

И.С. Хван, М.А. Буланова, Н.А. Маслюк, Н.В. Медведева, А.А. Новицкий,
О.В. Сидоренко, С.С. Халикова, И.А. Шевченко, А.В. Шуляева

**РАЗВИТИЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
В НОВЫХ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ**

МОНОГРАФИЯ

**Хабаровск
2022**



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Дальневосточный
Институт
Управления**

РАЗВИТИЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В НОВЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ

МОНОГРАФИЯ

Хабаровск
Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС
2022

УДК 332.1
ББК 65.04
Р 17

Рецензенты:

Бардаль А.Б. - кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий аспирантурой Института экономических исследований ДВО РАН

Бондаренко Н.А. – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики ФГБОУ «Тихоокеанский государственный университет»

Коллектив авторов:

И.С. Хван, М.А. Буланова, Н.А. Маслюк, Н.В. Медведева, А.А. Новицкий, О.В. Сидоренко, С.С. Халикова, И.А. Шевченко, А.В. Шуляева

Р 17 Развитие Дальнего Востока в новых институциональных условиях : монография / И. С. Хван [и др.]. – Хабаровск: Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС, 2022. – 183 с.

ISBN 978-5-94456-330-9

В монографии исследуются проблемы и перспективы развития Дальнего Востока в условиях институциональных преобразований. Рассматриваются новые механизмы взаимодействия между государством и субъектами Дальнего Востока, трансформация административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа, а также изменения, происходящие в его социально-экономическом развитии региона.

Издание предназначено для преподавателей, аспирантов и обучающихся направления подготовки государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих, слушателей программ переподготовки и повышения профессиональной квалификации по направлению государственного и муниципального управления.

УДК 332.1
ББК 65.04

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС

ISBN 978-5-94456-330-9

© Коллектив авторов, 2022
© Дальневосточный институт
управления – филиал РАНХиГС, 2022

Содержание

Предисловие	4
1. Изменение институциональных условий развития Дальневосточного федерального округа на современном этапе	6
1.1. Генезис научных подходов к управлению развитием Дальнего Востока	6
1.2. Система федеральных программных документов по развитию Дальнего Востока	27
1.3. Трансформация административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа	53
1.4. Бюджетные процессы в регионах Дальнего Востока	71
2. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока в контексте национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года	85
2.1. Оценка результативности демографической политики Российской Федерации в субъектах ДФО	85
2.2. Инновационная политика региона как основа ускорения технологического развития Дальнего Востока	111
2.3. Тенденции и перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе в современных условиях	139
2.4. Развитие инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе	158
Заключение	174
Список источников и литературы	176

Предисловие

Развитие Дальнего Востока является национальным приоритетом. Потенциал Дальнего Востока значителен и может быть конвертирован не только в ускорение его собственного развития, но и устойчивый экономический рост Российской Федерации в целом. Однако его реализация требует значительных институциональных изменений.

Для достижения поставленных целей по развитию Дальнего Востока разработаны и запущены такие механизмы, как территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток, инфраструктурная поддержка инвестиционных проектов, механизм бесплатного предоставления земельных участков гражданам Российской Федерации, снижение тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей Дальнего Востока, приоритизация государственных программ Российской Федерации и программ государственных компаний в интересах развития Дальнего Востока, реализация планов социального развития центров экономического роста, льготное финансирование крупных инвестиционных проектов и субъектов малого и среднего предпринимательства и другие.

В данной работе авторы предприняли попытку проанализировать происходящие изменения институциональных условий развития Дальневосточного федерального округа и их влияние на социально-экономическое развитие региона. Начинается работа с рассмотрения генезиса научных подходов к управлению развитием Дальнего Востока, которые используются властью при формировании государственной политики по развитию региона. Далее представлен анализ системы федеральных программных документов развития Дальнего Востока включающей: национальную программу, государственную программу по развитию ДФО, дальневосточные разделы государственных программ Российской Федерации и программ государственных компаний в интересах развития Дальнего Востока. Особое внимание в работе уделено трансформации административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа. Только за последние несколько лет произошёл ряд изменений, среди которых, увеличение числа субъектов Российской Федерации, изменение статуса отдельных объектов административно-территориального деления, смены полномочных представителей Дальневосточного федерального округа, создание ТОСЭР и СПВ, городских агломераций, что, несомненно, оказывает влияние и на развитие отдельных субъектов ДФО, и на макрорегион в целом. Раздел, посвященный бюджетному процессу в регионе, позволил авторам проанализировать возможность достижения поставленных стратегических целей по развитию Дальнего Востока.

Отдельная глава посвящена социально-экономическому развитию Дальнего Востока в контексте национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года, в рамках которой предпринята попытка дать оценку результативности демографической политики Российской Федерации в субъектах ДФО, проведен анализ инновационной политика и перспектив развития малого и среднего предпринимательства в регионе, а также проанализировано развитие инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе.

Данное исследование, в основном, проведено коллективом кафедры Государственного и муниципального управления и служебного права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС. Кафедра выражает огромную благодарность Сидоренко О.В., Новицкому А.А., Шевченко И.А. за участие в коллективном исследовании.

1. Изменение институциональных условий развития Дальневосточного федерального округа на современном этапе

1.1. Генезис научных подходов к управлению развитием Дальнего Востока

На развитие дальневосточных регионов значительное влияние оказали научные концепции, используемые властью при формировании государственной политики по развитию Дальнего Востока.

В СССР благодаря работам исследователей, среди которых И. Г. Александров, Н. Н. Колосовский, Л. Л. Никитин, Н. Н. Баранский, Г. Н. Четыркин, П. М. Алампиев, Я. Г. Фейгин, Н. Н. Некрасов, М. К. Бандман, М. Д. Шарыгин, была создана и реализована система экономического районирования страны, выступавшая важнейшей частью теоретико-методологических исследований, проводимых с целью рационального размещения производительных сил¹.

Экономические районы создавались как самостоятельные части хозяйства страны и выполняли важные функции в региональной политике. Цель экономического районирования состояла в обеспечении все большей комплексности хозяйства страны и каждого её района, в сокращении времени и издержек обращения за счёт оборота ценностей на коротких расстояниях, в создании районной материально-технической базы производства и в то же время в специализации в известной мере хозяйства района и развитии внешнего обмена с другими районами, а также в международном разрезе².

Состав экономических районов СССР менялся в соответствие с задачами совершенствования управления и планирования народного хозяйства в целях ускорения темпов и повышения эффективности общественного производства. В 1920-х годах в соответствии с сеткой экономического районирования Госплана был осуществлен план ГОЭЛРО, проведена реформа административно-территориального деления.

Особое отношение ученых к Дальневосточному экономическому району стало формироваться с момента осознания геостратегической важности восточных окраинных территорий. В основу региональной политики развития Дальнего Востока была положена научная идея Н.Н. Колосовского, который отмечал значимость взаимосвязи экономического роста территории со спросом на местную продукцию со стороны Северной Маньчжурии и Японии. Согласно мнению Н. Н. Колосовского, Маньчжурия представляет собой «неисчерпаемый

¹ Белоусов И. И. Основы учения об экономическом районировании. Размещение и районирование производительных сил. — М.: МГУ, 1976. 320 с.

² Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. — М. : Мысль, 1969.

рынок рабочей силы»³, а Япония – рынок сбыта продукции рыбной, лесной, горнодобывающей и нефтяной отраслей.

Обоснование региональной экономической стратегии развития Дальнего Востока и Восточной Сибири было отражено в докладе Н.Н. Колосовского председателю Госплана на заседании секции районирования. Он отметил, что «специализация промышленного хозяйства Дальнего Востока с учетом производственных особенностей и Сибири и сопредельных стран Востока выдвигается, как очередная плановая проблема... Нет изолированных проблем Дальнего Востока и Западной Сибири. Есть лишь одна обширная проблема Северной Азии как части Союза»⁴.

Особое значение для региона и советского государства имел экспорт леса. В 1923 – 1924 гг. дальневосточный лес экспортировался в Японию и Китай, а уже в 1925 г. было заключено 75 договоров с 24 иностранными фирмами, и лес стал вывозиться в Южную Африку, Сирию, Египет и Индию⁵. В 1926 г. экспорт леса превысил довоенный уровень в 15 раз⁶. Оживала и рыбная промышленность: в 1926 г. вылов рыбы в регионе составил 133,7% от уровня 1913 г.⁷

К 1928 году экономика Дальнего Востока была в значительной степени восстановлена, но хозяйство региона оставалось преимущественно аграрным: Стоимость продукции сельского хозяйства составляла порядка 70% стоимости валового продукта в регионе⁸.

В этот период в СССР сформировалась новая общенациональная экономическая концепция целью, которой было создание автономного индустриального комплекса. Экономической стратегией реализации данной концепции являлось «развитие тяжелой, в том числе военной промышленности и инфраструктуры, в первую очередь путей сообщения и энергетики»⁹.

Баранским Н.Н. была сформулирована идея создания крупной промышленности в ранее отсталых национальных районах¹⁰: «В наши

³ Колосовский Н.Н. Перспективы хозяйства Дальнего Востока // Бюллетени Госплана. – 1923. – №11-12.

⁴ Колосовский Н.Н. Предисловие // Экономика Дальнего Востока. – М. : Плановое хозяйство, 1926. С.7.

⁵ История Сибири: Сибирь в период строительства социализма / отв. ред. И.М. Разгон. – Ленинград : Изд-во «Наука» Ленинградское отделение, 1968. – С. 200.

⁶ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А.Г. Гранберг ; Рос. акад. наук, Дальневост. отделение, Ин-т экон. исследований. – М. : Экономика, 2006. – С. 147.

⁷ История Сибири: Сибирь в период строительства социализма / отв. ред. И.М. Разгон. – Ленинград : Изд-во «Наука» Ленинградское отделение, 1968. – С. 312.

⁸ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А.Г. Гранберг ; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М. : Экономика, 2006. – С. 147.

⁹ Минакир А.П. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. – 2012. – №1. С. 16.

¹⁰ Баранский Н. Н. Экономическая география СССР. Обзор по областям Госплана / Н. Н. Баранский. – М., 1926. – С. 276.

времена прежней грабительской политике по отношению к окраинам положен конец. Нужды окраины удовлетворяются не только наравне с нуждами центра, но сплошь и рядом в порядке возмещения за прежнее – преимущественно перед нуждами центра». Политика ускоренного подтягивания отсталых окраин до уровня центральных районов осуществлялась за счёт прямого государственного финансирования.

Механизм государственного регулирования территориального развития Дальнего Востока стал базироваться на теории территориального размещения производства, внедрению которой в СССР уделял большое внимание В.С. Немчинов, который возглавлял Совет по изучению производительных сил Академии наук СССР (СОПС). В исследованиях СОПС обосновывалась необходимость общего сдвига производительных сил страны на Восток¹¹.

Вопрос о размещении производства активно исследовался немецкими учёными ещё в начале 19 века. Выделялось три основных фактора хозяйственного развития: транспорт, трудовые ресурсы и агломерационные эффекты¹². При формировании региональной политики развития Дальнего Востока основными факторами размещения производства являлись трудовой и транспортный.

По мнению Н. Н. Колосовского «далеко не ко всей произвольно взятой территории, где происходят процессы производства, можно применить понятие «производительные силы»¹³. Размещение производительных сил имеет смысл для масштабов всей страны или экономических районов различного ранга, только в границах этих территорий можно говорить о распределении, размещении производства с точки зрения общественных интересов.

Основной целью размещения производства в этот период стало комплексное развитие всей территории страны и равномерное освоение ее природных богатств, что полностью соответствовало потребностям мощных ресурсоемких предприятий. В рамках данной концепции уже в рамках первого пятилетнего плана (1928 г.) Дальнему Востоку было отведено особое место и были предусмотрены значительные капитальные вложения для решения задачи индустриального развития Дальнего Востока: предполагалось развивать металлообработку, угольную, лесозаготовительную и деревообрабатывающую промышленность, производство строительных материалов, освоить добычу нефти на Сахалине, увеличить улов рыбы. В этот период в

¹¹ Немчинов В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил // Вопросы экономики. – 1961. – №6. – С. 3-15.

¹² Аминича Е.Г., Аминича П.Е., Денисова О.Ю. Эволюция научных взглядов на теорию размещения производительных сил. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-nauchnyh-vzglyadov-na-teoriyu-razmescheniya-proizvoditelnyh-sil> (дата обращения : 15.12.2020).

¹³ Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования. – М.: Мысль, 1969. – 335 с.

хозяйство региона был вложен почти 1 млрд руб.¹⁴, причём преимущественно в промышленность.

В этот период государство уделяло большое значение развитию восточных регионов страны, с этой целью было принято ряд правительственных мер стимулирующего характера. В качестве экономического метода региональной политики развития Дальнего Востока и Сибири использовалась налоговая политика. Согласно Постановлению СНК СССР «О льготах населению Сибирского края», с крестьян «снималась задолженность государству семенной ссуды в размере полумиллиона пудов и списывались недоимки по налогам на сумму 300 тысяч рублей»¹⁵. Начиная с 1924 г., происходило снижение единого сельскохозяйственного налога для всех дальневосточных регионов, за исключением Амурской области, где его размеры возросли. Если в 1926 г. сумма налога по всей стране была снижена на 40%, то для Дальнего Востока его снижение составило 52,1%¹⁶.

В 1930 году было принято два постановления (постановление ВЦИК и постановление Политбюро ЦК ВКП (б) об экономическом развитии Дальнего Востока), в которых были намечены конкретные сроки и ресурсы для создания в регионе мощного военно-экономического плацдарма страны¹⁷ (табл. 1.1.1).

К началу 1940-х годов экономика Дальнего Востока трансформировалась в экономику индустриального типа. Совет по изучению производительных сил под руководством В.С. Немчинова составлял рекомендации для органов территориального планирования по рациональному использованию природных ресурсов Востока страны¹⁸.

Новый этап в исследованиях по развитию Дальнего Востока можно выделить в период 1950 –х до середины 1960-х гг., который характеризовался распространением научной концепции В.С. Немчинова об экономическом развитии региона как части народнохозяйственного комплекса¹⁹. С этого периода разработка вербальных моделей регионального развития (концепций) становится

¹⁴ Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А. Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М.: Экономика, 2006. – С. 147.

¹⁵ История Сибири: Сибирь в период строительства социализма / отв. ред. И.М. Разгон. – Л.: Изд-во «Наука» Ленинградское отделение, 1968. – С. 183.

¹⁶ История Сибири: Сибирь в период строительства социализма / отв. ред. И.М. Разгон. –Л.: Изд-во «Наука» Ленинградское отделение, 1968. – С. 184.

¹⁷ Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А. Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2006. – С. 151.

¹⁸ Немчинов В.С. О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством. – М.: Экономика, 1965.

¹⁹ Немчинов В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил // Вопросы экономики. – 1961. – № 6. – С.3-15.

инструментом системного прогнозирования пространственной экономики²⁰.

Таблица 1.1.1

**Программные документы развития Дальнего Востока
в период 1930 – 1987 гг.**

Документ	Дата принятия документа	Основные цели и направления развития экономики Дальнего Востока России	Научная концепция
Постановление ВЦИК и ЦК ВКП(б)	1930	Создание экономической базы армии и флота: судостроение; черная металлургия; лесная промышленность; самолетостроение; предприятия по производству вооружений; переселение населения	<i>теория территориального размещения производства</i>
Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 638 «О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области»	1967	Комплексное развитие экономики: развитие инфраструктуры (морские порты, железнодорожное строительство); рыбная промышленность; лесная и лесохимическая промышленность; социальное развитие; социальная инфраструктура; гражданское машиностроение.	<i>теория комплексного развития производительных сил концепция экономического развития региона как части народнохозяйственного комплекса</i>
Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР №368 «О мерах по дальнейшему комплексному развитию производительных сил Дальневосточного и Восточно-Сибирского экономических районов»	1972	Развитие оборонного комплекса, комплексное социально-экономическое развитие региона: социальная инфраструктура; гражданское и оборонное машиностроение; развитие инфраструктуры; черная металлургия; лесная и целлюлозно-бумажная промышленность; цветная металлургия; рыбная промышленность.	

²⁰ Минакир П.А., Демьяненко А.Н., Рензин О.М., Шейнгауз А.С. Экономические исследования на Дальнем Востоке России // Пространственная экономика. – 2006. – №3. С. 7-33.

Документ	Дата принятия документа	Основные цели и направления развития экономики Дальнего Востока России	Научная концепция
Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года	1987	Комплексное развитие экономики: создание угольной специализации; дальнейшее развитие электроэнергетики; расширение строительной базы (жилищное строительство); развитие газовой промышленности	<i>теория комплексно о развития производительных сил экспортная концепция развития региона</i>

Источник: составлено по: Немчинов В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил // Вопросы экономики. – 1961. – № 6. – С.3-15; Минакир П.А., Демьяненко А.Н., Рензин О.М., Шейнгауз А.С. Экономические исследования на Дальнем Востоке России // Пространственная экономика. – 2006. – №3. С. 7-33; Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. – 2012. – № 1. –С.7-33.

Немчинов В.С. продвигал идею о том, что без развития человеческого потенциала невозможно развитие производительных сил региона. Государство продолжало создавать условия для переселения населения в дальневосточные регионы²¹: с каждым переселенцем заключался индивидуальный договор на срок не менее 2 лет; выплачивалось безвозмездное единовременное пособие в размере 500 руб. на самого работника и 200 руб. на каждого переезжающего с ним члена семьи; за время нахождения в пути начислялись суточные; была разработана плановая система кредитования хозяйственного устройства переселенцев; предприятиям лесного комплекса было разрешено предоставлять переселенцам жилые дома; за переселенцами сохранялась жилая площадь по месту основного жительства на весь период работы. Возобновившееся в конце 1940-х годов заселение Дальнего Востока, подкреплённое льготами, привело к тому, что уже в 1953 г. численность населения во всех районах Дальнего Востока превысила довоенный уровень²².

В начале 60-х годов В.С. Немчинов в условиях плановой экономики впервые сформулировал экспортную концепцию развития

²¹ Мотрич Е.Л. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. до середины 1980 – х годов / Е. Л. Мотрич, С. А. Кравчук // Вестник ДВО РАН. 2006. №6. – С.122.

²² Мотрич Е. Л. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. до середины 1980 – х годов / Е. Л. Мотрич, С. А. Кравчук // Вестник ДВО РАН. 2006. №6. – С.122.

Дальнего Востока²³, ориентированную на сотрудничество с тихоокеанскими странами.

С 1964 г. эта концепция получила политическую интерпретацию. Были заключены долговременные компенсационные соглашения с Японией по разработке лесных ресурсов, угля и природного газа, в соответствии с которыми эти отрасли получали японские кредиты на основной и оборотный капиталы с оплатой готовой продукцией этих отраслей.

Большое внимание в научной литературе уделялось вопросам внешнеторговой и в целом внешнеэкономической специализации Дальнего Востока, проблемам его экономической и институциональной интеграции со странами Азиатско-Тихоокеанского региона и Северо-Восточной Азии. Различные аспекты этих проблем рассматривались в исследованиях Н.Л. Шлык, Д. Стефана, С. Девиса, Н. Лин.

В конце 1950-х – 1960-е гг. научными исследованиями по проблемам Дальнего Востока активно занимались многие научные учреждения центра страны: Центральный экономический научно-исследовательский институт Госплана РСФСР (А.Н. Гладышев, Б.Ф. Шаталин), Совет по изучению производительных сил (Ф.И. Дьяконов), Госплан СССР (Н.М. Сингур). К наиболее значимым работам этого периода можно отнести труды А.Н. Гладышева²⁴, С.В. Славина²⁵, А.Б. Марголина²⁶, которые легли в основу Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР «О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области»²⁷.

Начиная с 1960-х гг. на Дальнем Востоке начали интенсивно развиваться комплексные исследования социальных проблем. Разработки проблем народонаселения, трудовых ресурсов, социальной инфраструктуры являлись важнейшим направлением экономических исследований. На этом направлении работали и получали важные результаты Л. Л. Рыбаковский, Т. В. Трошина, В. Г. Белоусов, Е. Л. Мотрич, И. С. Безруков, М. Е. Литовкина, М. И. Леденев, Ю. Л. Неймер, А. М. Шкуркин, М. Г. Лаврененко, В. Н. Дьяченко.

Дальний Восток – это территория апробации практики подчинения хозяйственного развития региона общеэкономическим целям государства. Так, с 1960-х гг. он стал площадкой для реализации новых форм экономической интеграции – была введена специализация территориально-производственных комплексов (ТПК), основанная на

²³ Немчинов В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил // Вопросы экономики. – 1961. – №6. – С. 3-15.

²⁴ Гладышев А.Н. Близкий Дальний Восток. – М. : Сов. Россия, 1975. 205 с.

²⁵ Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. М., 1961. 302 с.

²⁶ Марголин А.Б. Проблемы народного хозяйства Дальнего Востока. . – М. :Из-во АН СССР, 1963. 256с.

²⁷ Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 08.07.1967 г. № 638 «О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области». URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/>

научной идее Н.Н. Колосовского. Вклад региона в развитие советского хозяйственного комплекса характеризовался состоянием отраслей специализации, связанных с введением в хозяйственный оборот природных ресурсов (добыча руд цветных металлов, угля, нефти, газа, заготовка древесины, добыча и переработка морепродуктов).

Основная идея ТПК состояла в обеспечении взаимоувязанного развития предприятий на базе крупных энергетических ресурсов и комплексного использования минерального сырья. Так как сырьевые ресурсы (нефть, уголь, цветные металлы) находилось преимущественно в регионах Сибири и Дальнего Востока, то идея создания ТПК получила наибольшее распространение именно в этих регионах. Система ТПК считалась наиболее рациональной формой организации регионального хозяйства. Так базой крупного многоотраслевого Южно-Якутского ТПК, центра коксохимической и металлургической промышленности, стал Южно-Якутский углепромышленный комплекс. Разработка южно-якутских угольных месторождений по показателям себестоимости и удельным капитальным вложениям была более экономичной в сравнении другими бассейнами коксующихся углей: Кузнецким, Карагандинскими и Донецким. Большую заинтересованность к залежам угля проявили и японские компании. В счет кредита, предоставленного японской стороной, Советский Союз закупил для разработки месторождений Южной Якутии автотранспортную, землеройную технику и другое оборудование и материалы.

Стратегия формирования комплекса предполагала несколько этапов. Завершение основной задачи по строительству и вводу в эксплуатацию объектов Южно-Якутского ТПК планировалось после 2000 года. Система управления комплексом не была основана на сочетании отраслевого и территориального принципов управления, и это не позволило завершить строительство угольно-металлургической базы страны до распада СССР.

Однако, несмотря на все просчеты, создание такого уникального комплекса и, в первую очередь, угольного разреза в суровых природно-климатических условиях, с использованием новейшей техники и технологий, позволило обеспечить углем и электроэнергией и Нерюнгринский район, и прилегающие к нему регионы, а так же осуществлять экспортные поставки угля за границу.

Новый импульс развитию Дальнего Востока в период 1971 – 1980 гг. дало начало строительства БАМа. Создание мегапроекта строительства БАМ на Дальнем Востоке потребовало объединение творческих сил учёных из разных отраслей знания. Были созданы новые научные структуры для изучения ресурсной базы региона. Исследования проводились в подразделениях ДВФ АН СССР, а затем ДВФ СО АН СССР. Создание Института экономических исследований

(ИЭИ) в составе ДВНЦ АН СССР являлось крупным организационным сдвигом в развитии экономической науки в стране. Региональные академические институты с этих пор обеспечивали проведение комплексного изучения крупных экономических районов страны и обеспечивали теоретическую и методическую базу для таких работ. Организация ИЭИ позволила перейти от разрозненных научных работ прикладного характера, выполняемых фактически изолированными экономическими подразделениями естественнонаучных институтов, к системному исследованию актуальных проблем развития хозяйственной системы Дальнего Востока на современной методической и теоретической основе.

Работы над предплановыми комплексными материалами, которые охватывали весь Дальневосточный экономический район в разрезе основных отраслей промышленности и народного хозяйства, а также в разрезе административно-территориальных районов обусловили развитие исследований по обобщению методических и теоретических положений комплексного территориального планирования. Эти исследования начались еще в середине 1970-х гг., но особенно интенсивными они стали с конца 1970-х гг. в связи с необходимостью исследования проблем соотношения факторов экономического роста, принципов перехода к программному методу планирования в среднесрочной перспективе, конструирования целевых множеств перспективных планов и программ. Исследования были сосредоточены в секторе методологических проблем регионального развития, а основные результаты в этом направлении были получены в работах П. А. Минакира (теория и методика долгосрочного планирования и программного планирования, теория и методика измерения факторов экономического роста, оценка внешнеэкономических эффектов и измерения региональной экономической эффективности) и Н. Н. Михеевой (методические особенности применения балансовых экономико-математических моделей в прогнозировании и анализе экономических процессов в регионе, модели недополняющего ввоза). К середине 1980-х гг. в основном была разработана методическая база и проведена ее апробация на материалах научных основ программы «Дальний Восток», Комплексной программы НТП и Схемы развития и размещения производительных сил.

В 1987 г. была принята долгосрочная программа развития Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2000 г. (ДГП), в которой одной из конечных целей развития региона была провозглашена экономическая кооперация с соседними странами Азиатско-Тихоокеанского региона²⁸. Программа разрабатывалась и

²⁸ Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до

осуществлялась в рамках сложившейся за годы советской власти системы плановых воздействий на региональное развитие. «Сила программы заключалась в том, что она основывалась на широкомасштабных плановых исследованиях и разработках, осуществлявшихся в 1980 – 1984 гг., а слабость – в том, что механизм её реализации был предопределён рамками сложившейся технологии межведомственных согласований и ресурсных распределений»²⁹.

Научным фундаментом программы выступала экспортная концепция развития Дальнего Востока³⁰, разработанная В.С. Немчиновым еще в 1960-х гг., которая предполагала развитие экспорта с сопредельными тихоокеанскими странами Северо-Восточной Азии.

Концепция Немчинова В.С. «превратилась в общеупотребительную формулу, и с тех пор идея тихоокеанской интеграции проходила и проходит красной нитью через концептуальные декларации всех государственных документов относительно развития экономики Дальнего Востока и Забайкалья, в частности в программах 1987, 1996 и 2002 гг.»³¹.

По мнению академика П. А. Минакира, в 1986 г. «была сделана попытка провозгласить новую модель развития для региона, учитывающую невозможность гарантировать государственный патронаж в полном объёме»³², в связи с тем, что в этот период у страны практически не осталось инвестиционных ресурсов.

Будущее Дальнего Востока связывалось с традиционной ресурсно-добывающей стратегией развития и ориентацией на быстрорастущий рынок сбыта – Азиатско-Тихоокеанский регион. Центральная власть, а также учёные взаимно укрепляли это представление³³.

В начале 2000-х гг. на смену теории комплексного развития производительных сил Дальнего Востока приходят теории пространственной экономики, которые и становятся теоретико-методологической основой для формирования новых нормативно-

2000 года. Утверждена Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958. – М., 1988. – 247 с.

²⁹ Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / П. А. Минакир; отв. ред. А.Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М. : ЗАО «Изд-во Экономика», 2006. – С. 185.

³⁰ Немчинов В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил // Вопросы экономики. – 1961. – №6. – С. 3-15.

³¹ Минакир П.А. Тихоокеанская Россия: вызовы и возможности экономической кооперации со странами Северо-Восточной Азии // Пространственная экономика. – 2005. – №4. – С. 19.

³² Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / П.А. Минакир ; отв. ред. А.Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М. : Экономика, 2006. – С. 189.

³³ Деревянко А. П. Строительство Байкало-Амурской железнодорожной магистрали (1974 – 1984 гг.). Исторический опыт: диссертация на соискание учёной степени доктора исторических наук. – Владивосток, 1984. С. 114; Проблемы и основные направления комплексного развития Приморского края: материалы второй научно-практической конференции, 14 – 15 мая 1981 г. – Владивосток, 1981. – С. 42 – 43.

правовых документов развития дальневосточных территорий. Ход научных дискуссий по вопросам развития теорий пространственной экономики подробно представлены в публикациях П.А. Минакира и С.В. Макара³⁴. По мнению академика А.П. Минакира: «Пространственная экономика является не особым направлением экономической теории, а теоретической оболочкой, вмещающей три формы экономического пространства, взаимодействующие в терминах общей экономической теории, — глобальное, национальное (субглобальное), региональное (субнациональное)»³⁵.

С.В. Макар отмечает, что пространственный анализ базируется на объединении методологии пространственной экономики, экономической географии и региональной науки на позициях территориальной парадигмы. С этой точки зрения региональное экономическое пространство — это территория, вмещающая множество объектов и связей между ними. Ключевые звенья данной теории в социальном смысле — модель концентрации экономической деятельности на основе корпораций, назначение ответственных за локализацию хозяйственной деятельности, а также ситуация межрегионального неравенства и его динамика³⁶.

К началу 2001 г. в стране и на Дальнем Востоке сложилась новая экономическая и политическая ситуация. Прекратился затяжной спад производства и началось восстановление экономической динамики как в целом по Российской Федерации, так и в дальневосточных регионах. Дефицит государственного бюджета сменился профицитом. Начала формироваться новая стратегия геополитического развития России, в которой существенную роль играли интересы страны в Северо-Восточной Азии (СВА). Одновременно следовало увеличить программный горизонт, так как за оставшиеся до официального завершения программы 3 года что-либо сделать с учётом изменившихся условий было уже невозможно³⁷. Эти обстоятельства обусловили необходимость выработки подходов к развитию Дальнего Востока в новых условиях, формирования чёткой системы приоритетов развития региона, поиска путей и источников реализации.

Так, в 2000-х гг. получили дальнейшее развитие исследования, связанные с модификацией отраслевой и территориальной структуры Дальнего Востока, прогнозированием и экономико-математическим моделированием пространственного развития, формированием и

³⁴ Макар С.В. Пространственный анализ: развитие концепции и возможностей применения // Вестник Финансового ун-та. – 2012. – № 2 (68). – С. 61—72.

³⁵ Минакир А.П. Экономический анализ и измерения в пространстве // Пространственная экономика. – 2014. – № 1. – С. 12—38.

³⁶ Макар С.В. Пространственный анализ: развитие концепции и возможностей применения // Вестник Финансового ун-та. – 2012. – № 2 (68). – С. 61—72.

³⁷ Минакир П. А. Перспективы развития Дальнего Востока и Забайкалья: региональные программы / П. А. Минакир, Н. Н. Михеева // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №3. – С. 49.

функционированием рынков в регионе, с проблемами природопользования в новых условиях хозяйствования, с международным экономическим сотрудничеством в АТР. Научные исследования активно проводились коллективом ученых Института экономических исследований ДВО РАН, а именно: П. А. Минакиром, А. Н. Демьяненко, О. М. Рензиным, А. С. Шейнгаузом, Н.Н. Михеевой, Н. Е. Антоновой, Е. В. Гудковой, Е. И. Деваевой, А. Г., О. В. Деминой, Иванчиковым, В. Д. Калашниковым, С. Н. Леоновым, Н. В. Ломакиной, Е. Л. Мотрич, О. М. Прокапало, А. Б. Бардаль, Л. И. Власюк, А. П. Горюновым, Д. А. Изотовым, А. Г. Исаевым, В. Е. Кучерявенко, С. Н. Найден, Е. А. Старицыной, Д. В. Сусловым, И. С. Хван и др.

Академиком Минакиром П.А. была предложена концепция новой индустриализации Дальнего Востока, которая в пространственном аспекте отображается как система из двух дуг, в которой северная является географическим ареалом концентрации видов деятельности по эксплуатации эффективных и конкурентоспособных природных ресурсов, а южная дуга (соединяющая экономические центры юга Дальнего Востока - Владивосток, Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, Благовещенск) - место концентрации высокотехнологичных перерабатывающих производств и услуг (рис. 1.1.1), которая дополняла концепцию транснациональных транспортно-энергетических коридоров.

Реализация концепции новой индустриализации предполагала:

- создание комплекса высокотехнологичных производств по переработке регионального и транзитного сырья с экспортом и межрегиональным вывозом продукции переработки;
- формирование высокотехнологичных промышленных кластеров (аэрокосмического, судостроительного, нефте- и газохимического и пр.);
- создание инфраструктурного каркаса, обеспечивающего взаимодействие РФ с Азиатско-Тихоокеанским регионом;
- создание системы опорных городов и узлов промышленного каркаса.

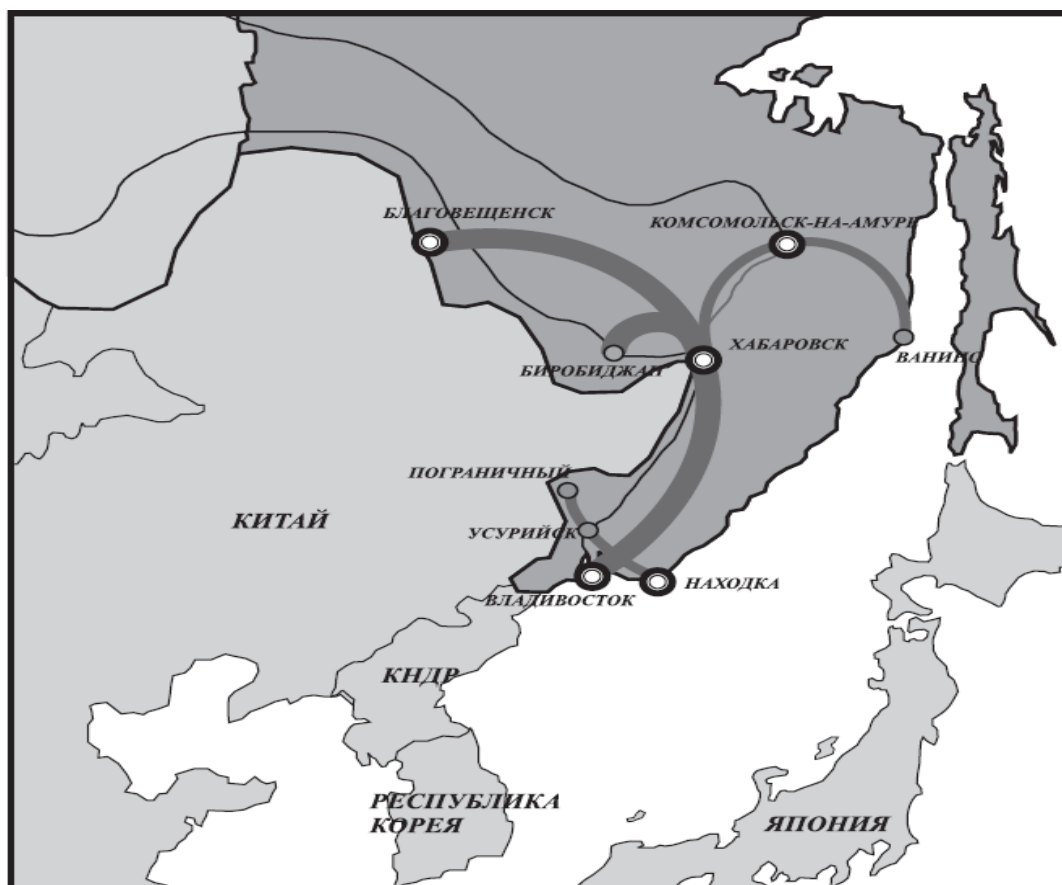


Рис. 1.1.1 – Концепция промышленно-сервисных дуг³⁸

Предполагалось, что с формированием южной дуги возникнет так называемая контактная зона с сопредельными экономиками Северо-Восточной Азии. Конкретный механизм формирования данных дуг не предлагался, поскольку концепция представляла собой общую идею целенаправленного развития.

Подобная идея оказалась востребованной в КНР, где действовала государственная программа модернизации старой промышленной базы. В рамках ее реализации в сопредельных с Россией территориях Северо-Восточного Китая была создана промышленная дуга, которая фактически взяла на себя функции «перехвата» российского ресурсного экспорта³⁹, объемы которого возросли не в последнюю очередь благодаря строительству магистральной энергетической и транспортной инфраструктуры в границах южной дуги, а также наращиванию запасов и добычи минерально-сырьевых ресурсов в пределах дуги северной. Другими словами, вместо функции «перехвата» ресурсов система двух промышленных дуг на Дальнем Востоке стала выполнять функцию ресурсной «подкачки» для

³⁸ Минакир П.А. Тихоокеанская Россия: вызовы и возможности экономической кооперации со странами Северо-Восточной Азии // *Пространственная экономика*. – 2005. – №4. – С. 19.

³⁹ Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // *Пространственная экономика*. – 2012. – № 1. –С.7-33.

модернизированной промышленной базы Северо-Восточного Китая. Тем не менее возможность формирования высокотехнологичных производств в пределах южной дуги не утрачена, но требует более масштабных институциональных преобразований.

Дальний Восток должен стать «активным фасадом» России в АТР как геополитический и геостратегический регион.

С учетом концепции новой индустриализации Дальнего Востока и по причине неудачи Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг. (1996 г.) была осуществлена корректировка государственной программы с продлением срока её действия до 2010 и далее до 2018 года (ФЦП). Целью данной программы являлось формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики региона с учётом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации. В состав задач программы входило: закрепление населения в регионе путем сохранения и создания новых рабочих мест; снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на региональном уровне; реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы.

Все дальнейшие редакции ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», затем государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» также базировались на теории пространственной экономики и были направлены на развитие приоритетных отраслей экономики региона с учётом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.

Минакиром П.А. была выдвинута теория цикличности дальневосточной политики⁴⁰, основанная на повторяемости и чередовании задач развития территории (табл. 1.1.2). По его мнению, каждые 10 – 20 лет происходит смена концепции освоения и развития Дальнего Востока, то есть можно говорить о «концептуальном цикле» как о смене концепций регионального развития, отражающем объективные пульсирующие чередования параметрической пары «цели — ресурсы».

Этот цикл графически изображен на рисунке 1.1.2. Блоки «А» и «В» на этом рисунке отличаются тем, что развитие и функционирование экономики в блоке «А» основано исключительно на

⁴⁰ Минакир П.А., Демьяненко А.Н., Рензин О.М., Шейнгауз А.С. Экономические исследования на Дальнем Востоке России // Пространственная экономика. – 2006. – № 3. – С.7-33; Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. – 2012. – № 1. – С.7-33.

централизованных государственных ресурсах, а в блоке «В» — частично на использовании собственных ресурсов региона, но в обоих случаях регион осваивается и развивается под полным контролем государства.

Таблица 1.1.2

Трансформация концепций развития Дальнего Востока

Период	Концепция	Содержание концепции
до 1905 гг.	концепция регионального развития (№ 1)	Создание военной базы на Тихом океане, функционирование которой было невозможно без решения проблемы надежного материального обеспечения армии и флота, дислоцированных на Дальнем Востоке.
1906-1918 гг.	концепция освоения Дальнего Востока (№ 2)	Российский Дальний Восток должен был стать неотъемлемой частью российского экономического пространства, для чего необходимо формирование сети транспортных коммуникаций, то есть продление Транссиба по российской территории до Владивостока.
1919-1927 гг.	концепция освоения и развития Дальнего Востока (№ 3)	Ориентация регионального развития на «собственные силы», что было вынужденным решением в условиях практически полного отсутствия каких бы то ни было ресурсов развития в стране.
1928-1945 гг.	концепция развития № 4	Суть концепции состояла в восстановлении модели государственного патронажа над регионом. Регион начал функционировать по модели «военной крепости», обеспечивая военно-экономическое присутствие СССР на Тихом океане и поставляя дефицитные природные ресурсы для народного хозяйства СССР.
1946-1964 гг.	«Целевая автономия» при сохранении централизованного ресурсного обеспечения и гарантированности рынков сбыта характеризовали своеобразную концепцию № 5	Была предложена идея (В. Немчинов) частичного восстановления ориентации экономики региона на рынки стран АТР в части неконкурентоспособных на внутреннем рынке по экономическим критериям продуктов. В рамках этой идеи в середине 1960-х гг. началось привлечение японского капитала для разработки сырьевых ресурсов Дальнего Востока в форме компенсационных соглашений и была развернута приграничная торговля.
Период	Концепция	Содержание концепции

1965-1985 гг.	«классическая» концепция развития «государственные цели — государственные ресурсы» № 6	Поддержание комплексности регионального хозяйства как части национальной экономики посредством развития вспомогательных и комплексизирующих отраслей, социальной сферы.
1986 – 1990 гг.	концепция развития Дальнего Востока № 7	Основной идеей этой новой концепции являлось упомянутое выше предложение академика В. Немчинова о том, чтобы Дальний Восток ориентировал свою продукцию, для которой конкуренция сибирских регионов труднопреодолима, на рынки стран АТР. В действительности это была попытка возврата в новых условиях к тем принципам, на которых базировалось развитие региона в период 1922—1930 гг.
1991-2001 гг.	Концепция №8 возврат к третьей концепции (характерной для периода 1922—1930 гг.).	Централизованное обеспечение финансовыми и материальными ресурсами из центра было практически прекращено. Каких-либо стратегических целей (задач) федерального уровня перед Дальним Востоком не ставилось. Параметрами этой концепции, как и в случае концепции № 3, являлось отсутствие государственной цели развития при приоритете внутрорегиональных и внешнеэкономических ресурсов для такого развития.
2002 – 2010 гг.	Концепция развития №9 – транснационального ресурсного транзита	Концепция транснационального ресурсного транзита, основная идея которой — развитие магистральной транспортной и энергетической инфраструктуры для обеспечения национального сырьевого экспорта.

Источник: составлено по Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. – 2012. – № 1. – С.7-33.

Блок «С» отражает ситуацию «двойной автономии», когда и цели, и необходимые для их достижения ресурсы генерируются в самом регионе или усилиями самого региона.

В соответствии с периодичностью «концептуального цикла» (10—20 лет) на период 2035—2040 гг. должна быть сконструирована новая концепция развития, которая вполне может представлять собой некую комбинацию ранее сформированных и реализованных концепций. При этом в период до 2050 г. возможно существование в действительности не одной, а двух точек перегиба на кривой концептуального цикла.

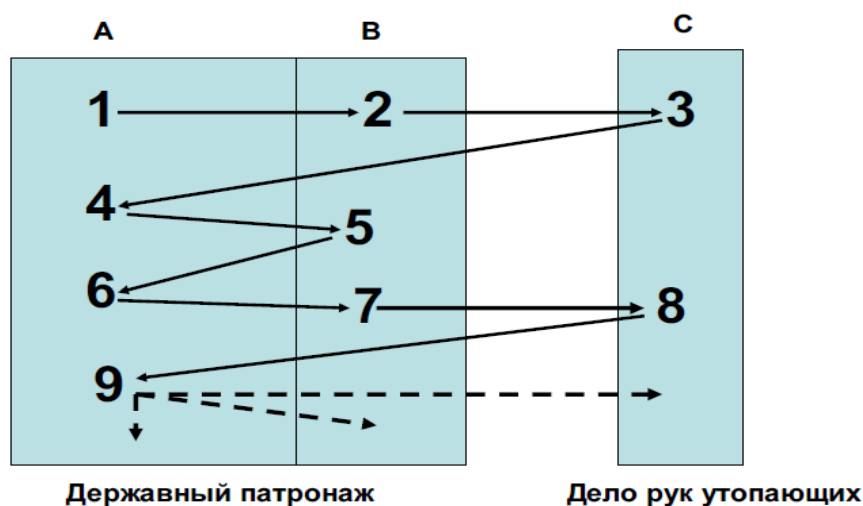


Рис. 1.1.2 – Концептуальный цикл развития Дальнего Востока⁴¹

Далее, начиная с 2014 года управленческие решения по модернизации политики развития Дальнего Востока базируются на теории «полюсов роста». Основоположником теории «полюсов роста» является французский экономист Франсуа Перру⁴². В основе его учения лежит неравенство экономических субъектов, которое возникает в результате естественноисторического процесса, в результате чего возникают доминирующие и подчиненные экономические единицы, что приводит к появлению асимметрии и, как следствие, к деформации экономического пространства. Одним из таких видов деформации является поляризация пространства вокруг «полюса роста», в основу которой положен эффект доминирования. Согласно этой поляризации полюс роста активно воздействует на окружающее его пространство, активизируя его и изменяя в соответствии с собственными интересами. Этот принцип, по мнению Ф. Перру⁴³, распространяется не только на отдельные хозяйствующие субъекты, но и между различными секторами экономики.

В рамках реализации государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» в дальневосточных регионах созданы центры экономического роста.

По данным Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики дальневосточные субъекты Российской Федерации «самостоятельно принимали решения при определении центров роста». Под центрами экономического роста понимаются места территориальной локализации инвестиционных проектов и

⁴¹ Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // *Пространственная экономика*. – 2012. – № 1. – С.7-33.

⁴² Barr J. Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy // *Urban Studies*. - 1999. -Vol.36. - № 7. - P.1195-1215.

⁴³ Кожиева Ф.А. Региональное развитие в контексте теории полюсов роста // *Фундаментальные исследования*. – 2015. – № 11 (часть 3) – С. 574-578

связанных с их реализацией территорий⁴⁴. Центры экономического роста регионов ДФО определены в увязке с инвестиционными проектами, являющимися основой экономического роста и занятости населения. В регионах ДФО всего создано 55 центров экономического роста (табл. 1.1.3).

Таблица 1.1.3
Центры экономического роста субъектов ДФО⁴⁵

Регион ДФО	Центры экономического развития
Республика Саха (Якутия) (5 центров)	Якутская столичная агломерация; Западная комплексная провинция; Северо-якутская опорная зона; Восточная горнорудная провинция; Южный промышленный комплекс
Камчатский край (3 центра)	Авачинская (Петропавловск-Елизовская) агломерация; Юго-Западная зона; Центрально-Камчатская зона
Регион ДФО	Центры экономического развития

⁴⁴ Постановление администрации Приморского края от 29 июня 2018 года N 303-па «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Приморского края» (с изменениями на 25 декабря 2019 года). URL : <http://docs.cntd.ru/document/550134325>

⁴⁵ Таблица составлена на основании: Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 22 мая 2019 года N 270-р «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Республики Бурятия» (с изменениями на 22 января 2020 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/561406892> (дата обращения: 06.12.2020); Распоряжение Правительства Забайкальского края от 24 мая 2019 года № 173-р «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края» (в ред. № 383-р от 25.10.2019) URL : <http://docs.cntd.ru/document/561406892>(дата обращения: 06.12.2020); Распоряжение Правительства Еврейской автономной области от 22 июня 2018 года N 209-рп «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Еврейской автономной области» (с изменениями на 27 декабря 2019 года) URL : <https://minek.75.ru/dokumenty/prochee/136536-v-red-383-g-ot-25-10-2019> (дата обращения 06.12.2020) ; Распоряжение Правительства Амурской области от 29 июня 2018 года N 80-р «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Амурской области» (с изменениями на 20 декабря 2019 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/550127778> (дата обращения : 06.12.2020) ; Распоряжение Правительства Камчатского края от 25 июня 2018 года N 270-РП «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Камчатского края на период до 2025 года» (с изменениями на 29 ноября 2018 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/550133901>(дата обращения : 06.12.2020); План социального развития центров экономического роста Чукотского автономного округа URL : <https://fond87.ru/?p=3652&lang=ru> (дата обращения 06.12.2020); Распоряжение Правительства Сахалинской области от 25 июня 2018 года N 347-р «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Сахалинской области» (с изменениями на 23 декабря 2019 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/561462098> (дата обращения : 06.12.2020); Постановление Правительства Магаданской области от 26 декабря 2019 года N 917-пп «Об организации работы по реализации плана социального развития центров экономического роста Магаданской области» URL : <http://docs.cntd.ru/document/550128611> (дата обращения : 06.12.2020); Распоряжение Правительства Хабаровского края от 25 июня 2018 года N 362-рп «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Хабаровского края» (с изменениями на 12 марта 2020 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/465353234> (дата обращения : 06.12.2020); Постановление администрации Приморского края от 29 июня 2018 года N 303-па «Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Приморского края» (с изменениями на 25 декабря 2019 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/550134325> (дата обращения 06.12.2020); Распоряжение главы Республики Саха (Якутия) от 25 июня 2018 года №489-РГ «О плане социального развития центров экономического роста Республики Саха (Якутия)» (с изменениями на 19 декабря 2019 года) URL : <http://docs.cntd.ru/document/550139458> (дата обращения : 06.12.2020).

Магаданская область (2 центра)	Магаданская агломерация; Яно-Колымская золоторудная провинция
Сахалинская область (5 центров)	«Юг», «Запад», «Восток», «Север», «Курильский»
Хабаровский край (5 центров)	агломерация «Комсомольск-на-Амуре - Амурск – Солнечный», Хабаровская агломерация, Николаевский центр развития, Верхнебуреинский центр развития, Ванино-Советско-Гаванский транспортно-промышленный узел.
Приморский край (5 центров)	Владивостокская агломерация, Уссурийский агропромышленный узел, Южный промышленный узел, Арсеньевский промышленный узел, Север Приморья.
Амурская область (6 центров)	Центр развития газопереработки; Центр развития добычи полезных ископаемых; Агропромышленный центр развития; Туристско-рекреационный центр развития; Энергетический центр развития; Космический центр развития.
Еврейская автономная область (5 центров)	Развитие городской агломерации г. Биробиджана; Развитие горно-металлургического кластера и туристско-рекреационной зоны санаторно-курортного комплекса «Кульдур»; Строительство трансграничного железнодорожного мостового перехода «Нижнеленинское – Тунцзян»; Реализация проекта «Агропромышленный комплекс «Весна»»; Реализация проекта по разработке Тополихинского участка Союзного месторождения графитовой руды.
Чукотский автономный округ (2 центра)	Анадырский центр развития, Чаун-Билибинский – центр развития цветной металлургии
Забайкальский край (11 центров)	«Кодаро-Удоканский»; «Балейский»; «Красночикойский»; «Амазарский»; «Краснокаменский»; «Комсомольский»; «Первомайский»; Читинская агломерация; «Агинский»; «Нерчинский»; «Приграничный».
Республика Бурятия (6 центров)	Улан-Удэнская агломерация; Приграничный центр развития; Восточный центр развития; Южный центр развития; Байкальский центр развития; Северный центр развития.

В центрах экономического роста регионов ДФО применяется широкий спектр инструментов государственного стимулирования регионального развития: государственное инвестирование строительства инфраструктурных объектов, создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) и режима Свободного порта Владивосток (СПВ), режим свободной

экономической зоны в Магаданской области, поселения получателей «дальневосточных гектаров»⁴⁶.

Исследуя сущность концепции «полюсов роста», следует отметить то важное обстоятельство, что она основана на теориях поляризованного развития, а ее целью являются описание процессов формирования центров роста экономики региона, способных оказать стимулирующее влияние на развитие смежных с ними территорий. Концепция «точек роста» свидетельствует о том, что в экономической системе региона существуют такие «точки» (отдельные виды производства, отрасли, территории или организации), воздействуя на которые можно оказать существенное влияние на социально-экономическое развитие всего региона.

По данному вопросу у ученых-исследователей возникают споры. Согласно мнению сторонников теории «полюсов роста»⁴⁷, сосредоточение ресурсов в отдельных крупных городских агломерациях (точках роста), представляющих собой узловые элементы, позволяет создать каркас территориальной структуры общества, посредством которого обеспечивается последующее развитие периферийных зон. В данном контексте можно выделить две теории: концепция полюсов роста (экономическая сторона) и концепция опорного каркаса (географическая сторона). В то же время, другие ученые⁴⁸ отмечают, что нельзя не учитывать слабую развитость внутрирегиональной социально-экономической инфраструктуры, которая приведет к усугублению разрыва по показателям развития и к увеличивающемуся оттоку населения⁴⁹.

Дальневосточные исследователи отмечают возможные риски в виде формирования анклавизации экономики в результате развития отдельных локальных хозяйственных структур⁵⁰.

Несмотря на все попытки центра улучшить социально-экономическую ситуацию в регионе, «Дальний Восток остаётся в числе

⁴⁶ Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики URL : <https://minvr.ru/press-center/news/14478/>.

⁴⁷ Беломестов В.Г. Пространственное развитие региона: проблемы и модели обеспечения. – URL : <https://www.esstu.ru/uportal/document/download.htm?documentId=22928>

⁴⁸ Исаев А.Г. Территории опережающего социально-экономического развития: новый инструмент региональной экономической политики // ЭКО. – 2017. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-razvitiya-novyy-instrument-regionalnoy-ekonomicheskoy-politiki>

⁴⁹ Сидоренко О.В. Формирование селективной региональной политики социально-экономического развития проблемных регионов : дис. Док.экон.наук: 08.00.05 Иркутск, 2011.

⁵⁰ Минакир П.А., Прокапало О.М. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции// Восток России: проблемы освоения – преодоления пространства / под ред. В.А. Крюкова и В.В. Кулешова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2017. С. 12-33.

трёх федеральных округов с самым заметным падением реальных доходов населения»⁵¹.

В диалоге учёных и политиков на современном этапе развития Дальнего Востока остаются проблемы формирования сети территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР), реализации инвестиционных проектов, развития транспортной инфраструктуры, совершенствования миграционной и демографической политики.

Резюмируя, отметим, что в советский период научные подходы к управлению социально-экономическим развитием Дальнего Востока были ориентированы на обоснование политики встраивания макрорегиона и его отраслей в систему народнохозяйственного планирования, а не как целеполагание развития дальневосточных территорий. Политика развития Дальнего Востока была ориентирована на четко определенные территориальные приоритеты развития: в 20 – 40-е годы – это подъём отсталых окраин; в 50 – 70-е годы – ускоренное развитие восточных районов; в 60 – 80-е годы – формирование территориально-производственных комплексов. На протяжении всего периода централизованного управления в СССР одновременно существовали два подхода к организации планирования: региональный и отраслевой. Несмотря на разработанные теоретические подходы и многочисленные директивные попытки создать действенную систему согласованных отраслевых и территориальных плановых решений и управленческих воздействий, так и не удалось преодолеть многочисленные объективные и субъективные противоречия, и проблема соотношения положений территориальных и отраслевых разделов программ развития Дальнего Востока так не была решена.

Несмотря на то, что с 2000-х гг. теоретические подходы к управлению развитием Дальнего Востока изменились, и стали базироваться на теориях пространственной экономики, по-прежнему, сохранилась тенденция встраивания Дальнего Востока в национальные приоритеты страны. Управленческие решения по развитию Дальнего Востока современного периода направлены на развитие приоритетных отраслей экономики региона с учётом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.

⁵¹ Песков С.К., Волынчук А.Б. Стратегия развития Дальнего Востока: нетипичный случай современной региональной политики // Историческая и образовательная мысль. – 2018. – Т. 10. 3/1. – С. 82-92.

1.2. Система федеральных программных документов по развитию Дальнего Востока

Программно-целевое управление – один из эффективных методов регулирования развития территории, позволяющий сконцентрировать ресурсы на достижении конкретных целей и задач. В Российской Федерации действует сложная иерархия программных документов, включающая национальные и региональные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы, региональные программы и проекты, программные документы муниципального уровня.

В нормативно-правовом поле, а именно в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", закреплены понятия государственных программ Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а также понятие муниципальной программы:

- государственная программа Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

государственная программа субъекта Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Другие понятия, активно используемые сегодня в практике программно-целевого управления, такие как национальная программа, федеральная целевая программа, региональный проект, не закреплены на законодательном уровне. Тем не менее, существуют четко регламентированные требования к разработке данных документов, которые дают возможность определить их роль в системе программных документов в Российской Федерации. Так согласно «Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных

программ Российской Федерации» определено, что федеральная целевая программа (далее ФЦП) может быть частью государственной программы⁵². При том, что в данном документе нет определения ФЦП, можно понять, что основной функцией целевой программы является обеспечение решения проблем в той или иной (конкретной) сфере⁵³.

В Постановлении Правительства РФ "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации"⁵⁴ определено, что "национальный проект" - проект (программа), направленный на достижение национальных целей и их целевых показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года", и обеспечивающий достижение общественно значимых результатов и их показателей, а также задач, не являющихся общественно значимыми результатами, и их показателей по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее - Совет), президиума Совета. Из этого можно заключить, что национальная программа – это программный документ, направленный на решение приоритетных задач развития государства, в том числе обозначенных в его стратегических документах. При этом, национальная программа и проект должны быть разработаны в соответствии с методологией проектного управления, что означает подробную детализацию задач до результатов программы.⁵⁵

Региональные проекты являются инструментом реализации национальных и федеральных проектов на территории субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день система программных документов развития Дальнего Востока включает в себя программные документы федерального уровня: национальную программу, государственную программу по развитию ДФО, дальневосточные разделы государственных программ Российской Федерации и программ государственных компаний в интересах развития Дальнего Востока, а

⁵² Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации". Режим доступа: <https://base.garant.ru/198991/>

⁵³ Куцик, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б.Н. Куцик, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец . – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. –С. 115

⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации". Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 01.11.2018 №0001201811010027

⁵⁵ Методические указания по разработке национальных проектов (программ)" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339394/4c6673659f1e50356c3fd7159ba21ced72652abe/

также программные документы, генерируемые внутри субъектов ДФО. Региональная система программных документов также имеет достаточно разветвленную структуру, включающую в себя: региональные проекты, комплексные программы социально-экономического развития территории, отраслевые региональные программы. Муниципальные программы также являются неотъемлемым звеном системы программного управления развитием любого субъекта Российской Федерации.

Если говорить о документах, которые определяют базовые векторы для программирования социально-экономического развития Дальнего Востока, то к ним, безусловно, можно отнести: Стратегию развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2025 г.; Указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 "О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока", в которых обозначены общие целевые ориентиры развития макрорегиона.

История программного управления развитием Дальнего Востока имеет длительную историю. Первая программа была принята еще в 1987 г. - "О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года"⁵⁶. Принятие этой программы было «признанием того, что задачи развития обширного региона другим способом, кроме как целенаправленной концентрации государственных ресурсов решить нельзя». Формально долговременная государственная программа действовала пять лет (1986 – 1990 гг.), а фактически три года (1988-1990 гг.)⁵⁷. Затем шесть лет макрорегион просуществовал вне программного управления, а в 1996 г. была принята новая государственная программа, которая получила статус «Президентской». С этого момента программно-целевой метод становится основным механизмом управления развитием Дальнего Востока. Не проходит срок действия одной программы, уже принимают другую. Хронология принятия программных документов развития Дальнего Востока выглядит весьма насыщенно (табл. 1.2.1).

⁵⁶ Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958 «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года» / Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических республик. Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_14218.htm

⁵⁷ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток / П.А. Минакир; отв. Ред. А.Г. Гранберг; Рос. Акад. Наук, Дальневост. Отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – (С.184)

**Хронология принятия программных документов по
развитию Дальнего Востока**

Наименование программного документа	Дата принятия	Планируе- мый срок действия	Статус (действующая/ недействующая) по состоянию на 01.08.2021 г.
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг.» ⁵⁸	1996	1996 - 2005	Недействующая
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2010 года» ⁵⁹	2002	2002-2010	Недействующая
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» ⁶⁰	2007	2008 -2013	Недействующая
Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» ⁶¹	2013	2014-2025	Недействующая
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» ⁶²	2013	2014-2018	Недействующая

⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. №480 "Об утверждении федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года" - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.08.2016 №0001201608170014

⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 19.03.2002 N 169 "О Федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 - 2005 и до 2010 года" // Собрание законодательства Российской Федерации, сборник N 13 от 01.04.2002, статья № 1208

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 21.11.2007 N 801 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. N 480" // Собрание законодательства Российской Федерации от 1996 г., N 17 , ст. 2007

⁶¹ Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. N 466-р Об утверждении государственной программы "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 24.04.2014 №0001201404240022

⁶² Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2013 года №1128 // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 декабря 2013 г. N 51 ст. 6858

Наименование программного документа	Дата принятия	Планируе- мый срок действия	Статус (действующая/ недействующая) по состоянию на 01.08.2021 г.
Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» ^{63*}	2014	2014 -2025	Действующая
Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года ^{64**}	2020	2020-2035	Действующая

*В 2014 г. данная программа была принята под названием «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 361 вышеуказанная Госпрограмма переименована в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа».

** Согласно плану реализации Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока 1 этап реализации программы будет осуществлен в период с 2020 г. по 2024 г.

Таким образом, как видно из таблицы 1.2.1. программное управление развитием Дальнего Востока имеет уже 25 летнюю историю. За этот период принято шесть программ (вариантов программ), большинство из которых так и не были реализованы. Можно сказать, что этот факт дискредитирует программы, как инструмент управления территорией в глазах бизнес сообщества, населения, да и самой власти.

Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года

Несмотря на то, что национальная программа в хронологическом порядке была принята позже государственной программы, понятно, что она имеет определяющее значение и приоритетность в программировании развития Дальнего Востока сегодня. Тем более, что в качестве миссии программы заявлено, «обеспечение взаимосвязи мероприятий национальных проектов (программ), государственных программ Российской Федерации, направленных на развитие

⁶³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 // Собрание законодательства Российской Федерации 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2154.

⁶⁴ Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.09.2020 №0001202009280027

отдельных отраслей экономики и социальной сферы на территории Дальнего Востока ... в 15-летней перспективе»⁶⁵.

Специалистами отмечается, что, конструкция национальной программы должна превращать ее в синтетический документ, определяющий поведение федеральных и региональных органов управления по развитию территорий Дальнего Востока.⁶⁶

Общая цель программы столь амбициозна столь и проста для понимания - это ускоренные темпы роста показателей социального и экономического развития Дальнего Востока.

Реализация цели ускоренного экономического развития предполагается за счет наращивания частных инвестиций в новые производства с высокой добавленной стоимостью, модернизацию предприятий обрабатывающей промышленности, транспортный и строительный комплекс макрорегиона, государственных инвестиций в магистральную, трансграничную, обеспечивающую и социальную инфраструктуры за счет значительного наращивания несырьевого экспорта и повышения производительности труда. Согласно программе, ключевыми отраслями ускорения экономического роста будут экспортно-ориентированные отрасли экономики: нефтегазохимия, авиа- и судостроение, сельское хозяйство, лесоперерабатывающая промышленность, рыболовство и аквакультура, логистика, туризм и добыча полезных ископаемых.

Мероприятия, входящие в состав программы в большинстве своем являются описанием уже существующих программ и инвестиционных проектов. Например, в разделе «Развитие магистральной инфраструктуры и реализация крупнейших инфраструктурных проектов» описывается инвестиционный проект "Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей"⁶⁷. Также в программе описывается развитие запущенных проектов, например, по программе «Дальневосточный гектар». Кроме того, в национальной программе рассматриваются направления развития ДФО в разрезе субъектов. В каждом разделе, посвященном отдельному субъекту, выделяются

⁶⁵ Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. N 2464-р Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г. // Собрание законодательства РФ, 05.10.2020, N 40, ст. 6311

⁶⁶ Минакир, П.А., Прокапало, О.М. Национальные проекты на Дальнем Востоке: проблемы и перспективы развития // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 1. С. 39–55. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.1.39>

⁶⁷ Распоряжение Правительства РФ от 24 октября 2014 г. № 2116-р Об утверждении паспорта инвестиционного проекта "Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей" - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.10.2014 № 0001201410280002

основные конкурентные преимущества и основные ограничения развития региона (табл. 1.2.2).

Таблица 1.2.2

Конкурентные преимущества и ограничения развития субъектов ДФО

Конкурентные преимущества	Факторы, сдерживающие экономическое развитие
Республика Бурятия	
<ul style="list-style-type: none"> - богатейшие запасы природных ресурсов; - уникальный туристский и бальнеологический потенциал; - транзитно-логистические возможности и выгодное приграничное положение - наличие условий для производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции. 	<ul style="list-style-type: none"> - отнесение более половины (63%) всей территории региона к особо охраняемой Байкальской природной территории, режим которой исключает осуществление хозяйственной деятельности; - миграционный отток трудоспособного населения; - низкая плотность транспортной инфраструктуры и ограниченная мощность энергосистемы региона.
Республика Саха (Якутия)	
<ul style="list-style-type: none"> - крупнейший в Российской Федерации минерально-сырьевой комплекс, включающий топливно-энергетические ресурсы, драгоценные и полудрагоценные металлы. 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая плотность транспортной инфраструктуры; - высокий износ линий электропередачи; - низкая геологическая изученность территорий, перспективных на выявление месторождений полезных ископаемых.
Забайкальский край	
<ul style="list-style-type: none"> - богатейшие запасы природных ресурсов; - наличие природно-климатических условий для производства экологически чистого продовольствия; - выгодное транспортно-географическое и приграничное Расположение. 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая плотность транспортной и энергетической инфраструктуры на севере Забайкальского края; - ненормативное состояние приграничной инфраструктуры; - низкая геологическая изученность территории края.
Камчатский край	
<ul style="list-style-type: none"> - близость крупнейших районов промысла водных биологических ресурсов; - выгодное расположение региона по отношению к кратчайшего морского пути из Азии в Европу; - уникальность рекреационных ресурсов в регионе; 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая степень геологической изученности региона; - режим особой охраны особо охраняемых природных территорий, предусматривающий ограничение хозяйственной деятельности; - высокий уровень износа основных фондов и инфраструктуры рыбной промышленности.

Приморский край	
<ul style="list-style-type: none"> - наличие разнообразных природных ресурсов; - уникальное географическое положение в близком окружении крупнейших государств Северо-Восточной Азии; - действие на большей части территории региона режима свободного порта Владивосток; - наличие развитой инфраструктуры всех видов транспорта (в том числе нефте- и газопроводов, железных и автомобильных дорог, морских и авиа портов); - административный, деловой, научный центр Дальневосточного федерального округа. 	<ul style="list-style-type: none"> - недостаточная пропускная способность Транссибирской железнодорожной магистрали.
Хабаровский край	
<ul style="list-style-type: none"> - развитая промышленная инфраструктура; - крупнейшая на Дальнем Востоке экономически привлекательная лесосырьевая база; - развитый рыбопромышленный комплекс; - транспортно-логистические возможности, обусловленные сочетанием автомобильного, железнодорожного и речного транспорта; - выгодное приграничное положение. 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая плотность транспортной инфраструктуры, затратность на транспортные перемещения внутри края; - сравнительно низкая конкурентоспособность обрабатывающего сектора промышленности и сельского хозяйства; - устаревшие материалы лесоустройства и недостаточная плотность лесных дорог; - низкая геологическая изученность территорий.
Амурская область	
<ul style="list-style-type: none"> - выгодное транспортно-географическое и приграничное расположение; - климатические условия, позволяющие развивать АПК; - основная гидроэнергетическая база Дальнего Востока; - наличие минерально-сырьевых ресурсов. 	<ul style="list-style-type: none"> - сокращение численности трудоспособного населения; - низкая пропускная способность приграничной инфраструктуры; - высокий моральный износ материально-технической базы промышленных предприятий; - удаленность региона от основных рынков сбыта готовой продукции и высокие затраты на транспортировку продукции и сырья.
Магаданская область	
<ul style="list-style-type: none"> - высокий потенциал минерально-сырьевого комплекса; - наличие морского торгового порта с круглогодичной навигацией; 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая плотность транспортной инфраструктуры, отсутствие железнодорожного сообщения;

<ul style="list-style-type: none"> - расположение аэропорта Магадан в узле пересечения множества кратчайших трасс, соединяющих Америку с Восточной Азией и Австралией. 	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие конкурентоспособного высшего образования, дефицит высококвалифицированных специалистов; - старение населения; - высокие издержки производства.
Сахалинская область	
<ul style="list-style-type: none"> - выгодное географическое положение по отношению к морским и воздушным международным путям; - непосредственная близость к крупнейшим рынкам Азиатско-Тихоокеанского региона; - наличие богатых природных запасов топливно-энергетических ресурсов; - наличие крупных, уникального видового состава биологических Ресурсов; - уникальные рекреационные ресурсы. 	<ul style="list-style-type: none"> - инфраструктурная несвязанность острова Сахалин с материковой частью Российской Федерации; - неблагоприятные инженерно-строительные условия большей части территории региона, в том числе в связи с высокой стоимостью доставки строительных материалов; - наличие изолированно работающих энергосистем и энергорайонов, их затратность и неэффективность.
Еврейская автономная область	
<ul style="list-style-type: none"> - наличие единственного в Российской Федерации месторождения брусита и одного из самых больших месторождений графита в мире; - сравнительно низкая стоимость рабочей силы; - транспортно-логистические возможности, обусловленные сочетанием автомобильного, железнодорожного и речного транспорта; - недостаточность энергетических ресурсов; - выгодное приграничное положение. 	<ul style="list-style-type: none"> - малая емкость внутреннего рынка для развития средних и крупных промышленных производств; - отток экономически активного населения, низкий уровень развития социальной сферы и городской среды; - высокая заболоченность и постоянная эрозия инфраструктурно-доступных земель для ведения сельского хозяйства.
Чукотский автономный округ	
<ul style="list-style-type: none"> - вхождение всей территории региона в границы Арктической зоны Российской Федерации, что создает более продвинутую систему налоговых и иных преференций для инвесторов; - прохождение вдоль побережья региона трассы Северного морского пути; - наличие значительной минерально-сырьевой базы. 	<ul style="list-style-type: none"> - низкая плотность транспортной инфраструктуры; - неразвитость транспортной инфраструктуры; - сложные природно-климатические условия для жизнедеятельности региона; - высокая стоимость рабочей силы.

Источник: составлено по Национальной программе социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года

Можно видеть, что основными конкурентными преимуществами, всех без исключения, субъектов ДФО есть и остается мощная ресурсная база и выгодное приграничное расположение по отношению к морским и железнодорожным артериям, а также к рынкам стран АТР. Среди основных ограничений развития можно выделить: неразвитость транспортной и энергетической инфраструктуры, высокие издержки производства, старение населения. При этом стоит отметить, что основное конкурентное преимущества ДФО – богатство природных ресурсов, также завтра может быть затруднено в использовании, в связи со снижающимися темпами геолого-разведывательных работ. Большинство мероприятий, заявленных в национальной программе, носят текущий характер, такие как ремонт дорог, объектов социальной инфраструктуры и т.п. Несмотря на то, что это безусловно важно, в таком документе как национальная программа, которая по замыслу самих идеологов должна строиться по стандартам проектного управления, и по сути демонстрировать прорывные точки развития, четко выделить их сегодня в самой программе затруднительно. Тот же самый вывод можно сделать и по перечню мероприятий перечисленных для каждого субъекта ДФО, лишь часть из них коррелирует с выделенными преимуществами и ограничениями, но, в целом, их нельзя назвать «дорожной картой развития». Следует отметить, что данный недостаток программы, эксперты отмечали еще на стадии обсуждения проекта программы. В частности академик Аганбегян, отмечал «В проекте национальной программы по каждому из субъектов РФ дается довольно длинный перечень создания новых предприятий или прироста мощностей у действующих предприятий. При этом отсутствует даже попытка отделить главное от второстепенного, существенное от несущественного. К примеру, Удокан в Забайкальском крае, который при своем освоении даст четверть валового регионального продукта этого края, соседствует в одном предложении с объектами, которые не дадут даже 0,1% прироста ВРП»⁶⁸. Данные замечания экспертов, к сожалению, не были учтены в итоговой версии программы.

Согласно Плану реализации Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, на первом этапе ее реализации в период 2020-2024 г. планируется достижение следующих целевых показателей:

- экономические цели: превышение среднероссийских темпов роста показателей экономического развития, в том числе за счет увеличения объема накопленных частных инвестиций до 800 млрд. рублей, создания не менее 200 предприятий на территориях

⁶⁸ Аганбегян, А.Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*, Т.15, №3, с. 165 – (С.173)

опережающего развития и в свободном порту Владивосток, а также не менее 30 тыс. новых рабочих мест;

- цели в области социального развития: превышение среднероссийских темпов роста показателей качества жизни населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни не менее чем на 5 лет; снижение смертности населения трудоспособного возраста не менее чем на 35 процентов; увеличение годового объема жилищного строительства в 1,6 раза. Объемы показателей соответствуют Указу Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 "О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока"

Программа "Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа"⁶⁹

В 2014 году была принята государственная программа Российской Федерации «Социально-экономического развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» с перспективой планирования до 2025 г. В 2018 г., после включения республики Бурятия и Забайкальского края в дальневосточный федеральный округ, эта программа была переименована на "Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа". Кроме того, Распоряжением Правительства РФ от 22 июня 2021 г. № 1689-р данная программа была отнесена к числу комплексных, задачей которой является свести воедино различные мероприятия, направленные на развитие территории. С момента ее принятия программа ежегодно подвергается корректировкам. Корректируются цели и задачи, целевые индикаторы, а также объемы финансирования программы. Последние изменения были внесены в программу 10 декабря 2021 года.⁷⁰

В базовой версии программы 2014 года целями программы было заявлено ускоренное развитие Дальнего Востока и улучшение социально-демографической ситуации в регионе, при этом анализ декомпозиции целей на задачи программы показал, что их реализации планировалась, в основном, через развитие транспортной инфраструктуры. В первой версии программы целями программы было заявлено 11 целевых индикаторов, только 2, из которых, были оцифрованы: увеличение объема инвестиций к концу действия программы в 2,2 раза; рост численности населения макрорегиона к 2025 году до 10,75 млн. человек. Подобных результатов планировалось

⁶⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 24.04.2014 №0001201404240022

⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2021 № 2256 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа" - Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.12.2021 №0001202112140068

достичь путем реализации одной подпрограммы - "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития" и двух федеральных целевых программ "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года "; "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы".

Уже к 2016 году программа была дополнена еще четырьмя подпрограммами: "Поддержка реализации инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе"; "Поддержка реализации инвестиционных проектов в Байкальском регионе"; "Повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока», "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития" и обновленной ФЦП: Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы". С 2016 года основным инструментом реализации программы становятся территории опережающего социально-экономического развития, именно их создание становится главной задачей программы. Кроме того Дальний Восток планируется развивать за счет: привлечения инвестиционных и трудовых ресурсов на Дальний Восток; организационно-правового обеспечения ускоренного развития Дальнего Востока, а также развития транспортной и энергетической инфраструктуры для комплексного освоения и развития территорий Дальнего Востока и Байкальского региона. Расширение перечня программ логично приводит к увеличению запланированных объемов финансирования программы за счет федерального бюджета. Если в базовой версии программы финансирование программы планировалось на уровне 346 млн. руб., то в версии 2017 г. на уровне 512 млн. руб., т.е. увеличение планируемого финансирования произошло на 48 %. Также в 2016 г. были уточнены целевые индикаторы программы, количество оцифрованных индикаторов увеличилось до трех: создание на территории Дальнего Востока в результате реализации мероприятий Программы 103,3 тыс. новых рабочих мест, в том числе 16,42 тыс. высокопроизводительных рабочих мест; рост численности населения Дальнего Востока и Байкальского региона к 2025 году до 11,2 млн. человек.

Ключевым отличием программы, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030, кроме замены ее названия, стало более конкретная формулировка целевых индикаторов. По состоянию на 2018 год, по результатам реализации программы

государство планировало к 2025 году: создание 98,1 тысяч рабочих мест, в том числе 18,26 тысяч высокопроизводительных рабочих мест; накопленный объем инвестиций инвестиционных проектов и резидентов территорий опережающего социально-экономического развития - 2256,8 млрд. рублей; предполагается рост численности населения до 11,2 млн. человек; рост поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации - 2113 млрд. рублей. При этом, обращает на себя внимание, что плановый объем финансирования программы за счет федерального бюджета уменьшился до 390 млн.руб., т.е. секвестрование - 2018 составило 24% от плановой суммы 2016 г. Следует отметить, что основным инструментом программы на этот момент уже являются ТОРы, задача развития транспортной инфраструктуры уже не так приоритетна.

Правки программы версии 2021 г. произошли, в том числе под влиянием национальной программы развития Дальнего Востока, в ней были сформулированы основные показатели, которых надо стремиться достичь к 2025 г. Часть целевых индикаторов была скорректирована. Наибольшей корректировке подвергся показатель - численность населения Дальневосточного федерального округа, теперь планируется, что она увеличится лишь до 8,7 млн. человек к 2025 году, а не до 11,2 млн., как планировалось ранее. Также в два раза снизили целевой показатель по объему поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации до 1179 млрд. рублей, против 2113 млрд. рублей (по версии программы 2018 г.). Поправки 2021 года коснулись и объемов финансирования программы, и опять, в сторону их уменьшения до 376 млн. руб.

Таким образом, анализ изменений государственной программы по развитию Дальнего Востока показал, что, наряду с тем, что программа со временем стала более понятной, с точки зрения измеримости ее целевых индикаторов, государство утратило свой энтузиазм по поводу возможностей развития Дальнего Востока. Это подтверждается значительным снижением ключевых индикаторов эффективности ее реализации. Можно предположить, что именно снижение уровня оптимизма сказалось, в итоге, и на уровне финансирования. Согласно крайнему варианту программы на развитие Дальнего Востока планируют потратить около 379 млрд. рублей, что соизмеримо с планируемыми расходами базовой версии программы. При этом напомним, что в базовой версии 2014 г., в нее входили всего одна подпрограмма и 2 ФЦП, против пяти подпрограмм и одной ФЦП в версии 2021 года (табл. 1.2.3).

**Обзор корректировок государственной программы
Российской Федерации «Социально-экономическое развитие
Дальневосточного федерального округа»**

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
Цель программы			
ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона; улучшение социально- демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона	повышение уровня социально- экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона; обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения на Дальнем Восток		повышение уровня социально- экономического развития Дальневосточного федерального округа; обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения в Дальневосточном федеральном округе; повышение качества жизни граждан в Дальневосточном федеральном округе
Задачи программы			
развитие транспортной доступности и повышение качества жизни на территории Дальнего Востока и Байкальского региона за счет строительства и реконструкции участков автомобильных дорог регионального значения;	формирование и развитие на Дальнем Востоке территорий опережающего социально- экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций;	формирование и развитие на Дальнем Востоке территорий опережающего социально- экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций;	формирование и развитие в Дальневосточном федеральном округе территорий опережающего социально- экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций;

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
<p>обеспечение своевременного и надежного вывоза товаров, произведенных на территории Дальнего Востока, а также проходящих транзитом через территорию Дальнего Востока и Байкальского региона, за счет значительного увеличения пропускной способности железных дорог и развития морских портов;</p> <p>создание основы для повышения мобильности населения Дальнего Востока и Байкальского региона за счет осуществления реконструкции аэропортов регионального и местного значения</p>	<p>содействие реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке;</p> <p>содействие реализации инвестиционных проектов на территории Байкальского региона;</p> <p>привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов на Дальний Восток;</p> <p>организационно-правовое обеспечение ускоренного развития Дальнего Востока;</p> <p>развитие транспортной и энергетической инфраструктуры для комплексного освоения и развития территорий Дальнего Востока и Байкальского региона;</p> <p>создание условий для устойчивого социально-экономического развития</p>	<p>содействие реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке;</p> <p>содействие реализации инвестиционных проектов на территории Байкальского региона;</p> <p>привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов на Дальний Восток;</p> <p>организационно-правовое обеспечение ускоренного развития Дальнего Востока;</p> <p>создание условий для устойчивого социально-экономического развития Курильских островов</p>	<p>содействие реализации инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе;</p> <p>содействие реализации инвестиционных проектов на территориях Республики Бурятия и Забайкальского края, отобранных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, до 3 ноября 2018 г.;</p> <p>привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов в Дальневосточный федеральный округ;</p> <p>организационно-правовое обеспечение ускоренного развития Дальневосточного федерального округа и развитие центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного</p>

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
	Курильских островов		федерального округа; создание условий для устойчивого социально- экономического развития Курильских островов
Структура программы			
подпрограмма "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Социально- экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития"; федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года"; федеральная целевая программа "Социально- экономическое развитие Курильских островов	подпрограмма 1 "Создание условий для опережающего социально- экономического развития Дальневосточного федерального округа"; подпрограмма 2 "Поддержка реализации инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе"; подпрограмма 3 "Поддержка реализации инвестиционных проектов в Байкальском регионе"; подпрограмма 4 "Повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока"; подпрограмма 5 "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития"; федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года";	подпрограмма 1 "Создание условий для опережающего социально- экономического развития Дальневосточного федерального округа"; подпрограмма 2 "Поддержка реализации инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе"; подпрограмма 3 "Поддержка реализации инвестиционных проектов на территориях Республики Бурятия и Забайкальского края, отобранных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, до 3 ноября 2018 г.";	

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
(Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы"	федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы"	<p>подпрограмма 4 "Повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока";</p> <p>подпрограмма 5 "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа" и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития";</p> <p>федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы"</p>	
Целевые индикаторы программы			
устранение существенных межрегиональных диспропорций развития на базе опережающего социально-	создание условий, обеспечивающих устойчивое развитие Дальнего Востока за счет модернизированн	создание на территории Дальнего Востока к 2025 году 98,1 тысяч рабочих мест в результате	повышение уровня социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа путем

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
<p>экономического развития макрорегиона;</p> <p>создание условий для роста численности населения макрорегиона, повышение общего качества жизни;</p> <p>развитие производственной и социальной инфраструктуры;</p> <p>реализация потенциала экономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона;</p> <p>развитие традиционных видов деятельности и формирование предпосылок для создания ядра новых высокотехнологичных производств в добывающей и обрабатывающей промышленности;</p> <p>наращивание уровня инвестиционной активности за счет использования всех видов ресурсов (государственных, частных, иностранных);</p>	<p>ой структуры экономики и укрепления торгово-экономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона;</p> <p>наращивание уровня инвестиционной активности Дальнего Востока и Байкальского региона за счет использования всех видов ресурсов (государственных, частных, иностранных);</p> <p>создание на территории Дальнего Востока в результате реализации мероприятий Программы 103,3 тыс. новых рабочих мест, в том числе 16,42 тыс. высокопроизводительных рабочих мест;</p> <p>рост численности населения Дальнего Востока и Байкальского региона к 2025</p>	<p>реализации мероприятий Программы;</p> <p>создание на территории Дальнего Востока к 2025 году 18,26 тысяч высокопроизводительных рабочих мест в результате реализации мероприятий Программы;</p> <p>накопленный объем инвестиций инвестиционных проектов и резидентов территорий опережающего социально-экономического развития в Дальневосточном федеральном округе к 2025 году составит 2256,8 млрд. рублей;</p> <p>рост численности населения Дальнего Востока и Байкальского региона к 2025 году увеличится до 11,2 млн. человек;</p>	<p>создания 153,5 тыс. рабочих мест и вложения инвестиций в объеме 3207,7 млрд. рублей накопленным итогом к 2030 году;</p> <p>достижение к 2030 году коэффициента естественного прироста населения 3,4 процента и постоянной численности населения - 8398,7 тыс. человек в Дальневосточном федеральном округе;</p> <p>реализация планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и планов социально-экономического развития отдельных городов (г. Комсомольск-на-Амуре, г. Свободный Амурской области, городской округ Большой Камень Приморского края).</p>

<p align="center">Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308</p>	<p align="center">Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757</p>	<p align="center">Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030</p>	<p align="center">Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256</p>
<p>увеличение объема инвестиций к концу действия Программы в 2,2 раза;</p> <p>создание новых высокопроизводительных рабочих мест, повышение эффективности использования трудовых ресурсов;</p> <p>преодоление процессов анклавизации в макрорегионе за счет развития транспортного потенциала;</p> <p>модернизация социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, жилищный сектор, обеспечивающая значительное повышение качества человеческого капитала, стандартов качества жизни и социального обеспечения населения;</p> <p>рост численности населения макрорегиона к 2025 году до 10,75 млн. человек</p>	<p>году до 11,2 млн. человек;</p> <p>рост грузоперевозок и преодоление процессов анклавизации на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе за счет развития транспортного потенциала</p>	<p>рост поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации с территории Дальнего Востока и Байкальского региона к 2025 году увеличится до 2113 млрд. рублей</p>	
<p align="center">Объем бюджетных ассигнований программы, тыс. руб.</p>			

Программа, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308	Программа, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. N 757	Программа, в редакции постановления Правительства России от 31 августа 2018 г. N 1030	Программа, в редакции постановления Правительства России от 21 декабря 2021 г. N 2256
346165032,9	511841873,6	390726859,3	379454290,3

Характеризуя программу версии 2021 отметим, что, в рамках ее реализации наибольший объем бюджетных ассигнований планируется на финансирование первой подпрограммы «Создание условий для опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа», порядка 42%. (рис.1.2.1)

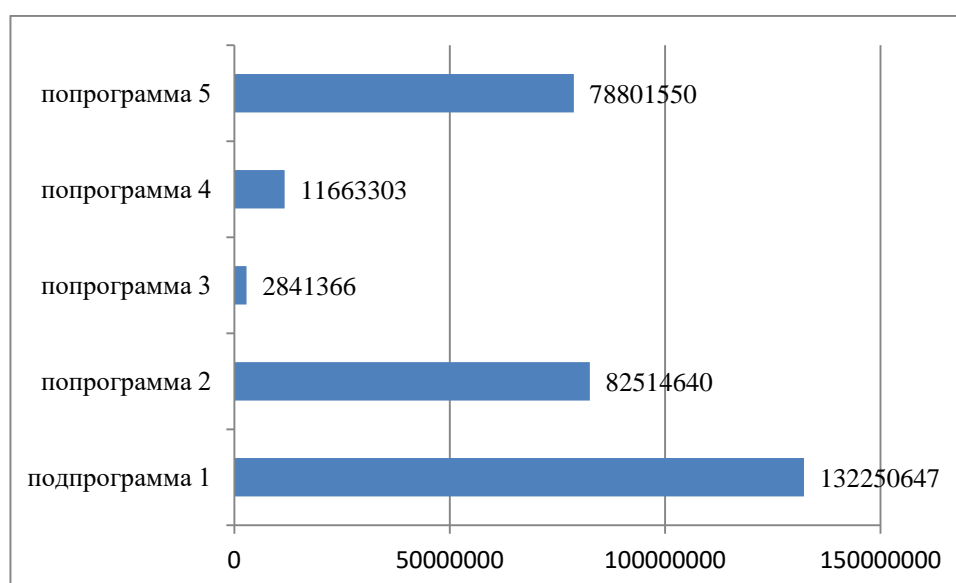


Рис.1.2.1 – Объем расходов на реализацию подпрограмм в рамках Программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», в редакции постановления Правительства России от 23 марта 2021 г. N 447, тыс.руб.

Основной целью этой подпрограммы является развитие преференциальных режимов на Дальнем Востоке: ТОРов и свободного порта Владивосток, за счет создания объектов коммунальной, энергетической и транспортной инфраструктуры для их развития. По мнению разработчиков программы это должно обеспечить приток частных инвестиций до 1763 млрд. руб. к 2025 году, что составляет 77% от общего объема по программе и 87,1 тыс. рабочих мест, что также составляет 77 %.

Таким образом, анализ двух основополагающих стратегических программных документов по развитию Дальнего Востока показал, что в случае их реализации Дальний Восток получит импульсы для

ускоренного развития через расширение использования преференциальных режимов на Дальнем Востоке, привлечение частных инвестиций в обрабатывающий сектор экономики Дальнего Востока и совершенствование транспортной и социальной инфраструктуры. При этом ускоренное социально-экономическое развитие должно проявиться, в том числе, через ежегодный рост ВРП макрорегиона до 106% в год, повышение ожидаемой продолжительности жизни не менее чем на пять лет, снижение смертности населения трудоспособного возраста не менее чем на 35 %, увеличение годового объема жилищного строительства в 1,6 раза.

Таблица 1.2.4

Роль федерального бюджета в формировании инвестиций в основной капитал в субъектах ДФО в сравнении со средними данными по Российской Федерации

	2017		2018		2019	
	Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	Доля федерального бюджета%	Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	Доля федерального бюджета%	Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	Доля федерального бюджета%
В среднем на 1 субъект РФ	188,6	8,5	209,2	7,6	227,3	7,6
В среднем на 1 субъект ДФО	117,1	6,1	131,2	7,1	143,3	7,1
Республика Крым	196,2	72	296,4	61,3	199,8	66

Источник составлено по данным ежегодного статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели». Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>

Учитывая тот факт, что задачи, обозначенные Президентом Российской Федерации в 2013 году по развитию Дальнего Востока, не были достигнуты, несмотря на корректировку целевых индикаторов в 2021 г. в сторону снижения, их исполнимость неочевидна. В первую очередь сомнения связаны со снижением средств выделяемых на их достижение со стороны федерального центра. Если ставка при этом делается на рост частных инвестиций, то они, как известно, в рамках масштабных, долгосрочных инвестиционных проектов, всегда растут

пропорционально росту субсидиарной заинтересованности со стороны государства. Несмотря на то, что государство постоянно декларирует высокую степень заинтересованности в развитии Дальнего Востока доля вовлечения федеральных бюджетных средств в инвестиции в основной капитал в субъекты ДФО ниже, чем в среднестатистический субъект Российской Федерации, не говоря уже о таких приоритетных зонах, как республика Крым (табл. 1.2.4). По мнению экспертов министерство финансов РФ, вынужденное предоставлять льготы по инвестициям для предприятий в ТОСЭР Дальнего Востока, фактически пытается отыграть часть средств назад, сокращая бюджетные инвестиции для региона⁷¹.

Приоритизация государственных программ

В 2017 году была начата активная кампания по приоритизации государственных программ. 25 ноября 2017 г. было издано Распоряжение Правительства Российской Федерации №2620-р, в котором был утверждён перечень госпрограмм, в которых в обязательном порядке должны формироваться разделы или представляться сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий. Дальний Восток, безусловно, был определен как одна из таких территорий. Перечень включал 30 госпрограмм, в том числе пять пилотных.⁷² В этом же году были утверждены требования к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме их предоставления.⁷³ Согласно данным требованиям, в федеральных программах, попавших в список, должны быть подробно отражены сведения о целях, задачах и мероприятиях, которые будут реализовываться на каждой территории для достижения целевых индикаторов заложенных в программе, а также источники их финансирования.

Проведенный в конце 2019 года ФАНУ «Востокгосплан» мониторинг дальневосточных разделов 25 государственных программ показал, что внесение в программу обязательного дальневосточного раздела не предполагает автоматического программирования опережающего развития макрорегиона. Анализ дальневосточного раздела подвергся тщательному анализу по следующим критериям:

а) содержание:

– цели и задачи (их связь с целями и задачами государственной программы Российской Федерации);

⁷¹ Аганбегян А.Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*, Т.15, №3, с. 165 – 183. (С.169)

⁷² Распоряжение Правительства Российской Федерации №2620-р Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/JhxFtguGZAQy4ivvJTXVksauAXJGApQA.pdf>

⁷³ Приказ Министерства экономического развития РФ, Минфина России, Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Министерства РФ по делам Северного Кавказа от 15 августа 2017 г. N 412/127н/243/115. Режим доступа: URL/<http://ivo.garant.ru/#/document/71777786/paragraph/1:2>

– основные направления и мероприятия, реализуемые на Дальнем Востоке;

– основные механизмы приоритетного финансирования Дальнего Востока.

б) анализ целевых показателей (индикаторов) дальневосточного раздела:

– информативность показателей;

– адекватность значений показателей;

– динамика значений показателей (план/факт);

– темпы изменений показателей и их достаточность для достижения опережающего развития региона (по отношению к среднероссийским показателям);

в) ресурсное обеспечение дальневосточного раздела в общем объеме финансирования по годам и всего по периоду (до финального этапа). Анализ ресурсного обеспечения мероприятий (всего, по годам, по регионам Дальневосточного федерального округа);

г) оценка соответствия дальневосточного раздела государственной программы Российской Федерации нормативным требованиям; оценка исполнения поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации, содержащей дальневосточный раздел:

- наличие информации в территориальном разрезе (по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Дальневосточного федерального округа) по целям, задачам, мероприятиям, показателям;

- указание информации по источникам финансирования мероприятий;

- соответствие требованиям нормативных документов по вопросам разработки государственных программ Российской Федерации.

Кроме того, был проведен анализ влияния мероприятий государственной программы Российской Федерации, содержащей дальневосточный раздел на динамику показателей отраслей экономики и социальной сферы, в том числе сравнение статистических показателей по регионам Дальневосточного федерального округа со среднероссийскими значениями и оценка преобладающих тенденций (улучшение / ухудшение).

В результате мониторинга аналитиками «Востокгосплана» были сделаны следующие основные выводы:

1. Требования по формированию дальневосточных разделов выполняются формально и не в полном объеме. Часто без учета специфики марорегиона.

2. Цели и задачи развития ДФО и субъектов Российской Федерации, входящих в его состав, отсутствуют либо характеризуются

несоответствием критериям: конкретности, достижимости и измеримости.

3. Запланированный объем бюджетного финансирования является незначительным или неполным.

4. Механизмы получения субсидий из федерального бюджета бюджетами субъектов Российской Федерации не обеспечивает приоритет ДФО либо содержат условия, не выполнимые для ДФО. В ряде случаев существующие правила распределения субсидий для ДФО являются и вовсе дискриминирующими.⁷⁴

Подобные же проблемы были выделены и Счетной палатой Российской Федерации, так в их отчете говорится, что:

- в 4 из 28 госпрограмм (14%) разделы по опережающему развитию ДФО не содержат целей их реализации на территории ДФО;

- в 17 из 28 госпрограмм (61%) цели разделов по опережающему развитию ДФО не характеризуют планируемые результаты их реализации в привязке к территории ДФО;

- в 7 из 28 госпрограмм (25%) цели разделов по опережающему развитию ДФО не предусматривают выхода всех дальневосточных субъектов Российской Федерации на уровень социально-экономического развития выше среднероссийского.⁷⁵

По состоянию на 28.12.2022 г. в Российской Федерации действует 49⁷⁶ государственных программы, из них 32, включая комплексную программу по развитию ДФО, должны содержать «дальневосточные разделы»⁷⁷. При этом анализ показал, что недостатки обнаруженные специалистами ФАНУ «Востокгосплан» и Счетной палатой Российской Федерации в 2019 году, не устранены и в настоящее время. Не во всех программах структура и содержание

⁷⁴ Отчет о научно-исследовательской работе «Подготовка предложений по опережающему развитию регионов Дальнего Востока в рамках государственных программ и национальных (федеральных) проектов Российской Федерации», руководитель НИР - директор московского филиала, к.э.н. Агешина Е.Ю., 2019 г., с.829.

⁷⁵ Орлова С.Ю. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия "Оценка выполнения государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа в целях комплексного решения и всестороннего обеспечения задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, а также влияния на социально-экономическое развитие и исполнение бюджетов Хабаровского края и Еврейской автономной области реализации указанных государственных программ Российской Федерации (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) в 2017-2018 годах и истекшем периоде 2019 года" // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации". N 12. декабрь 2019 г. С. 58-97.

⁷⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации (с изменениями от 28.12.2021 № 2511-89) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2010 г. N 47. ст. 6166

⁷⁷ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий (с изменениями на 14 мая 2021 года). Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/555748557/titles/3NE3B7E>

разделов соответствуют установленным требованиям. Это говорит о том, что несмотря на то, что приоритизация программ началась еще в 2017 г., не по всем направлениям сложилось четкое представление о том каким образом будет достигаться ускоренное развитие приоритетных территорий, в том числе Дальнего Востока. Так, например, в программе «Развитие здравоохранения» до сих пор не обозначены цели и задачи развития данной отрасли в регионе, приведены лишь общие цели реализации федеральных проектов, установленные в целом для Российской Федерации. В этой же программе ресурсное обеспечение раздела показано только из средств федерального бюджета, что, как известно, составляет меньшую долю от общего объема финансирования Программы. Другие источники не отображены, в том числе средства ФФОМС и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме проблем с формой предоставления информации, в программах не удалось устранить и более содержательные замечания, которые демонстрируют «антиприоритизацию» дальневосточных разделов. Речь идет о некоторых дискриминирующих правилах распределения субсидий. Например, в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», предусмотрен коэффициент ресурсозатратности реализации обязательств субъекта Российской Федерации, рассчитанный исходя из количества обучающихся в регионах. Данный коэффициент, согласно методике его расчета, фактически является «понижающим» для дальневосточных регионов, так как не учитывает такие особенности, как низкая численность и плотность населения.

Справедливости ради, следует отметить, что часть замечаний экспертов, сделанных в 2019 г., в настоящий момент устранены. Например, в государственную программу «Развитие здравоохранения» были внесены изменения, согласно которым медицинским работникам переехавшим на работу в сельскую местность на территории Дальневосточного федерального округа, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в Арктической зоне будет выплачиваться большая сумма на 1 млн руб. врачам и 500 тыс. руб. фельдшерам (акушеркам, медицинским сестрам) по сравнению с суммами, установленными в среднем по Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что выделение дальневосточного раздела в государственных программах не означает фактическую приоритизацию ускоренного развития Дальнего Востока. Напомним, что сегодня к числу приоритетных территорий, помимо Дальнего Востока, относятся: Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область, Северный Кавказ, что, по сути, составляет порядка 42% нашего государства. К тому же отмеченные выше недостатки «дальневосточных разделов»

государственных программ, позволяют сделать вывод о том, что для того, чтобы данный механизм заработал необходимо, как минимум, привести их в соответствие с существующими требованиями.

Подводя итоги анализа федеральных программных документов по развитию Дальнего Востока можно сделать несколько основных выводов:

- система документов стратегического планирования по развитию Дальнего Востока имеет разветвлённую структуру, подтверждающая факт заинтересованности государства в развитии Дальнего Востока;

- постоянный абгрейд системы программных документов не позволяет в полной мере согласовать их между собой, а также со стратегическими документами по развитию Дальнего Востока;

- цели и задачи, заявленные в программах не всегда коррелируют с финансовыми возможностями по их реализации;

- тот факт, что за 25 летнюю историю программного управления развитием Дальнего Востока ни одна программа не была реализована в полном объеме, дискредитирует данный инструмент в глазах бизнес сообщества, населения, да и самой власти.

1.3. Трансформация административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа

Форма государственного устройства, как одна из основных характеристик государства, отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством и составляющими его территориальными единицами, а также осуществление публичной власти на основе административно–территориального деления территории государства.

Под административно–территориальным делением государства понимается разделение территории государства на определенные единицы, в соответствии с которым строится система публичного управления. Это понятие показывает характер и особенности взаимоотношений между государством и его составными частями, характеризуется многофакторностью формирования, дробностью, соотношением разных территориальных идентичностей и обеспечивает управляемость и сбалансированное социально-экономическое развитие территорий.

С научной точки зрения синонимом понятия «административно-территориальное деление» выступают понятия «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная организация». Исходя из нормативно-правового регулирования отмечаются разные подходы к применению данных понятий, как в общем смысле деления территории государства на составные части в виде субъектов Российской Федерации (федеративное устройство), федеральных округов, экономических районов, макрорегионов, так и применительно к территориальной организации субъектов Российской Федерации в части административно-территориальных единиц (административно-территориальное устройство) и муниципальных образований (территориальная организация местного самоуправления). Следует заметить, что понимание системы административно-территориального деления применительно только к конституционно-определенным объектам (федеративное устройство и местное самоуправление), является узким и упрощенным подходом к анализу упорядоченности рассматриваемого феномена.

Система (сетка) административно–территориального деления государства является достаточно объемной. Наряду с горизонтальной структурой система административно–территориального деления обладает вертикальным иерархическим строением. Уровни административно–территориального деления являются одновременно управленческими уровнями, так как им соответствует определенный тип управленческих структур, обладающих определенными полномочиями.

Для целей настоящего исследования целесообразным является рассмотрение иерархии административно–территориального деления Российской Федерации для выделения места Дальневосточного федерального округа (Дальневосточного района, Дальневосточного макрорегиона), его внутренней и внешней среды для констатации тенденций и реформаторских преобразований.

Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО)⁷⁸ устанавливает и разграничивает по уровням классификации объекты классификации. Первый уровень классификации включает объекты федерального значения: федеральные территории и субъекты Российской Федерации. Второй уровень содержит информацию о районах. Третий уровень указывает на город, сельский совет или поселок городского типа.

Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО)⁷⁹ группирует муниципальные образования и входящие в их состав населенные пункты по субъектам Российской Федерации и федеральным округам.

Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР)⁸⁰ представляет собой систематизированный перечень региональных экономических группировок объектов административно-территориального деления России. Определено, что экономическим районом является часть территории страны, состоящая из нескольких субъектов Российской Федерации (с указанием ОКАТО каждого), характеризующаяся территориально-хозяйственным единством (комплексностью), относительным сходством природных и экономических условий и особенностей. Применяются понятия экономической зоны или макрзоны и иные классификационные признаки. ОКЭР включает 12 экономических районов. Административно-территориальное деление Дальневосточного района включает 11 субъектов Российской Федерации, что соответствует составу Дальневосточного федерального округа.

Федеральный округ – это государственное территориальное образование, объединяющее в своем составе территории нескольких субъектов РФ, созданное для оптимизации государственного управления и реализации Президентом Российской Федерации

⁷⁸ ОК 019-95 Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления ОКАТО: постановление Госстандарта России от 31.07.1995 № 413 (ред. от 10.09.2021) // Официальное издание ИПК Издательство стандартов, 1997.

⁷⁹ ОК 033-2013 Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований ОКТМО: приказ Росстандарта от 14.06.2013 № 159-ст // Официальное издание М.: Стандартинформ, 2013.

⁸⁰ ОК 024-95 Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР): постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640 (ред. от 10.02.2021) // Официальное издание, М.: ИПК Издательство стандартов, 1999.

принадлежащих ему полномочий. Перечень из 8 федеральных округов установлен актом Президента Российской Федерации.⁸¹

Несмотря на наличие экономических районов, выделенных как постулировалось «для целей долгосрочного прогнозирования развития экономики»,⁸² становление новой системы стратегического планирования в Российской Федерации предусматривает, в том числе, управление социально-экономическим развитием на субнациональном уровне и выделяет новую территориальную единицу - макрорегион. Макрорегион определяется как часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования.⁸³ Перечень документов стратегического планирования предусматривает стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁸⁴ определяет перечень из 12 макрорегионов и определяет их целевое назначение, в том числе «для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации». Состав Дальневосточного макрорегиона соответствует составу Дальневосточного федерального округа и составу Дальневосточного района.

Авторами выдвигается предположение об объективной замене экономических районов на макрорегионы⁸⁵ по причине однотипности их формирования, целевого назначения и схожего состава. Таким образом, де-юре реформаторские преобразования есть, де-факто – изменений нет. По вопросу об упразднении экономических районов, в связи с созданием макрорегионов, изменения в законодательство не внесены, ОКЭР действует в прежней редакции, более того, с изменениями на 10 февраля 2021 года. Если взять во внимание разное назначение ОКЭР и нормативных правовых актов, регулирующих стратегическое планирование в стране, то возникают закономерные вопросы о необходимости введения термина «макрорегион» или

⁸¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // Собр. законодательства РФ. 2000. № 20. Ст.2112.

⁸² Татаренко, В.И., Робинсон, Б.В., Усикова, О.В. Округа, районы, макрорегионы // Экономика, профессия, бизнес. 2019. № 4. С. 72-76. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41445052>

⁸³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

⁸⁴ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р // Собр. законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст.702.

⁸⁵ Татаренко, В.И., Робинсон, Б.В., Усикова, О.В. Округа, районы, макрорегионы // Экономика, профессия, бизнес. 2019. № 4. С. 72-76. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41445052>

отсутствии замены термина «экономический район» на «макрорегион». Условия относительного информационного вакуума («полузакрытого режима») проводимой текущей работы федерального центра затрудняет осмысление ряда событий.⁸⁶ Если же речь идет о невозможности иначе сформулировать правовые нормы, юриспруденции известны простые инструменты, как акты толкования либо должное разъяснение в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта о причинах, планах и последствиях его принятия.

Основной нерешенной задачей является отсутствие ясных подходов к управлению макрорегионами.⁸⁷ Содержание регулирующих документов федерального уровня указывает на субъекта разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов - «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Степень участия в разработке стратегии социально-экономического развития макрорегиона и только на уровне представления предложений предусматривается подзаконным нормативным правовым актом в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в соответствующий макрорегион.⁸⁸

Авторы выражают разнополярные мнения о сущности макрорегионов. С одной стороны – «разработка стратегий развития макрорегионов сталкивается с практически полным отсутствием в них региональной составляющей».⁸⁹ С другой – сделан вывод о важной функции стратегий макрорегионов и роли, которая заключается в том, чтобы балансировать отраслевой и региональные подходы в вопросах стратегического планирования и, таким образом, в вопросах постановки задач и распределения ресурсов для их выполнения (при этом объективно указывается, что стратегии социально-

⁸⁶ Маслюк Н.А., Медведева Н.В. Научно-технологическое развитие Хабаровского края: факторы и новые возможности // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 4. doi: 10.18334/vines.11.4.113850.

⁸⁷ Кузнецова, О. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // Федерализм. 2019. № 4 (96). С. 112–125. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41498346>

⁸⁸ Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов: постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 822 // Собр. законодательства РФ. 2015. № 34. Ст.4894.

⁸⁹ Кузнецова, О. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // Федерализм. 2019. № 4 (96). С. 112–125. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41498346>

экономического развития субъектов Российской Федерации являются региональной составляющей стратегического планирования).⁹⁰

Нормативно предусматривается доминирующая роль стратегии социально-экономического развития макрорегиона, которая «учитывается при разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» и иных документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации.⁹¹

Осмысливая научные и законодательные положения в отношении административно-территориального деления страны на макрорегионы, можно сделать вывод о том, что налицо констатация контента государственной политики региональной развития Российской Федерации, роста подчиненности против самостоятельности субъектов Российской Федерации, выстраивании вертикали государственной власти и сужения экономического пространства страны.

Продолжая логику исследования вариаций административно-территориального деления страны, регионов, муниципальных образований, важным является включение в сетку административно-территориального деления особых экономических зон в Российской Федерации (ОЗЭ),⁹² территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (ТОСЭР),⁹³ федеральных территорий,⁹⁴ городских агломераций⁹⁵ (данный перечень объектов административно-территориального деления не является исчерпывающим). Характерным признаком данных территориальных образований является правило о временном периоде, на который они создаются.

Административно–территориальное деление любого уровня территориальной организации не является статичным образованием, под воздействием разнообразных и разнонаправленных факторов ему свойственна реорганизация, являющаяся разновидностью административной реформой. Известны три сценария реорганизации административно-территориального деления: изменение числа

⁹⁰ Смирнова, О.О. Стратегии макрорегионов – вертикаль исполнения поручений Президента // Бюджет. 2016. № 3 С. 92-95. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29061807>

⁹¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

⁹² Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

⁹³ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

⁹⁴ О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

⁹⁵ О городских агломерациях: проект федерального закона (ID проекта 01/05/09-20/00107906) (подготовлен Минэкономразвития России 04.09.2020 (не внесен в ГД ФС РФ) // <https://base.garant.ru/56845455/>

объектов административно–территориального деления, изменение статуса отдельных объектов административно–территориального деления и изменение числа управленческих уровней. Данные процессы должны обеспечиваться балансом публичных и частных интересов (взаимным согласием), степенью участия и формой выражения мнения на реорганизацию, принятием обоснованных государственных решений, не влекущих за собой конфликтов в системе. Указанные сценарии реорганизации административно-территориального деления, характеризующие развитие регионализации, реализовывались в Российской Федерации в целом, отдельных субъектах Российской Федерации, в том числе в Дальневосточном федеральном округе.

В административно-территориальном делении Дальневосточного федерального округа происходили изменения в увеличении числа субъектов Российской Федерации (с 9 до 11),⁹⁶ изменение статуса отдельных объектов административно–территориального деления (административным центром ДФО определен город Владивосток, ранее – город Хабаровск),⁹⁷ смены полномочных представителей Дальневосточного федерального округа, создание ТОСЭР и СПВ, городских агломераций.

Состав субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2018 году пополнился двумя субъектами Российской Федерации – Республикой Бурятия и Забайкальским краем, которые ранее входили в Сибирский федеральный округ.⁹⁸ Решение об этом было связано с необходимостью распространить на них особые экономические режимы, которые предусмотрены для инвесторов на Дальнем Востоке.⁹⁹

Вместе с тем, различные варианты пространственного деления страны слабо влияют на состояние экономики в целом, и потому вопросы пересмотра административно-территориального деления территорий разных уровней по-прежнему остаются в фокусе внимания, порождая различные мнения и предложения. В основе многих из них лежит проблема неоднородности субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Тем временем еще одно возможное преобразование, с указанием на отсутствие в нем признаков административно-территориального

⁹⁶Указ Президента РФ от 03.11.2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

⁹⁷ См., Указ Президента РФ от 13.12.2018 № 716 «О внесении изменения в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201812130036> (дата опубликования 13.12.2018).

⁹⁸Указ Президента РФ от 03.11.2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

⁹⁹ Эксперты назвали плюсы включения Забайкалья и Бурятии в состав ДФО // <https://ria.ru/20181105/1532134404.html>

деления, вновь порождает сомнение в проработке корреляции новых подходов с ранее принятыми программными документами на долгосрочный период. Речь идет о планах Минвостокразвития РФ (2021 г.) о разделении Дальневосточного федерального округа на четыре «экономические территории (провинции)»: Забайкальскую, Островную, Приграничную и Северную).¹⁰⁰ Отсутствие в открытом доступе данных об обосновании таких планов указывает как на их неконструктивность, так и непрозрачность деятельности инициатора накануне выдвижения таких идей, что стало системной проблемой в сфере государственного управления. Придание нормативной легитимности рассматриваемым планам будет относиться к вариациям административно-территориального деления, поскольку обособит территории с новым статусом и повлечет создание сложной и громоздкой системы наложения и управления. Затянувшийся период на разработку стратегий социально-экономического развития макрорегионов, в условиях происходящих процессов, влечет предположение о пересмотре их конструкции.

Как было ранее отмечено, часто меняющаяся повестка дня не демонстрирует устойчивости в формировании заделов для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Многозадачность и разноплановость усугубляет наложение дублирующих приоритетов, пересмотр приоритетов влечет «рваную» концентрацию усилий, происходит отставание, а также подмена понятий о гибкости управления.¹⁰¹ Изложенное наиболее чревато нестабильностью, если решения затрагивают территориальные аспекты, поскольку они всегда влекут административные преобразования, то есть передел сфер влияния и ответственности.

Важное значение для исследования трансформации (преобразования) административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа, равно как и других субъектов Российской Федерации, имеют административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и территориальная организация местного самоуправления.

Основное соотношение между административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации и территориальной организацией местного самоуправления определяется компетенцией соответствующих уровней публичной власти. Территориальная организация местного самоуправления имеет своей целью осуществление местного самоуправления в

¹⁰⁰ Минвостокразвития разделило Дальний Восток на четыре экономические территории: информация от 11 июля 2021 года // <https://tass.ru/ekonomika/11876301>

¹⁰¹ Маслюк Н.А., Медведева Н.В. Научно-технологическое развитие Хабаровского края: факторы и новые возможности // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 4. doi: 10.18334/vinec.11.4.113850.

соответствующих границах муниципальных образований. В свою очередь, административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации первично по отношению к территориальной организации местного самоуправления, оно призвано обеспечить эффективное функционирование всех форм публичной власти (государственной и муниципальной). Однако, следует учитывать, что организация административно-территориального устройства относится к исключительной компетенции субъекта Российской Федерации, и при отсутствии единообразных подходов в региональном законодательстве неодинаково решается вопрос о соотношении рассматриваемых явлений.

В Хабаровском крае под административно-территориальным устройством понимается территориальное деление края, установленное с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры для осуществления функций государственного управления и (или) местного самоуправления, представляющее собой систему входящих в состав края административно-территориальных и территориальных единиц.¹⁰²

Анализ законов субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО показал в целом аналогичные подходы к пониманию административно-территориального устройства в части «осуществления функций органов государственной власти и органов местного самоуправления». Отличия имеются в законодательстве Еврейской автономной области, где под административно-территориальным устройством понимается «законодательно устанавливаемая система территориальной организации области, обеспечивающая исполнение на территории области полномочий органов государственной власти Российской Федерации и области» и Забайкальского края – «территориальная организация Забайкальского края, представляющая собой систему административно-территориальных единиц и входящих в них населенных пунктов, служащая основой для взаимоотношений органов государственной власти и населения».¹⁰³

Для понимания характера преобразований в сфере территориальной организации местного самоуправления важен анализ динамики перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, сопровождаемый, в том числе, методом проб и ошибок, обусловленных непроработанными решениями (1. Введен

¹⁰² Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края: закон Хабаровского края от 28.03.2007 № 109 // Собр. законодательства Хабаровского края. 2007. № 4 (57).

¹⁰³ Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области: закон Еврейской автономной области от 20.07.2011 № 982-ОЗ // Биробиджанская звезда. 29.08.2011. № 54; Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края: закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 320-33К // Забайкальский рабочий. 21.12.2009. № 239-242.

новый формат городского округа – последовало: преобразование муниципальных образований в ряды субъектов Российской Федерации в городские округа; 2. Введен скорректированный новый формат городского округа – последовало: необходимость преобразования сформированных городских округов в муниципальные округа). Попытка объяснить постепенность конструирования перехода к искомой модели может оказаться неубедительной, так как нетрудно представить масштаб непроизводительных усилий, затрат на такие преобразования и дисбаланс в решении вопросов местного значения во время таких преобразований.

В настоящее время в Государственной Думе в стадии рассмотрения находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», направленный на трансформацию территориальной организации местного самоуправления, переводя ее в одноуровневую систему.¹⁰⁴ Итак, как это происходило.

Основы территориальной организации местного самоуправления закреплены Конституцией Российской Федерации: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.¹⁰⁵ До недавнего времени конституционной нормой было установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Происходящие процессы изменения территориальной организации местного самоуправления объективируют вывод об отказе от «обязательного конституционного поселенческого принципа»,¹⁰⁶ формально опосредующего постепенное размывание двухуровневой модели местного самоуправления.

Структурно территориальная организация местного самоуправления представляет собой совокупность муниципальных образований, выступающих в качестве пространственных (территориальных) границ осуществления местного самоуправления. Своим назначением территориальная организация местного самоуправления призвана обеспечить организационные условия для решения вопросов местного значения, которые в свою очередь должны обеспечить территориальную доступность местного самоуправления и

¹⁰⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федерального закона № 40361-8 // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹⁰⁵ Конституция Российской Федерации (с изменениями на 14 марта 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2020. № 0001202007040001.

¹⁰⁶ Отчет о работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного значения и аппарата Комитета в период весенней и осенней сессий 2019 года // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Otchet-o-rabote-Komiteta-i-ego-Apparata/item/20852377/>

эффективность муниципального управления, а также равновесие между ними.¹⁰⁷ Существенность такой характеристики определяет территориальную организацию местного самоуправления в качестве концептуальной основы формирования оптимальной модели организации и осуществления местного самоуправления и обуславливает ее регламентацию и динамичность развития.

Территориальная организация местного самоуправления базируется на установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰⁸ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) принципах территориальной организации местного самоуправления, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования муниципальных образований, состав территории муниципальных образований, а также порядок установления и изменения их границ.

Территориальная организация местного самоуправления характеризуется своей нестабильностью, претерпевает изменения в видовом разграничении муниципальных образований и перераспределении полномочий, сопровождается укрупнением муниципальных образований и переходом от двухуровневой модели местного самоуправления к одноуровневой, первоначально путем преобразования муниципальных районов в городские округа на основе объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом и других преобразований.¹⁰⁹ Фактически преобразования муниципальных образований производились с 2014 года,¹¹⁰ юридическое оформление эти процессы получили в 2017 году.¹¹¹ Была изменена концептуализация городского округа, который стал определяться как «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями» (а не разновидность городского поселения). В частности, в Дальневосточном федеральном округе Магаданская

¹⁰⁷ Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. - 2017. - № 3. - С. 40-61. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29932975>

¹⁰⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // *Собр. законодательства РФ*. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

¹⁰⁹ Александров, А.Р. Переход от двухуровневой системы формирования муниципальных образований к одноуровневой системе в рамках городских округов // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2018. № 2. С. 194-198. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35172051>; Васильев, В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // *Журнал российского права*. 2018. - № 1. - С. 110-118. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32234760>

¹¹⁰ Прибыткова, Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // *Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление*. 2018. № 5(2). С. 149-159. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36967355>

¹¹¹ Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собр. законодательства РФ*. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

область завершила процессы формирования городских округов в 2015 году, Сахалинская область в 2017 году.¹¹²

Вместе с тем, не всегда учитывались особенности малонаселенных территорий, а также территорий, где большинство населения придерживается сельского уклада жизни и деятельности. Форсированное преобразование муниципальных районов в городские округа привело к тому, что в ряде субъектов Российской Федерации стали появляться городские округа, в границах которых нет городов и городских населенных пунктов.

Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹³ (далее - Федеральный закон 87-ФЗ) были внесены изменения, позиционируемые законодателем как направленные на дальнейшее совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления.¹¹⁴

В дополнение к существующим видам муниципальных образований введен новый – муниципальный округ, в состав которого входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, при этом указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Одним из способов образования муниципального округа выступает объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с утратой поселениями и муниципальным районом статуса муниципального образования. По аналогии с городскими округами образование муниципального округа влечет укрупнение муниципальных образований путем сокращения их числа.

Вновь была изменена концептуализация городского округа с уточнением его понятия путем введения минимального порогового значения числа проживающего населения, что ограничивает правомочие на преобразование муниципальных образований в городские округа без учета указанного уточнения. В данном контексте изменения призваны устранить противоречия, возникающие вследствие объединения поселений в городские округа собственно без городского населения.

¹¹² В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления: мнение специалиста / текст размещен на официальном сайте Ассоциации совета муниципальных образований Хабаровского края от 01.08.2019 // <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/>

¹¹³ Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

¹¹⁴ Отчет о работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного значения и аппарата Комитета в период весенней сессии 2020 года // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Otchet-o-rabote-Komiteta-i-ego-Apparata/item/23055488/>

Критериями разграничения муниципальных округов и городских округов является доля городского населения, доля площади городских территорий и плотность населения. Совокупность населенных пунктов (как городских, так и сельских) может быть наделена статусом городского округа при условии:

1. Преимущественно городская инфраструктура. Не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах и (или) иных городских населенных пунктах (абзац 7 части 1 статьи 2 Федерального закона 131-ФЗ).

2. Площадь сельских территорий и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, входящих в состав городского округа, не должна превышать площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов в составе этого городского округа в два раза и более (пункт 3.3 части 1 статьи 11 Федерального закона 131-ФЗ).

3. Высокая плотность населения. На территории городского округа плотность населения должна превышать среднюю плотность населения по России в пять раз или более.

Статусом муниципального округа может быть наделена территория, объединяющая несколько населенных пунктов в случае, если она не отвечает вышеизложенным критериям.

В ходе проведенного предварительного анализа преобразования муниципальных образований в городские округа или муниципальные округа на примере Хабаровского края были получены следующие результаты.¹¹⁵

Исходные данные:

1. Критерий плотности населения. По состоянию на 1 января 2022 года средняя плотность населения в России составила 8,49 чел./кв. км. Пятикратный размер средней плотности населения в России составляет 42,45 чел./кв. км.

2. При наличии в муниципальном районе сельских поселений и при отсутствии городских поселений расчеты доли городского населения и доли площади городских территорий не производятся.

Структура территориальной организации местного самоуправления в Хабаровском крае представлена двумя городскими округами («Город Хабаровск» и «Город Комсомольск-на-Амуре») и 17-тью муниципальными районами (в составе муниципальных районов 213 городских и сельских поселений).

Из 17-ти муниципальных районов Хабаровского края 6 муниципальных районов состоят из одних сельских поселений, соответственно, не производя расчеты доли городского населения и

¹¹⁵ Медведева Н.В. Динамика территориальной организации местного самоуправления: формат округов // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Том 10. № 9. С. 2307-2318. doi: 10.18334/epp.10.9.110823

доли площади городских территорий, можно констатировать, что такие муниципальные районы могут быть наделены только статусом муниципального округа.

В ряде муниципальных районах Хабаровского края критерий доли городского населения соответствует критериям городского округа, например, в Амурском муниципальном районе (табл. 1.3.1), Ванинском муниципальном районе, Николаевском муниципальном районе.

Таблица 1.3.1

Анализ критериев территориальной организации местного самоуправления (на 1 января 2022 г.), человек

Муниципальный район	Доля населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах			Расчет доли населения*	Соответствие статусу городского округа Да/Нет
	Все население	В том числе:			
		городское	сельское		
Амурский муниципальный район Хабаровского края	56478	48628	7850	$2/3 - 37652;$ $48628 > 37652$	Да

Источник: данные о численности населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2022 года.¹¹⁶

*Расчетная величина две третьих населения составляет 37652 чел. ($56478:3 \times 2$). Доля городского населения 48628 чел. больше расчетной величины 37652 чел., что соответствует признаку городского округа (расчет произведен на основании дефиниции городского округа в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вместе с тем, критерии доли площади городских территорий Амурского муниципального района Хабаровского края и пятикратного превышения плотности населения в России не соответствуют установленным пороговым значениям. Так, доля площади сельских территорий Амурского муниципального района более чем в два раза превышает площадь городских территорий (1626,8 тыс. га против 41,2 тыс. га при общей площади муниципального образования 1668 тыс. га);¹¹⁷ плотность населения Амурского муниципального района составляет 3,39 чел./кв. км против 42,45 чел./кв. км.

¹¹⁶ Предварительная численность населения Хабаровского края по муниципальным образованиям на 1 января 2022 года: информация Управления Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотскому автономному округу // habstat.gks.ru

¹¹⁷ Инвестиционный паспорт Амурского муниципального района Хабаровского края // http://amursk-rayon.ru/about/subdivisions/economic_development_division/invPasp2018.pdf

Таким образом, проведенные расчеты указывают на соответствие Амурского муниципального района статусу муниципального округа. Аналогичным образом получены результаты по остальным 10 муниципальным районам Хабаровского края, указывающие на соответствие статуса муниципальных округов (результат – 17 муниципальных районов могут быть преобразованы только в муниципальные округа).

Постулируя изложенное, закономерно было поставить вопрос об отсутствии в законодательстве с 2019 года ограничений для упразднения поселенческого уровня (при допущении законодателем необъединенных в округа городских и сельских поселений). Установление критериев урбанизации для образования городского округа (доля и плотность населения, площадь территории) и отсутствие таковых для муниципального округа обеспечивает простоту преобразования муниципальных образований в муниципальные округа и городские округа.

Необходим пересмотр созданных ранее городских округов на соответствие установленным критериям и преобразованием их в муниципальные округа. Применительно к Дальневосточному федеральному округу в Магаданской области наделению статусом муниципального округа подлежат 8 из 9; Сахалинской области – 17 из 18 соответственно (был установлен переходный период до 1 января 2025 года).¹¹⁸

Однако, возвращаясь к вопросу территориальных основ местного самоуправления на основе рассмотрения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект федерального закона о местном самоуправлении) вышеуказанный переходный период утрачивает свое значение. Проект федерального закона о местном самоуправлении (эксперты дают ему неоднозначные оценки) предусматривает переход на одноуровневую систему местного самоуправления с городскими и муниципальными округами (в их состав войдут все городские и сельские поселения). Несмотря на то, что после рассмотрения и принятия проекта в первом чтении и установления срока на сбор поправок до 23 февраля 2022 года (касаться они будут организационных основ), иных вариантов пересмотра территориальной организации местного самоуправления не ожидается.

¹¹⁸ Рекомендации совещания на тему: «О практике преобразования муниципальных образований и изменении муниципального устройства в субъектах Российской Федерации» (проект): подготовлен Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 07.04.2020 // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/21957169/>; Территориальное устройство местного самоуправления в субъектах Российской Федерации и предполагаемые преобразования муниципалитетов: информация Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // komitet4.km.duma.gov.ru

Ключевые новации проекта федерального закона о местном самоуправлении заключаются в изменении территориальной организации местного самоуправления с точки зрения ее унификации и подходе к определению полномочий органов местного самоуправления.

Местное самоуправление будет осуществляться в трех видах муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Законодательная фиксация (пока на уровне проекта) одноуровневой системы местного самоуправления была ожидаемой по ряду причин. Во-первых, процессы укрупнения муниципальных образований в регионах фактически шли с опережением федерального регулирования. Во-вторых, существенным катализатором выступает дисбаланс по линии «полномочия – бюджетная обеспеченность муниципальных образований», что затрудняет выравнивание и повышение качества жизни населения. В-третьих, закономерным является развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти. Проект федерального закона о местном самоуправлении, направленный на совершенствование организации местного самоуправления, является очередным этапом в выстраивании такой системы.

Идея о местном самоуправлении в системе публичной власти не нова для российского права¹¹⁹ и, как было показано выше, имело витиеватый путь преобразований, не являющийся эффективным. Нельзя не признать, что de-facto местное самоуправление всегда находилось в единой системе с государственной властью, хотя и вне ее, что не противоречило самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий.¹²⁰

Законопроект вводит новое определение понятие муниципального образования как территорию с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.¹²¹ Тем самым снимается критика понимания муниципального образования через перечисление видов муниципальных образований. Предлагается упрощенный механизм административно-территориального преобразования

¹¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24011997-n/>

¹²⁰ Технократизация местного самоуправления // https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya

¹²¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федерального закона № 40361-8 // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

муниципальных образований: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования. Установление границ территорий муниципальных образований и преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации с учетом соответствующей инициативы. К числу новаций законопроекта по праву относится закрепление перечня принципов территориальной организации местного самоуправления, интерпретируемых в качестве императива и защиты происходящих изменений. Существенным является уточнение, что муниципальное образование не является административно-территориальной единицей. Вместе с тем, вполне вероятным окажется трансформация административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в контексте преобразования территориальной организации местного самоуправления.

Рассматривая структуру понятия «административно-территориальное деление», наблюдается неразрывная связь территории и управления территорией. Соответственно можно отнести к числу важных поправок к проекту федерального закона о местном самоуправлении (относительно «административно-территориального деления»), поправку о необходимости «оформления юридической конструкции территориальных органов местного самоуправления, назначаемых главой муниципального округа, которые придут на смену ликвидированным муниципальным образованиям». Аналогичным образом, имеет отношение к административно-территориальному делению» поправка о необходимости «учесть в новом документе особенности территорий, где проживают, в том числе, малочисленные народы России».¹²²

Исходя из логики первой упомянутой поправки, территория муниципального, равно как и городского округа, будет разделена на «составные части» округа по территориальному принципу - данное обстоятельство не является решающим, сокращается число центров управления, их укрупнение будет сопровождаться единством проводимой политики. Что касается второй поправки, территории, где проживают, в том числе, малочисленные народы, могут не соотноситься строго с границами муниципального округа, но при этом их необходимо будет очертить, а при учете интересов согласовывать действия разных управленческих уровней. Потенциального упрощения сетки административно-территориального деления не ожидается.

Рассмотренные примеры вариаций административно-территориального деления соотносятся с новациями организации

¹²² Эксперты считают, что в законе о местном самоуправлении, необходимо уточнить понятия: публикация 25 января 2022 года // <https://tass.ru/politika/13524079>

публичной власти в субъектах Российской Федерации.¹²³ В соответствии со статьей 60 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», особенности осуществления публичной власти на отдельных территориях могут устанавливаться федеральными законами, в частности, на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (речь идет о публичной власти, а не о местном самоуправлении на таких территориях).

Общий вывод по логике рассуждения можно сделать о выстраивания формата административно-территориального деления на основе принципов унитаризма в части усиления централизации власти.

Позитивный аспект заключается в реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в части выстраивания согласованного действия различных уровней власти как единого целого, а также в преодолении множества вопросов, связанных с отсутствием единообразия в перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения и проблем с низкой бюджетной обеспеченностью. Осмысление новой данности приведет к пониманию, что уменьшение управленческих звеньев, концентрация полномочий и финансов в условиях одноуровневой системы местного самоуправления, обеспечение уровня зрелости органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, является более эффективной мерой для сохранения управляемости в решении вопросов местного самоуправления. Местное самоуправление, как часть публичной власти, органично вписывается в общую систему власти - федеральной и региональной, в противном случае единая система публичной власти вне местного самоуправления будет просто фикцией.

Резюмируя вышеизложенное, административно-территориальное деление Российской Федерации представляет собой сложноорганизованную модель абсолютного (субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, административно-территориальные единицы) и относительного (федеральные округа, макрорегионы, федеральные территории, территории с особым статусом) деления территории страны на части с целью эффективного публичного управления на основе отраслевой горизонтали и территориальной вертикали. Административно-территориальное деление Дальневосточного федерального округа является

¹²³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 21.12.2021, N 0001202112210031

динамичным как в части абсолютного, так и относительного деления на части, подвержено трансформациям как совокупность приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, что способствует развитию потенциала территории.

1.4. Бюджетные процессы в регионах Дальнего Востока

Экономический спад, вызванный распространением коронавирусной инфекции COVID-19 и ее последствиями, стал испытанием на устойчивость к внешним факторам для бюджетной системы Российской Федерации. Для региональных бюджетов масштабы негативных эффектов зависели от отраслевой структуры региональной экономики, уровня самодостаточности бюджета и объема федеральной поддержки.

В 2020 году основными факторами, повлиявшими на результаты исполнения региональных бюджетов, стали:

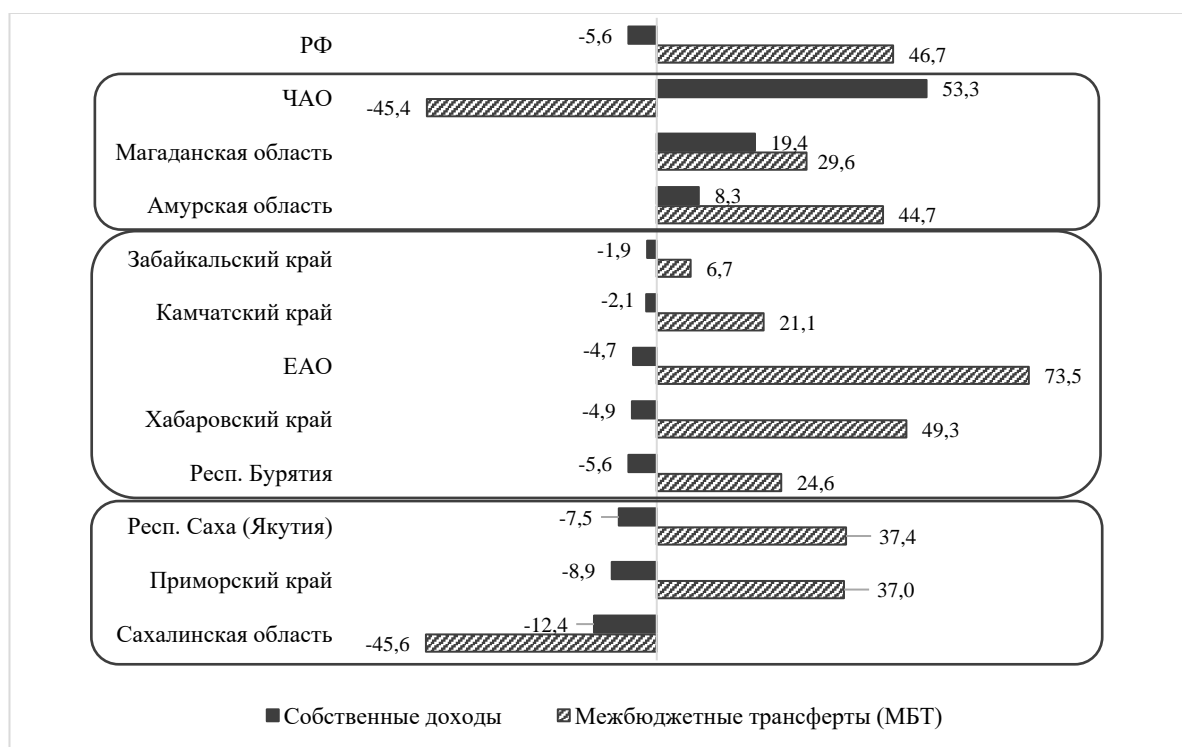
- сокращение собственных доходов в результате сжатия внутреннего спроса, снижения спроса на экспортные товары (в первую очередь, углеводороды);
- увеличение собственных бюджетных доходов в золотодобывающих регионах в связи с ростом мировых цен на золото;
- увеличение поступлений из федерального бюджета в результате развертывания дополнительной трансфертной поддержки и наращивания объемов софинансирования национальных проектов;
- резкое увеличение государственных расходов на здравоохранение и социальную поддержку населения.

В 2020 году общероссийской тенденцией стало снижение собственных доходов региональных бюджетов. Для дальневосточных регионов состав и величина негативных последствий в значительной мере зависели от отраслевой структуры экономики и наличия источников неналоговых доходов (рис. 1.4.1).

Заметное сокращение объема собственных доходов произошло в Республике Саха (Якутия) (на 7,5% в реальном выражении), Приморском крае (на 8,9%) и Сахалинской области (на 12,4%). В Сахалинской области и Республике Саха (Якутия) главной причиной стало сокращение неналоговых поступлений, которые в этих регионах составляют существенную часть доходов бюджета¹²⁴. В Сахалинской области неналоговые доходы сократились на 16,4 млрд рублей (на 38,1% в реальном выражении) за счет сокращения поступлений по Соглашениям о разделе продукции в условиях резкого снижения мировых цен на нефть в 2020 году. В Республике Саха (Якутия)

¹²⁴ В консолидированном бюджете Сахалинской области доля неналоговых доходов за трехлетний период составляла 25,4%, а в консолидированном бюджете Республики Саха (Якутия) – 17,5%. В Сахалинской области высокая доля неналоговых доходов обусловлена поступлениями по Соглашению о разделе продукции в рамках проекта «Сахалин-2», а в Республике Саха (Якутия) – владением акций алмазодобывающей компании АК «АЛРОСА» (25% акций владеет Республика, 8% акций в сумме – отдельные муниципальные образования региона). В остальных субъектах РФ в составе ДФО доля неналоговых доходов является незначительной (в 2020 году – от 0,8% в ЧАО до 3,6% в Приморском крае).

сокращение неналоговых доходов (на 14,4 млрд рублей или на 53,4% в реальном выражении) было обусловлено изменениями дивидендной политики АК «АЛРОСА» и снижением спроса на ювелирные бриллиантовые изделия на мировом рынке¹²⁵.



Источник: рассчитано по данным Казначейства России

Рис. 1.4.1 – Изменение реальных доходов консолидированных бюджетов в 2020 г., % (с корректировкой на индекс потребительских цен¹²⁶)

В экономике Приморского края высока доля сервисного сектора, что привело к заметному сокращению налоговых поступлений из-за снижения экономической активности. Значительная часть валового регионального продукта (далее – ВРП) Приморского края формируется в отраслях экономики, связанных с логистикой, транспортировкой и хранением грузов (в среднем за 2017–2019 гг. – 16,3% ВРП), а также с деятельностью гостиниц и предприятий общественного питания (18,3% ВРП)¹²⁷. В крае развита туристическая отрасль, деятельность которой в условиях пандемии оказалась абсолютно парализованной¹²⁸.

¹²⁵ Отчет публичного акционерного общества АК «АЛРОСА» за 2020 год [Электронный ресурс]. АК «АЛРОСА» (ПАО). – URL: http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2021/06/ALROSA_AR2020_080721.pdf (дата обращения: 10.12.2021)

¹²⁶ По данным Росстата индекс потребительских цен в 2020 году составил 104,9 %

¹²⁷ Рассчитано на основе данных Росстата о валовом региональном продукте в основных ценах за 2017-2019 гг. URL: <https://fedstat.ru/indicator/59448> (дата обращения: 10.12.2021).

¹²⁸ Например, в 2019 году край посетили 178,1 тыс. иностранных туристов, или 63,1% от общего туристического потока в ДФО).

В результате собственные доходы консолидированного бюджета края сократились на 5,4 млрд рублей (на 8,9% в реальном выражении).

Вместе с тем, собственные доходы бюджета значительно увеличились в Чукотском автономном округе (+53,3% в реальном выражении), Магаданской (+19,4%) и Амурской (+8,3%) областях. Основной причиной роста стали высокие финансовые результаты золотодобывающих предприятий. Неопределенность на мировых рынках, возникшая в результате пандемии, привела к увеличению инвестиционного спроса на «защитные» активы, одним из которых является золото. Стоимость золота в 2020 году выросла на 46%, обновив исторические максимумы¹²⁹. В результате, объем поступлений по налогу на прибыль организаций, а также объем сборов за пользование природными ресурсами суммарно увеличились в Чукотском автономном округе – на 44,6% (в номинальном выражении), Магаданской области – на 63,7%, Амурской области – в 2 раза.

В 2020 году основным источником роста доходов региональных бюджетов стали межбюджетные трансферты. По итогам 2020 года общий объем межбюджетных трансфертов бюджетам дальневосточных регионов составил 450,1 млрд рублей или 119% к уровню 2019 года в реальном выражении. В частности, увеличение объема федеральных трансфертов было обусловлено следующими процессами:

1) предоставлением регионам дополнительной безвозмездной помощи на компенсацию падения собственных доходов бюджета и решение вопросов, связанных с преодолением последствий пандемии COVID-19;

2) увеличением расходов на социальную поддержку граждан в связи с экономической ситуацией (в основном, выплаты безработным гражданам).

3) расширением мер финансовой поддержки семей, имеющих детей;

4) наращиванием финансирования в рамках реализации мероприятий национальных проектов¹³⁰.

Совокупный объем дотаций дальневосточным регионам в 2020 году составил 213,1 млрд рублей (112,5% к объему 2019 года в реальном выражении). Правительством Российской Федерации было принято решение о компенсации части снижения собственных доходов региональных бюджетов в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Такую поддержку

¹²⁹ Сравнительный анализ крупнейших золотодобывающих компаний (2019-2020 гг.) [Электронный ресурс]. АО «ПрайсвотерхаусКуперс Аудит». – URL: <https://www.pwc.ru/ru/industries/mining-and-metals/2021/gold-minig-2020.pdf> (дата обращения: 10.12.2021)

¹³⁰ В 2020 году расходы федерального бюджета на финансирование национальных проектов составили порядка 2 149,1 млрд рублей, что на 547,3 млрд рублей (на 34,2%) больше, чем в 2019 году.

получили 7 дальневосточных регионов на общую сумму 20 млрд рублей. Фактическое сокращение собственных доходов по итогам года произошло в 4 регионах на общую сумму 26,3 млрд рублей. Дотация позволила в полном размере компенсировать потери собственных доходов в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае, примерно на 85% – в Приморском крае. Сахалинская область, где произошло наиболее масштабное сокращение собственных доходов, дотацию не получила, в связи с тем, что при распределении дотаций был учтен высокий уровень бюджетной обеспеченности области.

В рамках специальных мер поддержки регионам были предоставлены дотации на финансирование мер по преодолению последствий пандемии коронавируса: дотации на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда, дотации на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией, дотации на осуществление дополнительных выплат медицинским и иным работникам, оказывающим медицинскую помощь по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции. Финансовую помощь получили все дальневосточные регионы (суммарно – 5,6 млрд рублей).

Объем дотаций дальневосточным регионам в рамках специальных мер поддержки составил 25,6 млрд рублей или 12% от совокупного объема всех дотаций. В отношении основного объема дотаций (88%) специальных решений в связи с пандемией принято не было, их объем составил 187,5 млрд рублей или 99% к уровню 2019 года в реальном выражении.

Увеличение поступлений по другим видам трансфертов в основном было связано с расширением мер социальной поддержки населения. Основной вклад в прирост субсидий внесли:

– запуск нового механизма поддержки семей с детьми – ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет (совокупный объем федеральных субсидий по макрорегиону – 21,3 млрд рублей);

– субсидии на выплату социальных доплат к пенсии неработающим пенсионерам (+3,6 млрд рублей)¹³¹;

– субсидии на предоставление ежемесячных денежных выплат гражданам при рождении третьего ребенка или последующих детей (+2,2 млрд рублей).

В связи с замедлением экономической активности почти в 3 раза увеличились расходы федерального бюджета на социальные выплаты

¹³¹ Был осуществлен технический перевод трансферта из формы «иного межбюджетного трансферта» в форму «субсидии» с увеличением объема финансирования в 1,7 раза в соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 № 412-ФЗ "О внесении изменения в статью 12.1 Федерального закона "О государственной социальной помощи".

безработным гражданам, реализуемые через федеральную субвенцию (на 7,5 млрд рублей суммарно по макрорегиону). В результате смягчения критериев предоставления поддержки увеличилось количество получателей субвенций на ежемесячные выплаты при рождении первого ребёнка. Объем поддержки в рамках этой меры вырос на 4,9 млрд рублей или в 2,2 раза.

Расходы региональных бюджетов в 2020 году формировались в условиях необходимости финансирования внеплановых мер по борьбе с последствиями пандемии, а также наращивания ассигнований на мероприятия национальных проектов.

Общей тенденцией в период пандемии стал рост социальных расходов при сокращении расходов на экономику (рис. 1.4.2). Наиболее значительно увеличились расходы на здравоохранение (149,8% в реальном выражении) и социальную поддержку граждан (120,3%).



Источник: рассчитано по данным Казначейства России

Примечание:

- административные расходы: общегосударственные вопросы, нац. оборона и безопасность;
- социальные расходы: образование, здравоохранение, культура, спорт, социальная политика;
- инфраструктурные расходы: ЖКХ, транспорт, дорожное хозяйство, связь;
- расходы на экономику: общеэкономические вопросы, ТЭК, сельское, лесное и водное хозяйство.

Рис. 1.4.2 – Темп роста реальных расходов консолидированных бюджетов в 2020 году (2019 г. = 100%), %

В части расходов на поддержку отраслей экономики в 6 регионах сократились доходы на водное хозяйство (в среднем на 21,1%), в 5 регионах – расходы на сельское хозяйство и рыболовство (в среднем на 13,2%). Вместе с тем, заметно вырос объем ассигнований на дорожное хозяйство (рост в 9 регионах, в среднем на 12,9%), что преимущественно было связано с продолжением реализации национальных проектов.

По итогам года совокупный объем расходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов составил 1 350,0 млрд рублей или 106,5% к уровню 2019 года в реальном выражении. Таким образом,

бюджетные расходы показали опережающий рост в сравнении с доходами (103,4%), что в целом не свойственно для кризисного периода.

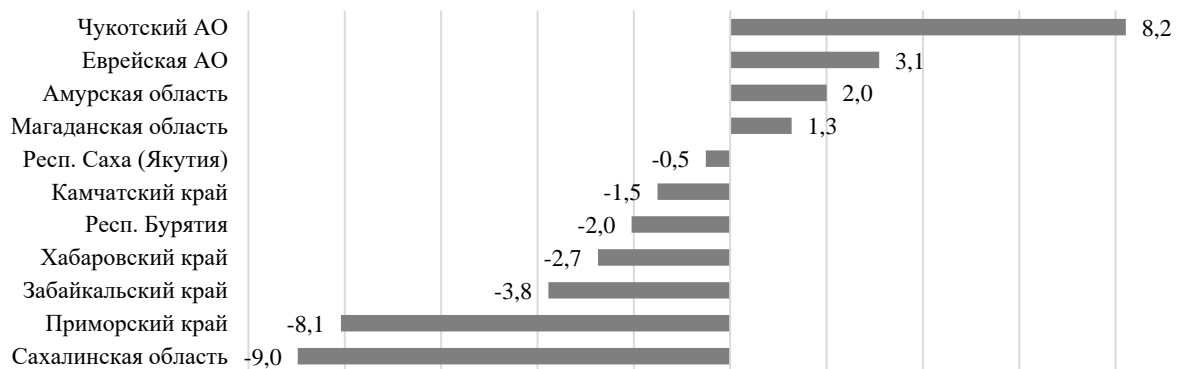
Вместе с тем, расходы бюджетов дальневосточных регионов увеличились в меньшей степени, чем в среднем по Российской Федерации. Отставание по темпам роста наблюдалось в части социальных и административных расходов, а также расходов на экономику. Таким образом, спецификой бюджетов регионов Дальнего Востока в 2020 стало менее значительное сокращение собственных доходов бюджета, но при этом менее высокий рост бюджетных расходов, чем в среднем по России.

Усиление федеральной поддержки в 2020 году в значительной мере помогло поддержать повышенные расходы региональных бюджетов в условиях пандемии. Вместе с тем, финансовая помощь в основном была предоставлена за счет целевых трансфертов¹³² (67,8% в общем приросте объема трансфертов), и направлялась «транзитом» на адресные выплаты населению. Поэтому федеральная помощь могла лишь частично использоваться для решения проблем ликвидности, неизбежно возникающих в условиях сокращения собственных доходов и появления незапланированных расходов. В результате многие дальневосточные регионы не смогли избежать ухудшения сбалансированности своих бюджетов.

В 2020 году бюджеты были исполнены с дефицитом¹³³ в 7 регионах Дальнего Востока в сравнении с 6 регионами в 2019 году, суммарный объем дефицита увеличился в 4,9 раза. Наиболее высокий дефицит бюджета показали регионы, собственные доходы которых значительно сократились в 2020 году: Сахалинская область (размер дефицита 9% или 16,5 млрд рублей) и Приморский край (8,1% или 14,1 млрд рублей) (рис. 1.4.3). Вместе с тем, в данных регионах имелись накопленные остатки (резервы) бюджетных средств на счетах, что позволило в случае Приморского края профинансировать дефицит в полном объеме, а в случае Сахалинской области – примерно наполовину.

¹³² К нецелевым трансфертам были отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на реализацию мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, к целевым – все прочие трансферты.

¹³³ При проведении оценок дефицит (профицит) определялся как разница между доходами и расходами консолидированного бюджета.



Источник: рассчитано по данным Казначейства России

Рисунок 1.4.3 – Расчетный дефицит консолидированного бюджета в процентах к доходам (2020), %

Наличие остатков на счетах является запасом ликвидности, повышающим устойчивость регионов к кассовым разрывам. Не все дальневосточные регионы имеют значительные остатки средств на счетах. По данным АКРА, на 01.01.2021 наименьшее соотношение остатков на счетах и среднемесячных расходов имели Республика Бурятия (4%), Магаданская область (6%) и Хабаровский край (11%)¹³⁴. Эти регионы в наименьшей степени защищены в случае дефицита бюджета и могут рассчитывать только на внешние источники финансирования.

В 2020 году государственный долг увеличился в 6 регионах Дальнего Востока (табл. 1.4.1). В относительном выражении наиболее значительно увеличили госдолг Сахалинская область (на 8,0 млрд рублей при полном отсутствии долга на начало года), Камчатский край (на 70% или 2,8 млрд рублей), Республика Бурятия (на 14% или 1,7 млрд рублей).

Важной частью федеральной поддержки регионов в 2020 году стали решения в отношении бюджетного кредитования. Суммарно регионы Дальнего Востока привлекли 26,2 млрд новых заимствований, при этом 13,7 млрд из них (без учета Сахалинской области – порядка 75%) являлись бюджетными кредитами федерального центра (со ставкой 0,1% годовых). В 3 регионах замещение коммерческих кредитов бюджетными позволило оптимизировать структуру государственного долга (Республика Бурятия, Хабаровский край, Магаданская область) (табл. 1.4.1).

¹³⁴ Рэнкинг регионов Дальневосточного федерального округа по уровню финансовой устойчивости [Электронный ресурс]. Аналитическое кредитное рейтинговое агентство. – URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2652/> (дата обращения 09.12.2021)

Таблица 1.4.1

Изменение объема государственного долга дальневосточных субъектов РФ в 2020 году

Территория	Объем госдолга на 01.01.2021, млрд рублей	Изменение к 01.01.2020, млрд рублей		
		Всего	Коммерческие кредиты	Бюджетные кредиты
Респ. Бурятия	13,9	+1,7	-2,6	+4,3
Респ. Саха (Якутия)	49,1	-0,04	-1,0	-
Забайкальский край	29,5	+2,6	+1,5	+1,1
Камчатский край	6,8	+2,8	+3,0	-0,2
Приморский край	4,7	-0,4	-	-0,4
Хабаровский край	54,5	+2,9	-2,8	+5,7
Амурская область	27,0	-	-	-
Магаданская область	13,1	-1,1	-3,3	+2,6
Сахалинская область	8,0	+8,0	+8,0	-
Еврейская АО	5,0	-0,3	-0,3	-
Чукотский АО	10,2	+0,7	-	-

Источник: рассчитано по данным Казначейства России, Минфина России

Бюджетные кредиты были выданы регионам в конце 2020 года для закрытия дефицитов бюджетов и предотвращения наращивания дорогих коммерческих заимствований. Первоначально срок возврата бюджетных кредитов был установлен до 1 июля 2021 года, а в дальнейшем было принято решение о возможности погашения за счет новых бюджетных кредитов, выданных в 2021 году.

Дополнительными мерами поддержки на федеральном уровне стало продление периода погашения задолженности по ранее взятым бюджетным кредитам и освобождение от погашения задолженности в 2020 году. Также было предусмотрено освобождение от ответственности за превышение предельных значений по объемам дефицита, государственного долга и доли коммерческого долга в совокупных заимствованиях.

В целом по итогам 2020 года в большинстве дальневосточных регионов наблюдались проблемы с достижением сбалансированности бюджета, продолжилась тенденция к наращиванию государственного долга.

В 2021 году восстановление экономической динамики положительно отразилось на показателях исполнения региональных и местных бюджетов. Рост собственных доходов в реальном выражении¹³⁵ произошел в 9 регионах Дальнего Востока. Исключением

¹³⁵ С учетом индекса потребительских расходов в 2021 году – 108,4%.

стали Сахалинская область (-2,3%), где продолжились негативные эффекты от сокращения объемов экспорта нефти, и Чукотский АО (-13,6%), где сработал эффект высокой базы.

На объем федеральных трансфертов российским регионам в 2021 году повлияло сворачивание мер поддержки на борьбу с пандемией COVID-19 (сокращение дотаций, субвенций, ИМБТ), и наращивание объемов финансирования национальных проектов (рост субсидий). Преобладающей тенденцией стало всё же сокращение объема межбюджетных трансфертов в 2021 году в большинстве регионов Дальнего Востока. Наиболее значительно трансферты сократились в Сахалинской области (на 41% в реальном выражении), Хабаровском крае (на 16,5%), Еврейской автономной области (на 12,7%). Федеральная помощь сыграла важную роль в финансировании возросших в период пандемии расходов, однако ее сокращение в 2021 году выглядело преждевременным решением. В условиях сохранения высокого уровня заболеваемости COVID-19, необходимости реализации мероприятий по ограничению распространения коронавирусной инфекции, вакцинации, социальной поддержке населения и иных обусловленных пандемией расходов, финансовая нагрузка на региональные бюджеты сохранилась повышенной в сравнении с периодом до пандемии.

В 2021 продолжилось наращивание объема федеральных субсидий бюджетам субъектов РФ в связи с расширением финансирования по Национальным проектам. Объем федеральных субсидий в 2021 году увеличился почти во всех регионах Дальнего Востока, в том числе наиболее значительно – в Амурской области (в 2 раза), Приморском крае (в 1,6 раза), Забайкальском крае (в 1,5 раза), Камчатском крае (в 1,4 раза) и Еврейской автономной области (в 1,4 раза). Опережающий темп роста субсидий в дальневосточных регионах в сравнении со среднероссийским значением (114%) указывает на повышение приоритетности макрорегиона при распределении мер поддержки на реализацию национальных проектов в 2021 году. Вместе с тем субсидии являются трансфертом, требующим софинансирования от получателя за счет собственных средств, что при сокращении безусловной помощи может быть фактором дисбалансов в бюджетах регионов.

В 2021 году в большинстве регионов Дальнего Востока бюджеты были исполнены с профицитом. Наиболее выраженный дефицит бюджета (расчетно по консолидированному бюджету) имели Амурская область (-4,3%) и Чукотский АО (-3,9%).

В 2021 году дальневосточным регионам удалось заметно сократить объем государственного долга и, в частности, коммерческих заимствований, благодаря позитивной динамике бюджетных доходов и продолжению реализации федеральных мер поддержки в части

бюджетных кредитов. Объем госдолга увеличился только в Республике Бурятия. Объем коммерческих кредитов снизился в 5 регионах (Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае, Хабаровском крае, Сахалинской области, Еврейской АО). Суммарный объем государственного долга регионов Дальнего Востока сократился на 5,9% (в номинальном выражении) и составил 209,0 млрд рублей.

Завершение 2021 года позволяет проанализировать основные результаты прохождения региональными бюджетами кризисного периода 2020-2021 годов. По итогам 2021 года доходы консолидированных бюджетов почти во всех дальневосточных регионах превышали докризисный уровень 2019 года (табл. 1.4.2). В части собственных доходов бюджета не удалось полностью восстановиться лишь Сахалинской области в связи с сокращением объемов добычи и экспорта нефтегазовых ресурсов. В Еврейской АО и Приморском крае уровень собственных доходов остался почти без изменений. Лидерами роста по собственным доходам бюджета стали Чукотский АО (132,5%), Республика Саха (Якутия) (128,1%), Магаданская область (125,7%), Амурская область (111,4%).

Таблица 1.4.2

**Объем доходов консолидированных бюджетов
дальневосточных субъектов в 2021 г. к уровню 2019 года, %**

Территория	Доходы, всего, млрд рублей	Изменение к 2019 г. в реальном выражении*, %		
		Всего	Собственные доходы	Безвозмездные поступления
Все субъекты РФ	17 546,32	113,7	109,2	131,8
Респ. Бурятия	105,77	113,9	107,7	115,4
Респ. Саха (Якутия)	358,30	130,4	128,1	135,8
Забайкальский край	113,93	110,3	107,6	113,2
Камчатский край	115,36	112,8	104,9	117,0
Приморский край	199,11	108,4	102,8	123,3
Хабаровский край	165,53	111,9	106,9	124,2
Амурская область	118,63	124,8	111,4	158,0
Магаданская область	57,68	116,3	125,7	117,0
Сахалинская область	187,45	81,9	85,5	37,6
Еврейская АО	24,32	140,9	98,7	191,5
Чукотский АО	53,87	88,2	132,5	57,7

*индексы роста рассчитаны на основе индекса потребительских цен в 2021 году

Источник: рассчитано по данным Казначейства России, Минфина России

Межбюджетные трансферты в этот период стали сильным источником поддержки доходов региональных бюджетов и увеличивались быстрее, чем собственные доходы. В частности, объем трансфертов Еврейской АО вырос в 1,9 раза в реальном выражении, Амурской области – в 1,6 раза, Республике Саха (Якутия) – в 1,3 раза.

Вместе с тем, как в части собственных доходов, так и в части межбюджетных трансфертов только примерно половина регионов Дальнего Востока достигали среднероссийского темпа роста за 2020-2021 годы. Это свидетельствует о том, что сложившиеся темпы роста бюджетных доходов пока не позволяют обеспечить устойчивое преодоление отставания по бюджетной обеспеченности от среднего значения по стране.

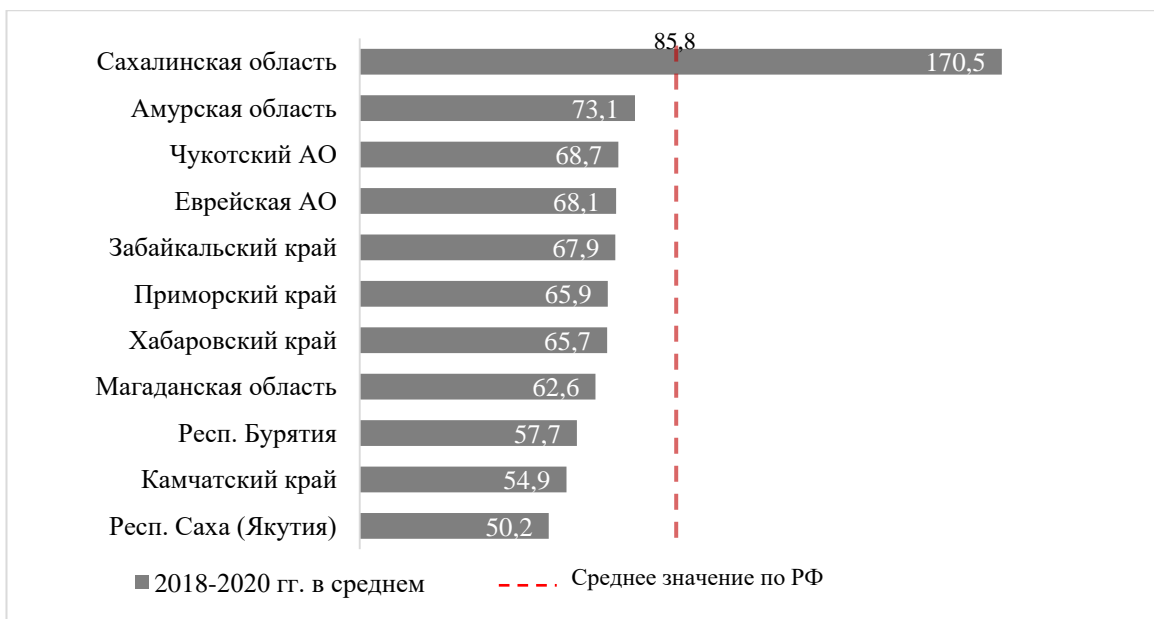
В бюджетных системах регионов Дальнего Востока сохраняется ряд негативных характеристик, иллюстрирующих ограниченные возможности регионов по повышению качества государственных услуг и финансированию проектов развития.

В частности, одной из проблем является недостаточная бюджетная обеспеченность (ниже среднероссийского уровня). Большинство дальневосточных регионов не достигают среднероссийского значения как по уровню расчетной бюджетной обеспеченности (РБО) ¹³⁶ после выравнивания, так и по объему подушевых бюджетных доходов.

По значению РБО достигает среднероссийского уровня (1,0) только один дальневосточный регион – Сахалинская область (1,377). В остальных регионах уровень РБО после выравнивания в 2021 году составлял от 0,677 в Республике Бурятия до 0,909 в Амурской области. Помимо Республики Бурятия уровень РБО не превышал 0,8 еще в 5 регионах: Республика Саха (Якутия) – 0,687, Камчатский край – 0,702, Еврейская автономная область – 0,703, Забайкальский край – 0,757, Магаданская область – 0,787.

По объему доходов на душу населения (с корректировкой на индекс бюджетных расходов) в среднем за 2018–2020 гг. разрыв со среднероссийским значением составлял от 17% (Амурская область) до 71% (Якутия) (рис.1.4.4).

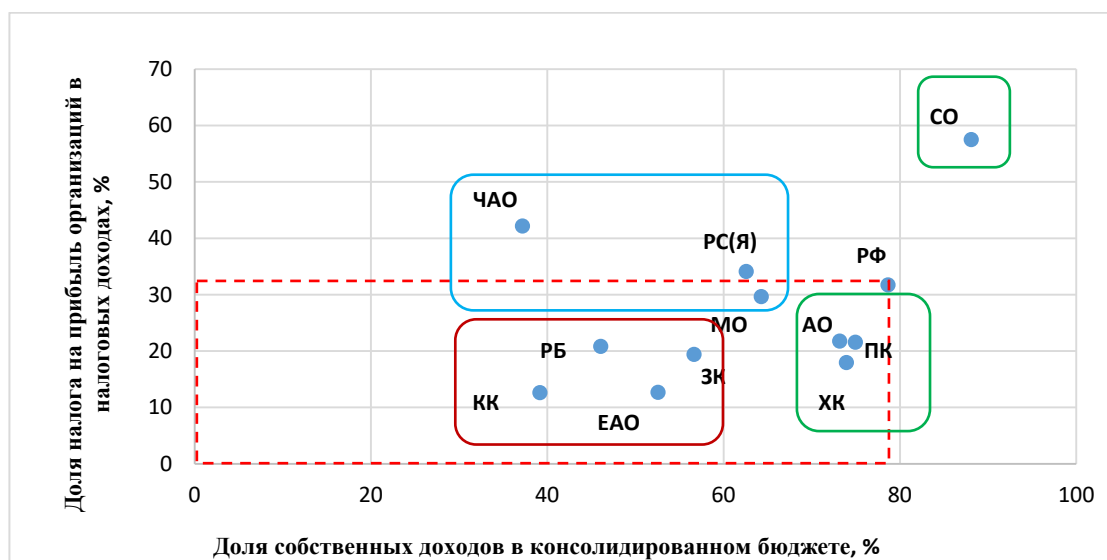
¹³⁶ Одним из индикаторов бюджетной обеспеченности является уровень расчетной бюджетной обеспеченности, определяемый как отношение расчетного объема налоговых доходов на душу населения (скорректированное на индекс бюджетных расходов) к такому же среднероссийскому показателю. Индикатор ежегодно рассчитывается Минфином России и используется как основа для распределения федеральных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, в частности, наиболее крупного трансферта – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.



Источник: рассчитано по данным Казначейства России, Минфина России

Рисунок 1.4.4 – Доходы консолидированных бюджетов регионов Дальнего Востока на душу населения, тыс. рублей (с корректировкой на ИБР, в среднем за 2018–2020 гг. в ценах 2017 г.)

Также все регионы ДФО, кроме Сахалинской области, имеют низкую самодостаточность, не достигая средних по России значений по доле собственных доходов и вкладу коммерческих организаций в налоговые доходы, что обусловлено недостаточным экономическим развитием территорий, низкой концентрацией бизнеса и инвестиционных проектов (рис.1.4.5).



Источник: рассчитано по данным Казначейства России, Минфина России

Рис. 1.4.5 – Параметры самодостаточности консолидированных бюджетов регионов Дальнего Востока в 2018-2020 гг., %

Помимо Сахалинской области, сравнительно более самодостаточными являются Приморский край, Хабаровский край и Амурская область. Наибольшая зависимость от внешних источников доходов сохраняется в Камчатском крае, Республике Бурятия, ЕАО и Забайкалье. В Чукотском АО долю собственных доходов снижает высокий объем федеральных трансфертов, проходящий через бюджет округа для софинансирования инфраструктуры сырьевых проектов.

Несоответствие бюджетных доходов объему расходных обязательств обусловило накопление сравнительно высокого объема государственного долга за последние 10 лет. Несмотря на прекращение активного наращивания госдолга, тенденция к его сокращению является слабой. В большинстве регионов Дальнего Востока сохраняется повышенный уровень долговой нагрузки. На конец 2022 года в 8 дальневосточных регионах уровень долговой нагрузки бюджета (отношение объема государственного долга к собственным доходам) был выше среднего значения по России (21,0%), в том числе наиболее высокую долговую нагрузку имели Еврейская автономная область (78,6%), Забайкальский край (74,2%) и Хабаровский край (69,4%).

В условиях низкой обеспеченности доходами и сравнительно высокой стоимости реализации полномочий регионы Дальнего Востока испытывают сложности в финансировании расходов на развитие. Это проявляется в низкой доле бюджетных инвестиций в расходах региональных бюджетов. По оценке, в среднем за 2018–2020 годы доля бюджетных инвестиций достигала среднероссийского значения 11,2% только в Чукотском АО (23,3%), Сахалинской области (20,8%) и Хабаровском крае (13,4%). В остальных 8 регионах Дальнего Востока доля инвестиционных расходов составляла от 3,5% (Еврейская АО) до 11,1% (Республика Бурятия). Для сравнения значение аналогичного показателя в г. Москва – 17,9%, Республике Крым – 38,5%, в целом по приоритетным территориям Российской Федерации (без Дальневосточного федерального округа¹³⁷) – 18,2%. В регионах северной части Дальнего Востока (Магаданская область, Камчатский край, Республика Саха (Якутия)) возможности направления бюджетных расходов на развитие сдерживаются высокой стоимостью основных ресурсов и большими дополнительными затратами на обеспечение доступности коммунальных услуг для населения и хозяйствующих субъектов.

Таким образом, в целом за период 2020–2021 гг. в большинстве дальневосточных регионов наблюдалась позитивная динамика бюджетных доходов, показателей сбалансированности бюджета и

¹³⁷ Оценка по приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации без ДФО и Арктики: Калининградская область, Республика Крым, г. Севастополь, регионы Северо-Кавказского федерального округа.

параметров государственного долга. Это было связано как расширением федеральной поддержки, так и восстановлением в 2021 году экономической активности, конъюнктуры цен на товары сырьевого экспорта. Экономический спад в период пандемии показал высокую зависимость бюджетных систем Дальнего Востока от ситуации на сырьевых рынках и финансовых результатов предприятий по добыче переработке углеводородного сырья, драгоценных металлов, действующих на территории Дальнего Востока.

Сохраняется масштаб основных проблем дальневосточных бюджетных систем – низкая бюджетная обеспеченность и самодостаточность, дефицит средств на развитие, хронические проблемы сбалансированности и высокая долговая нагрузка бюджета. Для устойчивого повышения бюджетной обеспеченности необходимо наращивание экономического потенциала регионов и развитие собственных источников доходов. В последние годы выраженная положительная динамика наблюдается только в отдельных регионах (Амурская область, Магаданская область, Чукотский АО). С учетом поставленных перед дальневосточными регионами задач по обеспечению ускоренного социально-экономического развития в краткосрочной перспективе целесообразно включение дополнительных механизмов финансовой поддержки региональных бюджетов. В качестве одного из подходов может рассматриваться предоставление трансферта (дотации) на ускоренное развитие бюджетам дальневосточных субъектов Российской Федерации с доведением расчетной бюджетной обеспеченности до среднероссийского уровня (1,0).

2. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока в контексте национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года

2.1. Оценка результативности демографической политики Российской Федерации в субъектах ДФО

Сохранение населения является в настоящее время одной из национальных целей, так как Россия является самой большой по площади страной и занимает 17,1 млн. кв. км, но по численности населения стоит на 9 месте¹³⁸. ДФО самый большой по площади округ, занимающий 41 % территории России с численностью населения 5,6 % . На Востоке граничит со страной в десять раз превышающей ее по численности населения. Поэтому увеличение численности населения страны и ДФО, в частности, является актуальной задачей для страны и имеет геополитическое значение.

В Российской Федерации рост численности является приоритетной целью на современном этапе. Данная цель определена в основных концептуальных документах, таких как, Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2025 года¹³⁹, в указах Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 года¹⁴⁰, № 474¹⁴¹ от 20.07.2020г.. В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2021 году определено, что сбережение населения является высшим национальным приоритетом для того, чтобы выйти на устойчивый рост численности населения.¹⁴²

Численность населения России зависит от половозрастной структуры населения и динамики двух демографических процессов: рождаемости и смертности. Определенный вклад в формирование численности населения вносит миграция.

Численность населения России на протяжении последних 20 лет убывает, тенденции не стабильные и убыль чередуется с приростом населения. Данные тенденции отражены в таблице 2.1.1.

¹³⁸ Аганбегян А.Г. (2021) Как восстановить сохранность народа России // А.Г. Аганбегян // Народонаселение. – 2021. - Том 24 №2. – С. 4-18. <https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2>.

¹³⁹ Концепция демографической политики России на период до 2025 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71673/7a46cb13de731db3333fcd77a4f7887e468287e (дата обращения 10.11.2021г)

¹⁴⁰ Указ Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегической задаче Российской Федерации на период до 2024 года». URL:// <https://docs.cntd.ru/document/557309575?marker=7D20K>. (дата обращения 10.11.2021 г.)

¹⁴¹ ¹⁴¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL:// <https://docs.cntd.ru/document/565341150> (дата обращения 10.11.2021 г.)

¹⁴² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию (2021 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418>

Таблица 2.1.1

**Численность и прирост населения России за 2000-2020 годы,
тыс. человек**

Годы	Численность населения, тыс. человек	Общий прирост(убыль) населения
2000	146890,1	-649,3
2001	146303,6	-586,5
2002	145649,3	-654,3
2003	144963,6	-685,7
2004	144333,6	-630,0
2005	143801,0	-532,6
2006	143236,6	-564,4
2007	142862,7	-373,9
2008	142747,5	-115,2
2009	142737,2	-10,30
2010	142833,5	96,30
2011	142865,4	31,90
2012	143056,4	191,0
2013	143347,1	290,7
2014	143666,9	319,8
2015	146267,3	2600,4
2016	146544,7	277,4
2017	146804,4	259,7
2018	146880,4	76,00
2019	146780,7	-99,70
2020	146459,8 ¹⁴³	-320,9

Источник: Демографический ежегодник России 2019 https://gks.ru/bgd/regl/B19_16/Main.htm

С 2000 года по 2010 год наблюдается убыль населения и показатели убыли стабильны в пределах 650-550 тыс. человек до 2007 года, с 2007 года убыль населения уменьшается и в 2010 году впервые за десять лет вектор меняется, годовой прирост населения составляет 96,3 тыс. человек. Прирост населения продолжается вплоть до 2019 года, и наибольшее значение достигает 2015 году. С 2019 года убыль населения начинает расти, аналогичная картина наблюдается и в субъектах ДФО.

Анализ численности населения субъектов ДФО показывает, что в целом по ДФО население уменьшается и убыль составляет 42 тыс. человек. Только в двух субъектах (Республиках Саха (Якутия) и Бурятия) наблюдается прирост численности населения, в Чукотском автономном округе на протяжении последних пяти лет отмечается стабильная численность. В остальных субъектах ДФО прослеживается постоянная убыль населения. С 2018 года в ДФО наблюдается увеличение абсолютной убыли населения с 23 тыс. человек до 42 тыс.

¹⁴³ Численность и миграция населения Российской Федерации. – режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13283>

человек в 2020 году. Среди всех субъектов ДФО выделяется Республика Саха (Якутия), так как на протяжении всего анализируемого периода прирост населения составляет 15 тыс. человек. В республике Бурятия прирост не так значителен, всего 8 тыс. человек. Относительно стабильная численность населения в Сахалинской области и ЧАО. В Приморском крае численность населения уменьшается за исследуемый период на 37 тыс. человек, в Амурской области на 24 тыс. человек, в Хабаровском крае на 22 тыс. человек, в Забайкальском крае на 17 тыс. человек, в ЕАО на 12 тыс. человек, в Магаданской области на 8 тыс. человек.

Таблица 2.1.2

Численность и прирост населения субъектов ДФО за 2015-2020 годы, тыс. человек

Субъекты ДФО	2015	2016	АП ¹	2017	АП ²	2018	АП ³	2019	АП ⁴	2020	АП ⁵
ДФО	8276	8260	-16	8246	-14	8223	-23	8189	-34	8147	-42
Республика Бурятия	978	982	4	984	2	985	1	983	-2	986	3
Республика Саха (Якутия)	957	960	3	963	3	964	1	967	3	972	5
Забайкальский край	1087	1083	-4	1079	-4	1073	-6	1066	-7	1060	-6
Камчатский край	317	316	-1	315	-1	316	1	315	-1	313	-2
Приморский край	1933	1929	-4	1923	-6	1913	-10	1902	-11	1896	-6
Хабаровский край	1338	1334	-4	1333	-1	1328	-5	1321	-7	1316	-5
Амурская область	810	806	-4	802	-4	798	-4	794	-4	786	-8
Магаданская область	148	147	-1	146	-1	144	-2	141	-3	140	-1
Сахалинская область	488	487	-1	487	0	490	3	490	0	488	-2
Еврейская автономная область	169	166	-3	164	-2	162	-2	160	-2	157	-3
Чукотский автономный округ	51	50	-1	50	0	50	0	50	0	50	0

Источник: Приложение к Демографическому ежегоднику России (информация в разрезе субъектов РФ). 2017: URL: https://gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm (дата обращения 12.11.2021 г.) Приложение к Демографическому ежегоднику России (информация в разрезе субъектов РФ). 2019. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B19_16/Main.htm (дата обращения 12.11.2021 г.). Приложение к Демографическому ежегоднику России (информация в разрезе субъектов РФ). 2021: URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13207>(дата обращения 12.11.2021 г.).

АП¹- абсолютный прирост (убыль) населения (разность численности населения за 2016 год и 2015 год); АП²- абсолютный прирост (убыль) населения (разность численности населения за 2017 год и 2016 год); АП³- абсолютный прирост (убыль) населения (разность численности населения за 2018 год и 2017 год); АП⁴- абсолютный прирост (убыль) населения (разность численности населения за 2019 год и 2018 год); АП⁵- абсолютный прирост (убыль) населения (разность численности населения за 2020 год и 2019 год);

Уменьшение численности населения происходит в связи со снижением уровня рождаемости и ростом смертности. Для изменения негативных тенденций по основным демографическим процессам органами государственной власти РФ разработаны и реализуются национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение».

Сравнительный анализ рождаемости в субъектах ДФО

Для сохранения населения необходимо как минимум стимулировать увеличение рождаемости и снижение смертности.

Для стимулирования рождаемости в России в 2007 году принят федеральный закон № 256 от 26.12.2006 года «О дополнительных мерах государственной поддержке семей, имеющих детей», в котором определены выплаты семьям при рождении второго (последующих детей, если до этого не воспользовались данным правом) ребенка, данные выплаты называются «материнским капиталом». Первоначальный размер «материнского капитала» составил 250 тыс. рублей. Результативность данной меры демографической политики можно оценить с помощью анализа рождаемости до и после реализации «материнского капитала».

Рождаемость является основным демографическим процессом, который формирует численность населения. Анализ рождаемости в целом по России показывает, что росте ее продолжался вплоть до 2014 года и составляет максимум с 2000 года 1942683 человек, в 2019 году уровень рождаемости снижается до показателя 2006 года и составляет 1481074 человек. Таким образом, можно констатировать, что рождаемость на протяжении наблюдаемого периода, в течение 20 лет низкая и в настоящее время продолжается тенденция к ее снижению (табл.2.1.3).

Анализ рождаемости после начала выплат «материнского капитала» не показывает устойчивой позитивной динамики роста, в 2007 и 2008 годах рождаемость выросла на 130485 и 103825 детей, соответственно. С 2009 года и последующие три года рождаемость росла незначительно, и резкий рост произошел в 2012 году, рождаемость выросла на 105455 детей. В последующие годы рост рождаемости продолжался, и самая высокая рождаемость была в 2014 году и составила 1942683 ребенка, в последующие годы рождаемость начала снижаться и в 2020 году составила 1436514 детей, тот есть вышли на уровень рождаемости 2003 года. Хочется прояснить данную динамику, стимулирующая роль «материнского капитала» дала свои результаты, но необходимо не забывать, что на данный процесс еще влияет возрастная структура населения¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Малеева, Т. М. , Третьякова Е.А., Макаренцева Е.А. Пронаталистская демографическая политика глазами населения: десять лет спустя / Т.М. Малеева, Е.А. Третьякова, Е.А.Макаренцева // Экономическая политика. – 2017. - № 12(6). - С. 124–147. DOI: 10.18288/1994–512

Рождаемость в РФ, ‰

Годы	Родившиеся	Рост (убыль) рождаемости*
2000	1266800	52111
2001	1311604	44804
2002	1396967	85363
2003	1477301	80334
2004	1502477	25176
2005	1457376	-45101
2006	1479637	22261
2007	1610122	130485
2008	1713947	103825
2009	1761687	47740
2010	1788948	27261
2011	1796629	7681
2012	1902084	105455
2013	1895822	-6262
2014	1942683	46861
2015	1940579	-2104
2016	1888729	-51850
2017	1690307	-198422
2018	1604344	-85963
2019	1481074	-123270
2020	1436514	-44560

Источник: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

*рост (убыль) рождаемости рассчитывается как разница рождений между последующим и предыдущим годами.

В анализируемый период в детородный период вышли многочисленные поколения 80-ых, которые также повлияли на рост рождаемости. В 80-е годы ежегодно рождалось 2,4-2,5 детей и многочисленное поколение дает всплеск рождаемости, которую простимулировали «материнским капиталом»¹⁴⁵.

К 2020 году данный резерв исчерпал себя. С 2020 года для стимулирования рождаемости были внесены изменения в федеральный закон № 256-ФЗ, «материнский капитал» стали выплачивать при рождении первого ребенка в размере 483 881 руб. 83 коп., при рождении второго ребенка дополнительно 155550 тыс. рублей. Таким образом, его общий размер составляет 639 431 руб. 83 коп.. При рождении третьего ребенка выделяются средства на выплату ипотеки в размере 450 тыс. руб. По мнению автора, роста рождаемости, предпринятые меры, не дадут, но предотвратят резкое уменьшение рождаемости в последующие годы.

¹⁴⁵ Буланова М.А. Демографическая политика в Российской Федерации: целевые установки и их достижение / М.А.Буланова // Власть и управление на Востоке России. - 2017. - №4 (81). С.82-96. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-82-96.

Влияние «материнского капитала» сложно проанализировать с 2008 года, так как данные по очередности рождений начали собираться только с 2016 года. Анализ рождаемости по очередности рождений не выявил резкого увеличения вторых, третьих рождений. Доля первых рождений с 2016 года по 2020 год варьируется в пределах 36-39%, вторых - 36-40%, третьих 16-18%%, четвертых – 4-8%, пятых 1,8-3%. При общем снижении рождений с 2016 года на 452 тыс. человек, растет доля третьих, четвертых и пятых рождений, это показывает, что растет доля многодетных семей.

Таблица 2.1.4

Динамика рождений по очередности рождений в Российской Федерации за 2016-2020гг, детей

Годы	Всего рождений (человек/%)	По очередности рождения ребенка					
		первый	второй	третий	четвертый	пятый	неизвестно
2016	1888729 (100)	735732 (39)	762701 (40)	255628 (16)	66333 (4)	33999 (1,8)	34336 (1,8)
2017	1690307 (100)	651448 (39)	652339 (39)	250299 (15)	67269 (4)	34927 (2)	34025 (2)
2018	1604344 (100)	602902 (38)	621668 (39)	258949 (16)	75328 (5)	40870 (2,5)	4627 (0,2)
2019	1481074 (100)	557207 (38)	549993 (37)	253093 (17)	77324 (5)	42948 (3)	509 (0,03)
2020	1436514 (100)	524238 (36)	519571 (36)	259793 (18)	82260 (8)	45972 (3)	4680 (0,3)

Источник: Естественное движение населения в Российской Федерации (статистический бюллетень). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13269> (дата обращения 12.11.2021 г)

В субъектах РФ для стимулирования рождаемости с 2011 года введен «региональный материнский капитал», который выплачивался при рождении третьего ребенка, величина варьировалась в субъектах РФ от 100 тыс. руб. до 250 тыс. руб. Например, в законе республики Саха (Якутия) от 16.06.2011 г. 952-3 № 803-IV «О республиканском материнском капитала «Семья»¹⁴⁶» определен размер выплаты на третьего ребенка в 100 тыс. руб., в законе Камчатского края от 06.06.2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале»¹⁴⁷ выплата составляла 100 тыс. руб., в законе Хабаровского края от 27.07.2011 г. №112 «О дополнительных мерах, поддержке семей, имеющих детей на территории Хабаровского края»¹⁴⁸ - 200 тыс. руб., в законе Приморского края от 13.02.2012 г. «О внесении изменений в

¹⁴⁶Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2011 г. 952-3 №803-IV «О республиканский материнский капитал «Семья»». (дата обращения 12.11.2021 г.)

¹⁴⁷ Закон Камчатского края от 06.06.2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале. (дата обращения 12.11.2021 г.)

¹⁴⁸ Закон Хабаровского края от 27.07.2011 г. №112 «О дополнительных мерах, поддержке семей, имеющих детей на территории Хабаровского края».

закон Приморского края «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края»¹⁴⁹ - 30 тыс.руб и т.д.

В связи с изменениями, которые внесены в федеральный закон № 256 с 2020 года «региональный материнский (семейный) капитал» установлен во всех субъектах ДФО и предоставляется семьям при рождении второго и последующих детей. В республике Бурятия, Хабаровском, Приморском, Забайкальском краях, Амурской, Магаданской областях, ЧАО¹⁵⁰ региональный материнский (семейный) капитал выплачивается при рождении второго ребенка, размер выплат составляет 30% от размера материнского (семейного) капитала, предусмотренного федеральным законом¹⁵¹. В Республике Саха

¹⁴⁹ Закон Приморского края «О внесении изменений в закон Приморского края «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края». URL:

¹⁵⁰ Постановление Правительства Хабаровского края от 12 февраля 2019 года N 39-пр «О дополнительных мерах, направленных на поддержку рождаемости в Хабаровском крае». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465358412?marker>. Постановление Правительства Приморского края от 18.12.2020 г. №1053-пп «Об утверждении Порядка предоставления регионального материнского (семейного) капитала при рождении второго ребенка и Порядка ведения краевого регистра лиц, имеющих право на региональный материнский (семейный) капитал при рождении второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/571039514>, Постановление Правительства Амурской области от 25.02.2019 г. № 60 «Об утверждении Порядка предоставления регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553160529>, Постановление Правительства Магаданской области от 25.06.2019 г. №452-пп «Об утверждении Правил направления средств (части средств) регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении или удочерении) второго ребенка и подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении или удочерении) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553375559>, Постановление Правительства Забайкальского края от 28.03.2019 г. №104 «О некоторых вопросах реализации дополнительных мер, направленных на поддержку рождаемости в Забайкальском крае». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553237807?marker>, Постановление Правительства республики Бурятия от 05.03.2019 г. № 93 «О региональном материнском (семейном) капитале в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553165197>, Закон Чукотского автономного округа от 26.02.2019 г. № 13-ОЗ «О внесении изменений в Закон Чукотского автономного округа "О региональном материнском (семейном) капитале для семей, имеющих трех и более детей, в Чукотском автономном округе». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553133747?marker/> (дата обращения 12.11.2021 г.)

¹⁵¹ Постановление Правительства Хабаровского края от 12 февраля 2019 года N 39-пр «О дополнительных мерах, направленных на поддержку рождаемости в Хабаровском крае». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465358412?marker>. Постановление Правительства Приморского края от 18.12.2020 г. №1053-пп «Об утверждении Порядка предоставления регионального материнского (семейного) капитала при рождении второго ребенка и Порядка ведения краевого регистра лиц, имеющих право на региональный материнский (семейный) капитал при рождении второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/571039514>; Постановление Правительства Амурской области от 25.02.2019 г. № 60 «Об утверждении Порядка предоставления регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553160529>; Постановление Правительства Магаданской области от 25.06.2019 г. № 452-пп «Об утверждении Правил направления средств (части средств) регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении или удочерении) второго ребенка и подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) регионального материнского (семейного) капитала при рождении (усыновлении или удочерении) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553375559>; Постановление Правительства Забайкальского края от 28.03.2019 г. №104 «О некоторых вопросах реализации дополнительных мер, направленных на поддержку рождаемости в Забайкальском крае». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553237807?marker>; Постановление Правительства республики Бурятия

(Якутия) материнский капитал выплачивается, как и раньше при рождении третьего ребенка в размере 100 тыс. руб¹⁵², а в ЕАО сохраняется право на получение материнского капитала при рождении третьего ребенка в размере 120 тыс. руб¹⁵³, в Сахалинской области материнский капитал выплачивается при рождении второго, третьего или последующих детей в размере 250 тыс. руб¹⁵⁴, в Камчатском крае региональный материнский капитал выплачивается в зависимости от количества детей и возраста женщины на первого, второго, третьего и последующих детей и размер зависит от числа детей, на первого и второго ребенка выплачивается 100 тыс. руб, на третьего 119 тыс. руб, на четвертого – 179 тыс.руб, на пятого – 238 тыс.руб, на шестого и последующих – 298 тыс.руб.¹⁵⁵

Для оценки результативности демографической политики в области повышения рождаемости проанализируем изменение динамики общего и суммарного коэффициентов рождаемости. Интенсивность по оценкам общего коэффициента рождаемости в субъектах ДФО повторяет картину в целом по России, за исключением Республик Саха (Якутия) и Бурятия. Рост общего коэффициента рождаемости продолжался примерно до 2015 года во всех субъектах ДФО, затем начал снижаться (табл. 2.1.5).

В соответствии со шкалой оценки величины общего коэффициента рождаемости, разработанной Б.Ц. Урланисом и В.А.Борисовым, во всех субъектах ДФО низкий уровень общего коэффициента рождаемости, так как в соответствии со шкалой значение до 16‰ считается низким. В двух субъектах ДФО (в республике Бурятия и республике Саха (Якутия)) до 2016 года был средний уровень рождаемости, так как значение общего коэффициента было выше 16‰ и находилось в интервале от 17‰ до 17,8‰. В последующие годы общий коэффициент рождаемости снижается и по итогам 2020 года в данных субъектах составляет 12,9‰ и 13,4‰, соответственно.

от 05.03.2019 г. № 93 «О региональном материнском (семейном) капитале в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553165197>; Закон Чукотского автономного округа от 26.02.2019 г. № 13-ОЗ «О внесении изменений в Закон Чукотского автономного округа "О региональном материнском (семейном) капитале для семей, имеющих трех и более детей, в Чукотском автономном округе». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553133747?marker> (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁵² Закон республики Саха (Якутия) от 16.06.2011 г. 952-3 № 803-IV «О республиканский материнский капитал «Семья». URL: <https://docs.cntd.ru/document/453109686?marker>.

¹⁵³ Закон Еврейской автономной области от 29.06.2011 г. №965-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей». URL: <https://docs.cntd.ru/document/906103389?marker>.

¹⁵⁴ Закон Сахалинской области от 09.03.2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержке семей, имеющих детей». URL: <https://docs.cntd.ru/document/895288111>

¹⁵⁵ Закон Камчатского края от 06.06.2011 г. №615 «О краевом материнском (семейном) капитале». URL: <https://docs.cntd.ru/document/453102787>

Таблица 2.1.5

Рождаемость в субъектах ДФО, ‰

Субъекты ДФО	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
РФ	10,2	12,5	12,6	13,3	13,2	13,3	13,3	12,9	11,5	10,9	10,1	9,8
Дальневосточный	11,6	13,2	13,2	14	13,9	14	13,9	13,3	12,1	11,9	11,1	11,1
Республика Бурятия	14	17	17	17,5	17,6	17,5	17,3	16,4	14,5	14,1	12,7	12,9
Республика Саха (Якутия)	14,2	16,8	17,1	17,8	17,5	17,8	17,1	16	14,5	13,7	13,2	13,4
Забайкальский край	13,6	15,9	15,5	16,2	15,9	16	15,4	14,6	13,4	12,7	11,8	11,8
Камчатский край	11,4	12	12,5	13,1	13	13,2	13,1	12,9	11,9	10,8	10,5	10,4
Приморский край	10,5	11,8	12	12,6	12,7	12,8	12,7	12,2	10,9	10,5	9,6	9,5
Хабаровский край	11,1	12,9	12,9	13,8	13,9	14	14,3	13,4	12	11,4	10,9	10,6
Амурская область	12,3	13,8	13,6	14,3	14,1	13,7	13,3	12,9	11,8	11,1	10	9,9
Магаданская область	11,1	11,5	11,6	12,6	12,6	12,2	11,9	11,2	10,9	10	9,1	9,4
Сахалинская область	11,4	12,1	11,8	12,7	12,9	13,6	13,7	14,2	13	12,2	11,9	11,5
Еврейская автономная область	11,8	13,6	14,2	14,1	13,7	13,9	14	13,4	11,7	11,7	10,6	10,3
Чукотский автономный округ	15,3	14,7	13,6	14	13,1	13,7	13,6	13,6	13,1	12,6	10,5	10,9

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – С.66

*Данные за 2020 год взяты из статистического бюллетеня «Естественное движение населения РФ за 2020 год».

В остальных субъектах ДФО величина общего коэффициента рождаемости показывает очень низкий уровень, и варьируется в пределах от 11‰ до 9‰. Самый низкий коэффициент рождаемости в Магаданской области и Приморской крае, составляет соответственно 9,1‰ и 9,6‰. Общий коэффициент рождаемости в остальных субъектах тоже низкий и варьируется от 11,8‰ в Забайкальском крае и 10‰ в Амурской области, коэффициенты рождаемости в Хабаровском, Камчатском краях, Сахалинской области, ЕАО и ЧАО лежат в данных пределах.

Таким образом, можно считать, что меры демографической политики, в частности выплаты материнского капитала и регионального материнского (семейного) капитала в течение определенного периода времени простимулировали рождаемость, рождаемость росла в целом по России и в субъектах ДФО вплоть до 2014-2015 гг. В последующие годы данные меры демографической политики уже не принесли такого эффекта, это подтверждает анализ динамики суммарного коэффициента рождаемости, который определяет число рожденных детей женщиной, в течении все жизни

при заданных уровнях рождаемости и смертности для года для которого он рассчитан.

В соответствии с указом Президента РФ № 204 от 07.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года» установлен целевой ориентир суммарного коэффициента рождаемости на уровне 1,7. Проанализируем величину суммарного коэффициента и определим, возможно ли достижение запланированного показателя? (табл. 2.1.6)

Таблица 2.1.6

Суммарный коэффициент рождаемости в России и субъектах ДФО, 2010-2020 гг., человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Российская Федерация	1,567	1,582	1,691	1,707	1,75	1,777	1,762	1,621	1,579	1,504	1,505 ¹⁵⁶
ДФО	1,625	1,657	1,78	1,814	1,869	1,893	1,858	1,725	1,741	1,671	1,7
Республика Бурятия	1,99	2,027	2,135	2,205	2,26	2,28	2,237	2,056	2,04	1,89	1,951 ¹⁵⁷
Республика Саха (Якутия)	1,998	2,057	2,166	2,168	2,247	2,191	2,09	1,927	1,853	1,822	1,86 ¹⁵⁸
Забайкальский край	1,871	1,868	1,998	2,014	2,078	2,057	1,979	1,873	1,821	1,741	1,75
Камчатский край	1,512	1,61	1,725	1,773	1,85	1,887	1,89	1,785	1,646	1,65	1,68
Приморский край	1,492	1,532	1,647	1,685	1,732	1,761	1,736	1,597	1,577	1,488	1,52
Хабаровский край	1,564	1,566	1,695	1,744	1,787	1,854	1,779	1,641	1,597	1,587	1,587 ¹⁵⁹
Амурская область	1,69	1,7	1,832	1,844	1,849	1,838	1,817	1,71	1,649	1,531	1,541 ¹⁶⁰
Магаданская область	1,438	1,48	1,649	1,693	1,659	1,664	1,596	1,604	1,506	1,418	1,509 ¹⁶¹
Сахалинская область	1,561	1,565	1,713	1,808	1,962	2,019	2,156	2,029	1,946	1,954	1,97
Еврейская автономная область	1,666	1,792	1,838	1,857	1,948	2,022	1,987	1,812	1,851	1,728	1,711 ¹⁶²
Чукотский автономный округ	1,888	1,812	1,967	1,906	2,041	2,097	2,112	2,079	2,025	1,679	1,761 ¹⁶³

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – С.78.

*Данные суммарного коэффициента рождаемости за 2020 год на сайте территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю, Приморскому краю, Камчатскому краю, Сахалинской области, ДФО не представлено, взяты из ЕМИСС (10.08.2021 г.)

¹⁵⁶ Суммарный показатель рождаемости. URL:<https://rosstat.gov.ru/folder/12781>(дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁵⁷ Суммарный показатель рождаемости. URL:режим доступа <https://burstat.gks.ru/demo> (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁵⁸ Суммарный коэффициент рождаемости. URL: <https://sakha.gks.ru/folder/32348> (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁵⁹ Суммарный показатель рождаемости.URL: <https://habstat.gks.ru/folder/25028>

¹⁶⁰ Суммарный показатель рождаемости. URL: https://amurstat.gks.ru/storage/mediabank/q7B6141X/07_1_9.htm

¹⁶¹ Суммарный показатель рождаемости. URL:<https://habstat.gks.ru/folder/25680>

¹⁶² Суммарный показатель рождаемости. URL: <https://habstat.gks.ru/folder/25658>

¹⁶³ Суммарный показатель рождаемости. URL:<https://habstat.gks.ru/folder/27977>

До 2016 года в целом по России суммарный коэффициент рождаемости увеличивался, с 2016 года идет его снижение, и в дальнейшем он будет только снижаться, так как в условиях второго демографического перехода¹⁶⁴ меняются демографические приоритеты человека, как в отношении возраста вступления в брак, так и в вопросах количества детей.

Во всех субъектах ДФО идет снижение суммарного коэффициента рождаемости, однако, в таких субъектах как республиках Бурятия и Саха (Якутия), Забайкальский край, Сахалинская область, ЕАО и ЧАО, в различные годы наблюдался рост суммарного коэффициента рождаемости. В республике Бурятия суммарный коэффициент более 2 был с 2011 по 2018 года, то есть был на уровне простого воспроизводства. С 2019 году идет снижение данного показателя и в 2020 году составляет 1,951 детей на 1 женщину. В республике (Саха) Якутия на протяжении шести лет до 2018 года суммарный коэффициент рождаемости был выше 2, что говорит о простом воспроизводстве населения в данный период, в 2020 году идет снижение показателя до 1,86. В Забайкальском крае суммарный коэффициент выше 2 был с 2013 по 2015 годы, с 2016 года начал снижаться до 1,741 в 2019 г. В Сахалинской области суммарный коэффициент выше 2 держался на протяжении трех лет с 2015 по 2018 годы, в 2019 году его значение незначительно снизилось до 1,954. В ЕАО значение суммарного коэффициента рождаемости выше 2 было в 2015 году и по данным 2020 года его значение снизилось до 1,711. В течение пяти лет выше 2 суммарный коэффициент рождаемости был в ЧАО, с 2014 по 2019 годы, в 2020 году его значение составляет 1,761. В остальных субъектах ДФО (в Хабаровском, Приморском, Камчатском краях, Амурской и Магаданской областях) значение суммарного коэффициента рождаемости на протяжении анализируемого периода было ниже 2 и не обеспечивало простого воспроизводства. По данным 2020 года в данных субъектах суммарный коэффициент рождаемости остается низким. Самый низкий показатель в Приморском крае со значением 1,488 в 2019 году. Анализ суммарного коэффициента рождаемости показал, что ни в целом по России, ни в субъектах ДФО суммарный коэффициент рождаемости не дотягивает простого воспроизводства, и потенциала роста численности населения нет.

Остановить сокращение численности населения возможно, влияя на другой демографический процесс – смертность. Смертность

¹⁶⁴ Захаров С.В. Рождаемость в России: первый и второй демографический переход. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konfer/konfer_08.html

является основным демографическим процессом, влияющим на численность и структуру населения¹⁶⁵.

Задачи национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение» по снижению смертности

Результативность демографической политики РФ по сокращению смертности проанализируем по оценке уровня смертности и возможности достижения, запланированных указом Президента РФ №204 результатов.

В соответствии с указом Президента РФ №204 к 2024 году необходимо достигнуть следующих результатов по сокращению смертности (табл. 2.1.7)

Таблица 2.1.7

Целевые ориентиры по сокращению смертности в РФ на основе указа Президента РФ №204

Показатель	Целевое значение
Смертность населения трудоспособного возраста	до 350 случаев на 100 тыс. населения
Смертность от болезней системы кровообращения	до 450 случаев на 100 тыс. населения
Смертность от новообразований, в том числе от злокачественных	до 185 случаев на 100 тыс. населения

Источник: указ Президента РФ №204 от 7.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/557309575?marker=7D20K3> (дата обращения 12.10.2021 г)

Для достижения целевых показателей разработаны национальные проекты «Демография»¹⁶⁶ и «Здравоохранения»¹⁶⁷, мероприятия которых направлены на сокращения смертности. В рамках национального проекта «Демография» федеральные проекты «Спорт - норма жизни»¹⁶⁸, «Укрепление общественного здоровья»¹⁶⁹, «Старшее поколение»¹⁷⁰ ориентированы на сохранение здоровья и

¹⁶⁵ Щепин В.О., Шишкин Е.В. Основы расчета экономических потерь в результате смертности трудоспособного населения / В.О. Щепкин, Е.В. Щепкин // Здравоохранение Российской Федерации. – 2018. - №62(6). – С. 284-288. <https://doi.org/10.18821/0044-197X-2018-62-6-284-288>

¹⁶⁶ Паспорт национального проекта «Демография». URL: https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/f4/a3/%D0%9D%D0%9F_%D0%94%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%8F.pdf (режим доступа 12.11.2021 г.)

¹⁶⁷ Паспорт национального проекта «Здравоохранения». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319209/ (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁶⁸ Паспорт федерального проекта «Спорт – норма жизни» <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1175-src-1631197597.5877.pdf> (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁶⁹ Паспорт федерального проекта «Укрепление общественного здоровья». URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1174-src-1631197559.3506.pdf> (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁰ Паспорт федерального проекта «Старшее поколение». URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1173-src-1631197511.7038.pdf> (дата обращения 12.11.2021 г)

снижения смертности. Все федеральные проекты в рамках национального проекта «Здравоохранения»¹⁷¹ направлены на снижение смертности и повышения продолжительности жизни. В рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»¹⁷² предполагается развитие сети первичного звена системы здравоохранения то есть строительство фельдшерско-акушерских, фельдшерских пунктов и лечебных амбулаторий, развитие санитарной авиации, приобретение мобильных медицинских комплексов, развитие новой модели медицинской организации. При реализации федерального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»¹⁷³ создаются региональные сосудистые центры, обеспечение медицинскими кадрами и профилактические мероприятия. Федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями»¹⁷⁴ предполагает создание центров амбулаторной онкологической помощи, переоснащение региональных медицинских организаций, проведение информационно-коммуникационных компаний ориентированных на профилактические осмотры для раннее выявления заболеваний. В ходе реализации федерального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»¹⁷⁵ предусмотрено создание симуляционных центров для обучения специалистов в области перинатологии, неонатологии и педиатрии, проведение профилактических осмотров, строительство детских больниц. Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»¹⁷⁶ предусматривает проведение процедур аккредитации, непрерывного повышения квалификации посредством создание симуляционных центров, разработка интерактивных образовательных моделей для портала. Федеральный проект «Развитие сети

¹⁷¹ Паспорт национального проекта «Здравоохранения»
<http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcduI.pdf>

¹⁷² Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/711/original/FP_Pervichnaya_mediko-sanitarnaya_pomoshh'.pdf?1565344598 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷³ Федеральный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/710/original/FP_Bor'ba_s_serdechno-sosudistymi_zabolevaniyami.pdf?1565344425(дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁴ Федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями. URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/058/512/original/Bor'ba_s_onkologicheskimi_zabolevaniyami.pdf?1639050118 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁵ Федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/707/original/FP_Razvitie_detskogo_zdravooxraneniya.pdf?1565343919 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁶ Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/713/original/FP_Obespechenie_medicinskix_organizacij_sistemy_zdravooxraneniya_kvalificirovannymi_kadrami.pdf?1565345000 (дата обращения 12.11.2021 г)

национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»¹⁷⁷ предусматривает использование данными центрами для консультации телемедицинские технологии. Федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг»¹⁷⁸ предполагает проведения коммуникационных мероприятий для привлечения иностранных граждан в систему здравоохранения РФ. Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»¹⁷⁹ предполагает создание единой государственной информационной системы в здравоохранении, взаимодействие данной системы с подобными системами субъектов РФ и порталом государственных услуг. Реализация национальных проектов началась в 2019 года, попытаемся оценить результативность мер по снижению смертности путем сопоставления запланированных показателей в паспорте национального проекта и в целом по России и субъектам ДФО.

Реализация национальных проектов началась в 2019 года.

Сравнительная оценка уровня смертности населения в трудоспособном возрасте в ДФО.

Оценка результативности мер демографической политики осуществляется на основе соотнесения достижения запланированных результатов указом Президента РФ № 204, №474 и Концепцией демографической политики на период до 2025 года и реальных по итогам реализации национальных проектов и мер, указанных в концепции.

Смертность населения в трудоспособном возрасте в России остается очень высокой, что непосредственно влияет на величину ожидаемой продолжительности жизни. Для сравнения смертность населения в трудоспособном возрасте в России в 3,4 раза на 100 тыс. населения выше, чем в Западной Европе¹⁸⁰.

В течение десяти лет с 2010 года по 2019 год данный показатель в целом по России и по ДФО показывает тенденцию к снижению (табл. 2.1.8). Однако смертность населения в трудоспособном возрасте по

¹⁷⁷ Федеральный проект «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/714/original/FP_Razvitie_seti_nacionalnykh_meditsinskikh_issledovatel'skikh_centrov_i_vnedrenie_innovatsionnykh_meditsinskikh_tekhnologij.pdf?1565345144 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁸ Федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/708/original/FP_Razvitie_eksporta_meditsinskikh_uslug.pdf?1565343994 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁷⁹ Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)». URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/046/712/original/FP_Cifrovoy_kontur_zdravooxraneniya.pdf?1565344851 (дата обращения 12.11.2021 г)

¹⁸⁰ Аганбегян А.Г. (2021) Как восстановить сохранность народа России // А.Г. Аганбегян // Народонаселение. – 2021. - Том 24 №2. – С. 4-18. <https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2>

ДФО выше, чем в целом по России в 2015 году на 21%, в 2020 году на 19%. Если рассматривать в разрезе субъектов ДФО, самая высокая смертность населения в трудоспособном возрасте в ЧАО (в 2015 году превышала смертность в целом по России на 58,4%, в 2020 на 60%), в Амурской области (в 2015 году превышала смертность в целом по России на 34,5%, в 2020 на 41,2%), в Магаданской области (в 2015 году превышала смертность в целом по России на 33,5%, в 2020 на 33,5%), в ЕАО (в 2015 году превышала смертность в целом по России на 62%, в 2020 на 31%).

Таблица 2.1.8

Динамика смертности населения трудоспособного возраста в РФ и субъектах ДФО за 2005-2020 гг., на 100 тыс. человек

РФ и субъекты ДФО	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	546,7	525,3	484,5	482,2	470,0	521,6
ДФО	659,5	641,5	589,3	589,7	593,0	620,6
Республика Бурятия	639,8	611,9	546,2	547,1	560,0	547,9
Республика Саха (Якутия)	552,8	532,2	516,7	468,8	465,2	518,4
Забайкальский край	698,4	649,4	563,3	604,3	628,4	636,4
Камчатский край	649,0	672,3	577,3	609,6	572,3	617,4
Приморский край	633,3	615,9	584,3	595,9	589,2	618,6
Хабаровский край	648,8	645,4	603,3	600,2	607,1	647,6
Амурская область	753,5	715,7	630,9	654,6	681,7	736,9
Магаданская область	730,0	699,1	678,2	667,8	698,6	696,4
Сахалинская область	740,5	720,5	601,7	631,8	610,1	618,9
ЕАО	885,2	798,1	595,5	641,4	688,7	682,3
ЧАО	865,8	827,0	822,7	954,6	801,3	836,8

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1242 с

По национальному проекту «Здравоохранения¹⁸¹» показатель смертности в трудоспособном возрасте в 2018 году должен был иметь значение 455, в 2019 г. – 437, в 2020 г. – 419 смертей на 100 тыс. человек. В целом по России запланированные значения не были достигнуты в исследуемый период. Во всех субъектах ДФО смертность населения в трудоспособном возрасте выше запланированных значений более чем в 1,5 -2 раза (табл.2.1.9).

Таким образом, анализ показывает высокий уровень смертности населения в трудоспособном возрасте в субъектах РФ по ДФО¹⁸².

¹⁸¹ Паспорт национального проекта «Здравоохранение». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319209/ (дата обращения 15.11.2021)

¹⁸² Грицко М. А., Поливаева О. Г. Демографический потенциал Дальнего Востока: ожидания и реальность // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 4 (93). С. 48–59. DOI 10.22394/1818-4049-2020-93-4-48-59.

Отклонение от запланированного в национальном проекте «Здравоохранения» значения уровня смертности населения в трудоспособном возрасте в целом по России незначительное, только в 2020 году в условиях пандемии отклонение составило 24,5%, что не скажешь о величине отклонения в субъектах ДФО.

Таблица 2.1.9

Превышение показателей смертности в трудоспособном возрасте от запланированных национальным проектом «Здравоохранение», на 100 тыс. человек

РФ и субъекты ДФО	2018		2019		2020	
	факт	К роста (убыли),%	факт	К роста (убыли),%	факт	К роста (убыли),%
РФ	482,2	6,00	470	7,60	521,6	24,5
ДФО	589,7	29,6	593	35,7	620,6	48,1
Республика Бурятия	547,1	20,2	560	29,4	547,9	30,8
Республика Саха (Якутия)	468,8	3,03	465,2	6,50	518,4	23,7
Забайкальский край	604,3	32,8	628,4	43,8	636,4	51,9
Камчатский край	609,6	34,0	572,3	31,0	617,4	47,4
Приморский край	595,9	31,0	589,2	34,8	618,6	47,6
Хабаровский край	600,2	32,0	607,1	39,0	647,6	54,6
Амурская область	654,6	43,9	681,7	56,0	736,9	75,9
Магаданская область	667,8	46,8	698,6	59,8	696,4	66,2
Сахалинская область	631,8	38,9	610,1	39,6	618,9	47,7
ЕАО	641,4	41,0	688,7	57,6	682,3	62,8
ЧАО	954,6	109,8	801,3	83,4	836,8	99,7

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1242 с

В целом в ДФО величина отклонения росла в течение исследуемого периода, в 2018 году смертность была выше от запланированной на 30%, в 2019 году на 36%, в 2020 году на 48%. В два раза выше уровень смертности в трудоспособном возрасте от планового в ЧАО в 2018 году, в 2019 году величина отклонения снизилась и достигла 80%, в 2020 году смертность в трудоспособном возрасте вновь выросла в два раза. Республики Бурятия и Саха (Якутия) можно отнести в группу субъектов РФ по ДФО со средним уровнем смертности в трудоспособном возрасте по итогам 2020 года. В 2018 году и 2019 году данный показатель в республике Саха (Якутия) был низкий, со

значением 3,0% и 6,5%, соответственно. В группу с очень высокой смертностью в трудоспособном возрасте за анализируемый период(2018-2020гг) можно включить ЧАО (109,8%,83,4%, 99,7%), то есть смертность в данном субъекте в два раза выше запланированных в национальном проекте значений. В данную группу в 2020 году вошли Амурская, Магаданская области и ЕАО с показателями 75,9%, 66,2%, 62,8%, соответственно. В 2018 и 2019 гг. данные субъекты входили в группу с высоким значением показателя. В группу с высоким уровнем смертности в трудоспособном возрасте входят Хабаровский, Приморский, Забайкальский, Камчатский края и Сахалинская область, значения показателя смертности в трудоспособном возрасте превышает запланированный в пределах от 30% до 60%. Следует отметить, что во всех субъектах РФ по ДФО с 2018 года отмечен рост смертности населения в трудоспособном возрасте. Для более детального изучения смертности населения в трудоспособном возрасте необходимо проанализировать причины смертности. По данным Федеральной службы государственной статистики РФ основными причинами смертности населения в трудоспособном возрасте являются смертность от болезней системы кровообращения, новообразований и внешних причин. В целом по ДФО в 2018 году на первом месте по причинам смертности населения в трудоспособном возрасте стоит смертность от внешних причин, в нескольких субъектах ДФО аналогичная картина (Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Амурская область, Сахалинская область, ЧАО). В остальных субъектах ДФО в 2018 году первое место по причинам смертности населения в трудоспособном возрасте занимает смертность от болезней системы кровообращения (табл. 2.1.10).

Таблица 2.1.10

**Причины смертности населения в трудоспособном возрасте
за 2018-2020 гг., на 100 тыс. человек**

Наименование причин	2018					
	БСК	НО	ВП	БОД	БП	ИПБ
РФ	147,0	74,0	116,6	18,0	44,3	35,2
ДФО	173,6	79,5	176,3	26,2	54,5	31,8
Республика Бурятия	132,7	78,3	188,2	22,4	48,7	32,9
Республика Саха (Якутия)	153,2	59,0	162,7	9,3	32,1	15,4
Наименование причин	БСК	НО	ВП	БОД	БП	ИПБ
Забайкальский край	162,8	83,6	214,3	28,8	37,4	26,8
Камчатский край	202,0	70,5	161,5	28,4	39,4	18,9
Приморский край	183,8	86,5	139,8	30,7	62,0	52,4
Хабаровский край	208,4	74,9	157,7	28,3	69,7	29,7

Амурская область	158,3	90,7	221,8	32,6	58,6	25,4
Магаданская область	234,1	70,1	174,7	34,5	48,7	9,5
Сахалинская область	143,3	83,8	206,5	23,8	80,9	18,4
ЕАО	219,4	95,8	184,8	25,6	50,1	40,1
ЧАО	270,4	94,5	361,6	39,1	81,5	55,4
	2019					
Наименование причин	БСК	НО	ВП	БОД	БП	ИПБ
РФ	141,8	71,3	110,7	17,2	45,9	33,6
ДФО	175,6	80,0	169,9	28,7	60,7	29,0
Республика Бурятия	139,4	78,9	187,7	22,9	55,9	25,7
Республика Саха (Якутия)	154,3	59,6	146,7	14,3	38,7	16,9
Забайкальский край	173,5	72,7	212,7	36,6	52,6	23,3
Камчатский край	215,7	71,5	121,2	18,7	43,8	16,6
Приморский край	190,4	91,5	132,9	32,5	59,3	43,8
Хабаровский край	204,3	74,1	154,7	31,6	74,8	29,0
Амурская область	169,9	94,9	225,6	26,8	70,1	28,8
Магаданская область	171,0	87,3	242,6	46,1	80,0	6,10
Сахалинская область	111,5	85,3	188,4	27,0	92,9	24,4
ЕАО	245,8	90,6	185,8	47,6	56,6	31,7
ЧАО	267,1	94,5	237,8	45,6	52,1	71,7
	2020					
РФ	167,9	75,9	113,6	24,8	53,9	30,8
ДФО	197,7	81,8	171,2	33,5	68,3	26,7
Республика Бурятия	150,2	78,8	167,4	20,9	62,6	22,5
Республика Саха (Якутия)	186,6	54,6	164,9	18,0	41,1	10,9
Забайкальский край	196,0	82,6	194,5	35,3	57,6	28,1
Камчатский край	234,1	56,3	148,3	30,5	58,4	20,5
Приморский край	212,9	93,8	140,9	35,3	71,8	39,1
Хабаровский край	227,1	83,2	156,7	41,9	73,4	27,8
Амурская область	186,9	94,2	239,1	45,8	82,7	23,3
Магаданская область	252,8	68,3	195,3	43,1	75,5	9,6
Сахалинская область	124,7	90,6	188,4	30,6	113,9	21,2
ЕАО	267,0	87,5	153,7	42,6	67,3	38,1
ЧАО	258,8	76,7	300,4	54,3	51,1	47,9

Источник: составлено по «Демографический ежегодник России» за 2021 г., 2019 г. и приложению к Демографическому ежегоднику России за 2021 г. 2019 г. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B19_16/Main.htm (дата обращения: 25.02.2022)

В 2019 году в целом по ДФО на первое место выходит смертность населения в трудоспособном возрасте от болезней системы кровообращения. Такая же тенденция прослеживается в ряде субъектов ДФО (Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, ЕАО, ЧАО). В остальных субъектах ДФО на первом месте стоит смертность трудоспособного населения от внешних

причин (Республика Бурятия, Забайкальский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область). В 2020 году в двух субъектах ДФО основная причина смертности трудоспособного населения (смертность от внешних причин вышла на первое место в ЧАО, в Магаданской области на первое место переместилась смертность от болезней кровообращения). Третье место занимает смертность от новообразований у населения в трудоспособном возрасте.

Таким образом, можно сделать вывод, что основными причинами смертности населения в трудоспособном возрасте является болезни системы кровообращения, новообразования и внешние причины.

Сравнительный анализ причин смертности населения в субъектах ДФО

Тремя основными причины смертности всего населения являются смертность от болезней системы кровообращения, новообразования и внешние причины.

Целевое значения смертности населения от болезней системы кровообращения к 2024 году должно составлять 450 смертей на 100 тыс. населения.

В таблице 2.1.11 представлены промежуточные целевые показатели смертности от болезней системы кровообращения указанные в национальном проекте «Здравоохранение», которые должны быть достигнуты к 2024 году.

Таблица 2.1.11

Целевые показатели смертности от болезней системы кровообращения, на 100 тыс. человек

Целевой показатель	Период, год							
	базовый	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Снижение смертности от болезней системы кровообращения	587,6 3	565	545	525	505	485	465	450

В ряде субъектов РФ по ДФО смертность населения от болезней системы кровообращение ниже, чем в целом по России. В республиках Бурятия и Саха (Якутия) на протяжении анализируемого периода смертность от данной причины ниже примерно в полтора раза. В Сахалинской области смертность населения от болезней системы кровообращения постоянно снижается и к 2020 году достигла значения ниже целевого показателя на 35%. В ЧАО величина смертности находится ниже целевого показателя с 2016 года и по итогам 2020 года ниже целевого значения на 6%. Во всех остальных субъектах РФ

смертность от болезней системы кровообращения выше целевого показателя. Самая неблагоприятная ситуация со смертностью от болезни системы кровообращения в ЕАО, в 2020 году показатель смертности до данной причины в два раза выше запланированного и вероятности снижения до 450 смертей на 100 тыс. человек к 2024 году маловероятна. В Приморском крае данный показатель по итогам 2020 года выше запланированного на 69% и в течение пяти лет наблюдается тенденция к росту. Хабаровский, Камчатский края и Амурская область по показателю смертности от болезней системы кровообращения не существенно отличаются от показателя в целом по России и выше запланированных целевых показателей на 30%, 16%, 22%, соответственно.

Таблица 2.1.12

Коэффициент смертность населения субъектов ДФО от болезней системы кровообращения, на 100 тыс. человек

Субъекты ДФО	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	635,3	616,4	587,6	583,1	573,2	640,8
ДФО	589,7	576,6	534,7	525,4	550,2	602,1
Республика Саха (Якутия)	386,7	368,7	364,2	353,9	357,1	404,9
Республика Бурятия	472,9	471,9	437,7	445,9	462,2	481,6
Забайкальский край	563,6	473,8	473,4	510,8	528,9	576,9
Камчатский край	609,1	589,4	576,9	562,6	573,2	609,6
Приморский край	641,6	649,8	623,9	640,7	669,7	759,0
Хабаровский край	661,7	646,2	643,1	617	646,4	684,0
Амурская область	522,2	496,2	426,6	460	572,2	641,8
Магаданская область	543,5	489,2	497,1	497	486,9	544,4
Сахалинская область	629,1	588,3	320,2	374,8	332,6	333,9
ЕАО	828,7	833,7	774,3	779,1	808,9	911,0
ЧАО	476,7	406,1	395,3	440,3	388,2	424,8

Источник: Информационно-аналитический бюллетень «Естественное движение населения Российской Федерации». Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13269>

На территориях всех субъектов РФ реализуются программа «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» и региональный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», состав мероприятий аналогичен федеральному проекту, но показывает разные результаты, можно предположить, что причина не только в качестве медицинской помощи, а также в уровне самосохранительного поведения самого населения¹⁸³. Ответственность за снижение смертности от болезней системы кровообращения в краткосрочной

¹⁸³Дмитриева Ю. В. Самосохранительное поведение как условие сокращения смертности и увеличения продолжительности жизни // Народонаселение. 2019. Том 22. № 3. С. 93-101. DOI: <https://doi.org/10.19181/1561-7785-2019-00029>

перспективе несет система здравоохранения, в средне- и долгосрочной – эффективная политика по оздоровлению образа жизни людей¹⁸⁴.

В ряде субъектов ДФО смертность от болезней системы кровообращения ниже, чем в целом по России. В республиках Бурятия и Саха (Якутия) на протяжении анализируемого периода смертность от данной причины ниже примерно в полтора раза, чем в целом по России. В 2020 году соответствует запланированным показателям, в республике Саха (Якутия) ниже на 10%. В Сахалинской области смертность населения от болезней системы кровообращения снижалась и к 2020 году достигла значения ниже целевого показателя на 35%. В ЧАО величина смертности находится ниже целевого показателя с 2016 года, и по итогам 2020 года ниже целевого значения на 6%. Во всех остальных субъектах РФ смертность от болезней системы кровообращения выше целевого. Самая неблагоприятная ситуация со смертностью от болезни системы кровообращения в ЕАО, в 2020 году показатель смертности до данной причины в два раза выше запланированного и вероятности снижения до 450 смертей на 100 тыс. человек к 2024 году маловероятна, так как нет выраженной динамики к снижению. В Приморском крае данный показатель по итогам 2020 года выше запланированного на 69%, и в течение пяти лет наблюдается тенденция к росту. На территории Приморского края реализуется государственная программа «Развитие здравоохранения в Приморском крае»¹⁸⁵ на 2013-2021 году в 2012 году установлен показатель смертности от болезней системы кровообращения 743,8 случаев на 100 тыс.чел и его величина к 2021 должна составить 592 случаев на 100 тыс.чел. Таким образом, можно констатировать, что через десять лет вернулась к базовому значению, по данному направлению программа не эффективна. Региональный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»¹⁸⁶ реализуется с 01.01.2019 года и в этот период наблюдается рост смертности, в региональном проекте определены мероприятия на оснащения региональных сосудистых центров и первичных сосудистых отделений, мероприятия на профилактику.

Хабаровский, Камчатский края и Амурская область по показателю смертности от болезней системы кровообращения не существенно отличаются от показателя в целом по России.

На территориях всех субъектов также реализуются государственная программа «Развитие здравоохранения» и

¹⁸⁴Рязанцев С.В., Иванова А.Е., Архангельский В.Н. Демографическая ситуация в Тюменской области и вклад пандемии Covid-19 в ее трансформацию // Человеческий капитал. 2021 – № 9 (153) - С. 81-92. DOI: 10.25629/НС.2021.09.08.

¹⁸⁵ Государственная программа развития здравоохранения Приморского края» на период 2012-2021 годы. <https://www.primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/health/gosudarstvennyye-programmy-po-zdravookhraneniyu/52-%D0%BF%D0%B0%20%D0%BE%D1%82%2004.02.2019.pdf>

¹⁸⁶ Паспорт регионального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» - <https://www.primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/health/regionalnye-proekty/2.%20%D0%91%D0%A1%D0%9A%2029.01.2021.pdf>

региональные проекты «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», состав мероприятий аналогичен федеральному проекту, но дают разные результаты, можно предположить, что причина в качестве медицинской помощи и в уровне самосохранительного поведения самого населения.

Следующей основной причиной смертности в целом по России и в субъектах ДФО является смертность от новообразований. К 2024 году целевой ориентир 185 смертей на 100 тыс. человек. Проанализируем динамику смертей в целом по России и субъектам ДФО и определим вероятность достижения запланированного результата. Для сокращения смертности от новообразований реализуется федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями», в каждой субъекте РФ реализуется региональный проект с аналогичным названием и региональную программу.

В федеральном проекте представлены целевые показатели смертности от новообразований, которые должны быть достигнуты в России (табл. 2.1.13).

Таблица 2.1.13

Целевые показатели смертности от новообразований, на 100 тыс. человек

Целевой показатель	Период, год						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Снижение смертности от новообразований, в том числе от злокачественных	199,9	199,5	197,0	193,5	189,5	187	185

Источник: Паспорт национального проекта «Здравоохранения». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319209/8053974194d5902adc683b1c48d47662ba2400ba (дата обращения 12.11.2021).

В рамках федерального проекта предусмотрено разработка региональных программ «Борьба с онкологическими заболеваниями», дополнительное финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями, кадровое обеспечение онкологической службы, строительство онкологических диспансеров, создание референс-центров иммуногистохимических, патоморфологических и лучевых методов исследований, проведение информационно-коммуникационной кампании, направленной на раннее выявление онкологических заболеваний и повышение приверженности к лечению, переоснащение и переоборудования медицинских организаций, организация центров амбулаторной онкологической помощи. Аналогичные мероприятия предусмотрены в региональных проектах «Борьба с онкологическими заболеваниями».

Результативность предпринятых мер проанализируем по показателям смертности от новообразований по России в целом и по субъектам РФ по ДФО (табл. 2.1.14).

Таблица 2.1.14

Коэффициент смертность населения субъектов РФ по ДФО от новообразований, на 100 тыс. человек

Субъекты РФ по ДФО	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	205,1	204,3	200,6	203,0	203,5	202,0
ДФО	200,5	200,2	198,8	201,0	205,2	201,0
Республика Саха (Якутия)	172,8	178,0	183,4	191,1	185,8	189,6
Республика Бурятия	130,1	134,6	136,5	139,8	140,1	131,6
Забайкальский край	184,7	187,6	189,1	202,0	183,2	195,2
Камчатский край	183,1	182,3	172,0	163,4	174,3	157,8
Приморский край	229,3	232,6	231,1	235,9	246,7	234,0
Хабаровский край	203,5	187,1	191,5	191,7	202,5	200,9
Амурская область	202,8	203,1	197,5	204,6	229,9	232,2
Магаданская область	205,8	200,1	208,5	195,6	199,0	201,3
Сахалинская область	229,6	237,0	234,7	241,3	248,9	237,6
ЕАО	205,1	233,1	209,1	234,2	226,9	187,4
ЧАО	115,2	156,0	133,1	167,7	134,1	118,2

Источник: Информационно-аналитический бюллетень «Естественное движение населения Российской Федерации». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13269> (дата обращения 14.11.2021)

В Республике Бурятия, Камчатском крае, ЧАО, ЕАО показатели смертности от новообразований ниже запланированных и показывают тенденцию к дальнейшему снижению. В ЧАО смертность от новообразований ниже целевого значения в 2020 г на 40%, в республике Бурятия на 33,2%, в Камчатском крае на 19,9%. В Республике Саха (Якутия) и Забайкальском крае показатели смертности от новообразований ниже запланированных, но показывают тенденция к росту. В республике Саха (Якутия) показатель смертности от новообразований в 2020 г. ниже на 3,7%, в Забайкальском крае – 0,9%. В остальных субъектах ДФО и в целом по России смертность от новообразований выше запланированного показателя. В целом по России смертность от новообразований выше на 2,5%, в целом по ДФО на 2,0%, Приморском крае на 18,8 %, Хабаровском крае на 2,0%, Сахалинской области на 20,6%, Амурской области на 17,9%, Магаданской области на 2,2%. Так как 2020 год не типичный для исследования в связи с распространением COVID-19, который способствовал повышению смертности от всех причин, проанализируем 2019 год, и соотнесем с показателя федерального проекта. В 2019 году в республиках Бурятия и Саха (Якутия), ЧАО, Камчатском и Забайкальском краях и Магаданской области смертность от новообразований была ниже запланированной в

федеральном проекте. В Хабаровском крае выше запланированного на 1,5%, Приморском крае выше на 23,6%, Амурской области выше на 15,2%, Сахалинской области выше на 24,8%, ЕАО выше на 13,7%. В целом по ДФО показатель превышал на 2,8%. Таким образом, сравнительный анализ показал, что пандемия COVID-19 не внесла существенных изменений в динамику смертности от новообразований.

Сравнительный анализ ожидаемой продолжительности жизни населения

Результатом снижения смертности населения является повышение ожидаемой продолжительности предстоящей жизни при рождении. Информативный показатель, который складывается из множества составляющих, в частности, уровня жизни, качества системы здравоохранения и самосохранительного поведения населения¹⁸⁷. По Указу Президента РФ № 474 от 21.07.2020 года «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определен результат демографической политики к 2030 году, который заключается в повышении ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет.

Во всех субъектах РФ по ДФО ожидаемая продолжительность ниже, чем в целом по России. Республика Саха (Якутия) единственный субъект РФ по ДФО, который приблизился к показателю ожидаемой продолжительности жизни в целом по России. В 2018 году ожидаемая продолжительность жизни в республике Саха (Якутия) составила 72,72 года, в целом по России – 72,91 года, в 2019 году 70,00 года и 73,34 года (соответственно). В остальных субъектах ожидаемая продолжительность жизни ниже, чем в целом по России на протяжении всего исследуемого периода (табл. 2.1.15). За десять лет ожидаемая продолжительность жизни выросла в целом по России на 1,71 год.

Самым отстающим субъектом по величине ожидаемой продолжительности жизни является ЧАО, в 2011 году разница по сравнению со значением в целом по России составила 8,25 лет, в 2015 году – 7,23 года, в 2019 году – 5,25 лет¹⁸⁸. В течение десяти лет ожидаемая продолжительность жизни населения ЧАО выросла на 3 года.

Таблица 2.1.15

Ожидаемая продолжительность жизни населения России и субъектов ДФО, за 2011-2020 гг., лет

Субъекты РФ по ДФО	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 *
Российская Федерация	69,83	70,24	70,76	70,93	71,39	71,87	72,7	72,91	73,34	71,54

¹⁸⁷ Буланова М.А. Демографическая политика в Российской Федерации: целевые установки и их достижение / М.А.Буланова // Власть и управление на Востоке России. - 2017. - №4 (81). С.82-96. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-82-96.

¹⁸⁸ Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад [Электронный ресурс] / Под ред. чл.-корр. РАН, д.э. н. С.В. Рязанцева. – М.: Экон-Информ, 2019. 79 с.

ДФО	66,36	67,00	67,81	68,21	68,68	69,22	70,09	70,2	70,22	69,15
Республика Бурятия	66,09	66,79	67,67	68,54	69,15	69,61	70,69	70,84	70,77	70,29
Республика Саха (Якутия)	67,67	67,93	69,13	69,81	70,29	70,84	71,68	72,72	73,00	71,10
Забайкальский край	65,75	66,24	67,11	67,38	67,34	68,33	69,64	68,99	68,88	68,23
Камчатский край	66,57	67,29	67,98	68,06	68,56	68,66	70,06	70,09	70,57	69,27
Приморский край	67,17	67,79	68,19	68,74	69,21	69,66	70,36	70,48	70,54	69,55
Хабаровский край	66,00	67,13	67,92	68,01	68,72	69,13	69,74	70,19	70,05	68,61
Амурская область	64,82	65,12	66,38	67,00	67,27	68,28	69,06	69,11	68,66	67,38
Магаданская область	65,99	66,15	67,12	67,19	68,11	69,00	69,37	69,62	69,66	69,04
Сахалинская область	65,68	66,63	67,70	67,89	67,99	68,66	70,19	69,92	70,28	69,73
Еврейская автономная область	63,35	64,14	64,94	65,2	65,04	65,88	68,83	68,6	68,08	67,50
Чукотский автономный округ	61,58	60,79	62,11	62,32	64,16	64,42	66,1	63,58	68,09	65,82

Источник: Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – С.80.

*Данные за 2020 года представлены с сайтов территориальных органов федеральной службы государственной статистики.

Следующими субъектами РФ с низкой ожидаемой продолжительностью жизни населения являются Амурская область и ЕАО. В Амурской области величина ожидаемой продолжительности жизни выросла за десять лет на 2,56 года, в ЕАО на 4,15 года. Отставание от России в 2020 году по ожидаемой продолжительности жизни населения в Амурской области составляет 4,16 года, у ЕАО 4,04 года. Величина ожидаемой продолжительности жизни населения Хабаровского края за десять лет увеличилась на 2,61 года, Забайкальского края на 2,48 года. Отставание от показателя в целом по России в Хабаровском крае составляет 2,93 года и 3,31 год в Забайкальском крае. В Камчатском крае ожидаемая продолжительность жизни населения выросла за исследуемый период на 2,7 года, Магаданской области на 3,05 года, Сахалинской области на 4,05 года, Приморском крае на 2,38 года. Отставание находится в пределах от 1,81 года до 2,5 лет от ожидаемой продолжительности жизни населения в целом по России. Поэтому, автор считает, что достижение запланированного показателя, который выше на десять лет, для субъектов ДФО невозможно. Это доказывается темпами роста данного показателя за предыдущие десять лет.

В 2020 году по всей России произошло снижение ожидаемой продолжительности жизни, связано это в первую очередь с увеличением смертности в связи с распространением пандемии COVID-19. Снижение

в целом по России составляет 1,8 года, в субъектах ДФО в среднем снижение примерно около 1 года (в республике Саха (Якутия) – 1,9 года, Забайкальском крае - 0,65 года, Камчатском крае – 1,3 года, Приморском крае – 1 год, Хабаровском крае – 1,44 года, Амурской области – 1,28 года, Магаданской области – 0,62 года, Сахалинской области – 0,55 года, ЕАО – 0,58 года, ЧАО – 2,27, республики Бурятия – 0,48 года).

Таким образом, сохранение населения является одной из приоритетных задач демографической политики. На сохранность населения влияют два демографических процесса – рождаемость и смертность. Эффективно влиять на снижение смертности возможно мерами демографической политики.

По итогам проведенного исследования можно утверждать, что результативность демографической политики по снижению смертности низкая. Целевые показатели по снижению смертности, которые были запланированы национальным проектом «Здравоохранение» не были достигнуты.

Смертность населения в трудоспособном возрасте во всех субъектах ДФО выше запланированных в 1,5-2 раза. Основными причинами смертности населения и населения в трудоспособном возрасте России и субъектов ДФО являются болезни системы кровообращения, новообразования и внешние причины. Реализация региональных программ «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями» и региональных проектов «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями» пока не принесли ожидаемых результатов по снижению смертности населения.

В связи с этим ожидаемая продолжительность жизни населения в субъектах ДФО показывает значительное отставание от среднероссийских значений (в пределах 2-5 лет в зависимости от субъекта ДФО).

2.2. Инновационная политика региона как основа ускорения технологического развития Дальнего Востока

Принятие Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года (далее - Национальная программа) требует консолидации усилий федерального центра и регионов Дальнего Востока в направлении реализации заявленных стратегических целей. Одной из них является ускорение экономического роста и технологическое развитие Дальнего Востока. Для достижения данной цели Национальной программой предусмотрен ряд направлений действий, в том числе, развитие инфраструктуры поддержки высокотехнологичных проектов. Вполне логично предположить, что программы субъектов ДФО, реализуемые в сфере инновационной деятельности и технологического развития, должны органично вписаться в это направление.

В Национальной программе сказано «...на Дальнем Востоке необходимо сформировать полноценную экосистему развития высокотехнологичного бизнеса, включающую среду для создания и роста инновационных стартапов, механизмы экспертизы и финансирования высокотехнологичных проектов».¹⁸⁹

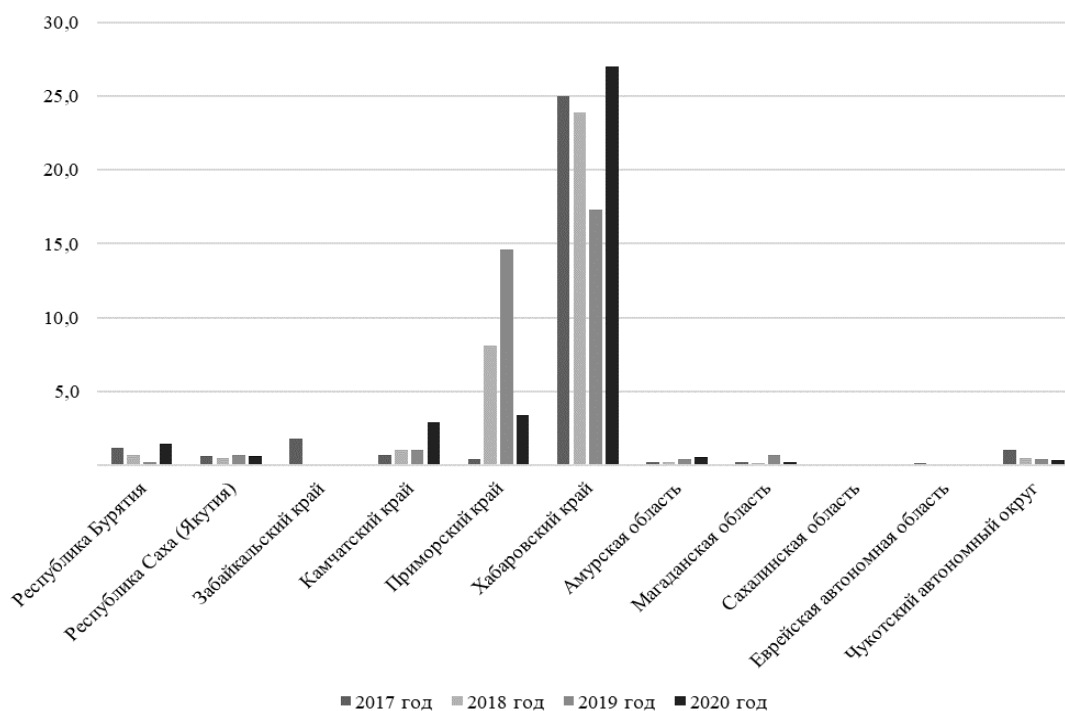
Однако, учитывая высокую степень дифференциации субъектов ДФО по различным критериям, в том числе, по уровню инновационного развития, следует всё же определить ядро данной экосистемы, вокруг которого будет формироваться необходимая инфраструктура. Данная экосистема должна интегрировать в себя естественным образом все субъекты ДФО с выделением «центра тяжести», то есть, субъекта, который по уровню инновационного и технологического потенциала сможет выполнять роль «точки роста».

Базовым показателем, определяющим технологический потенциал региона, является «удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг».¹⁹⁰

Степень дифференциации субъектов ДФО по данному показателю является существенной, при этом за анализируемый период с 2017 года по 2020 год по большинству регионов наблюдается отрицательная динамика, однако, лидером остаётся Хабаровский край – 18,2 % в 2020 году, все остальные субъекты ДФО существенно отстают (рис. 2.2.1).

¹⁸⁹ Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 № 2464-р // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020092800276>

¹⁹⁰ Джуха В. М., Мищенко К. Н. Вопросы технологизации региональной экономики // Journal of New Economy. 2019. Т. 20. № 3. С. 38–50. doi: 10.29141/2658-50812019-20-3-3.



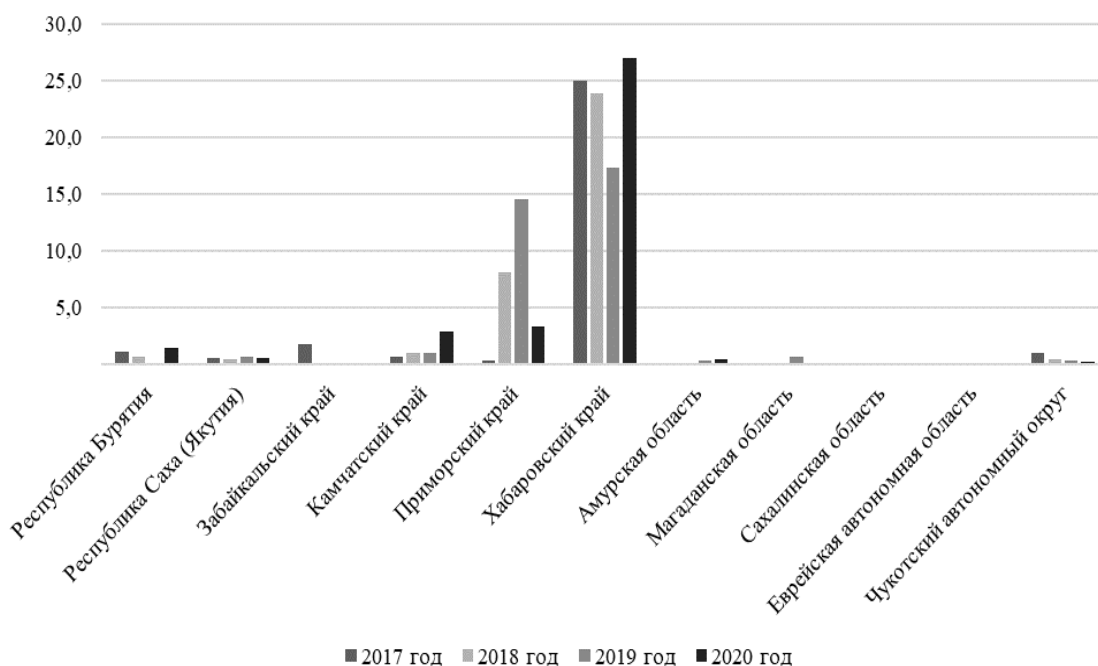
Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

Рис.2.2.1 - Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %

Так, Приморский край на втором месте после Хабаровского края, но разница в значениях показателя в 2020 году составляет 87% (отставание последнего). На третьем месте – Камчатский край со значением 2,9% (отставание от лидера 89%). Что касается остальных субъектов ДФО, то значение показателя либо крайне мало (от 0% до 1,4%, либо данные отсутствуют).

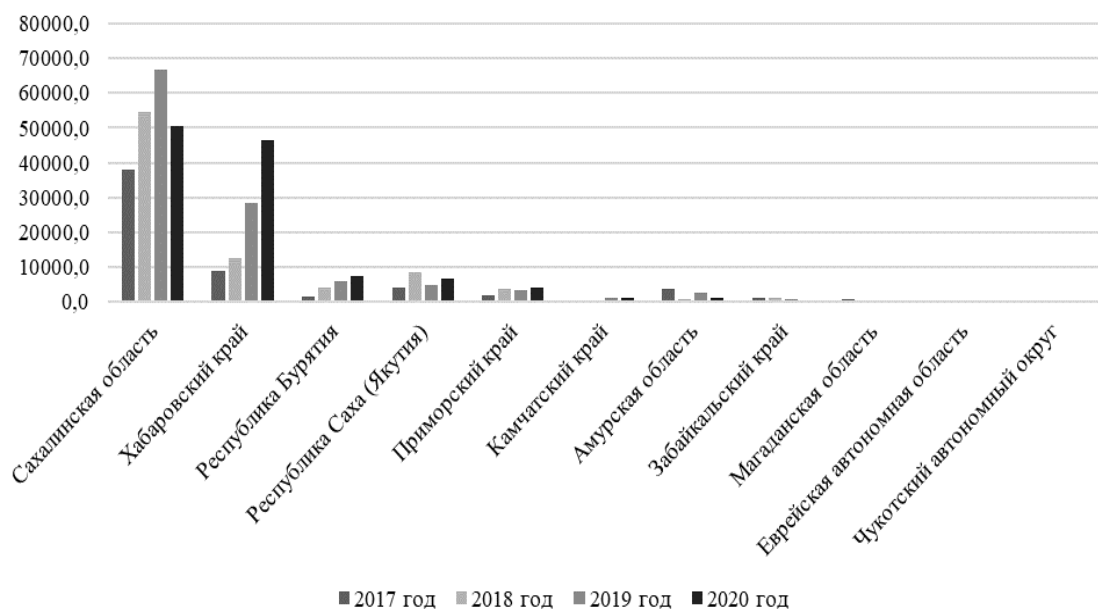
Что касается аналогичного показателя в сфере промышленного производства, то ситуация складывается тем же образом (рис. 2.2.2). Лидерство Хабаровского края, несмотря на отрицательную динамику с 2017 года по 2019 год, безусловно.

Помимо удельного веса инновационной продукции, показателем, демонстрирующим уровень инновационной активности, являются затраты на инновационную деятельность организаций. По этому показателю в исследуемом периоде лидировала Сахалинская область (в 2020 году значение показателя составило 50419,7 млн. рублей), на втором месте – Хабаровский край (46298,4 млн. рублей), далее – Республика Бурятия, но с существенным отрывом от лидеров (7598,2 млн. рублей) (рис. 2.2.3).



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

Рис. 2.2.2 - Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций промышленного производства, %



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

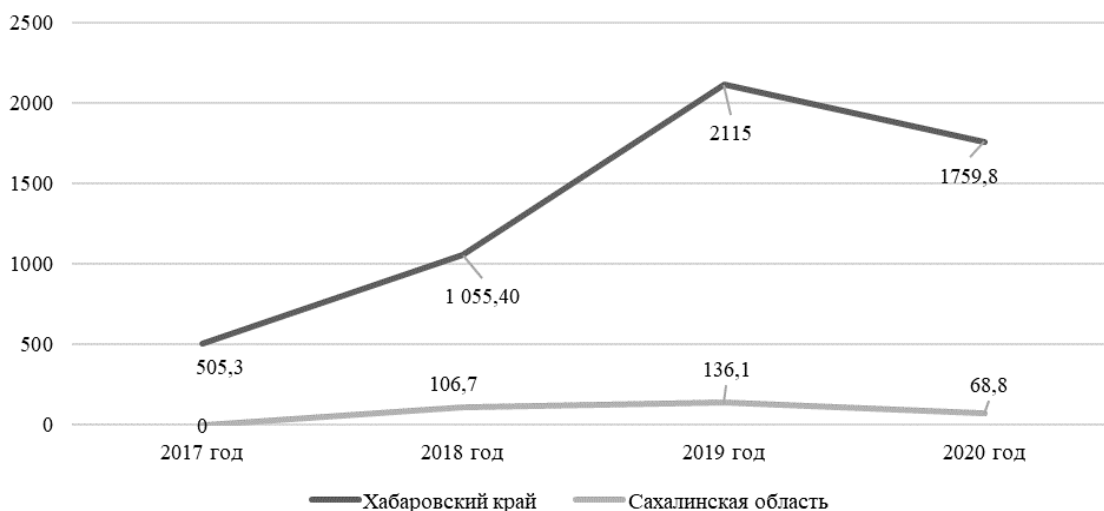
Рис. 2.2.3 - Затраты на инновационную деятельность организаций (млн. рублей)

Однако следует уточнить значение данного показателя в разрезе видов инновационной деятельности. Среди видов деятельности (исследования и разработки новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи), новых производственных процессов; приобретение машин, оборудования, прочих основных средств, связанных с инновационной деятельностью; маркетинг и создание бренда; обучение и подготовка персонала, связанные с инновационной деятельностью; дизайн; инжиниринг; разработка и приобретение программ для ЭВМ и баз данных, связанных с инновационной деятельностью; приобретение прав на патенты (отчуждение), лицензий на использование изобретений, промышленных образцов, полезных моделей, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем и т.п.; патентование (регистрация) результатов интеллектуальной деятельности; планирование, разработка и внедрение новых методов ведения бизнеса, организации рабочих мест и организации внешних связей)¹⁹¹ именно инжиниринг (включая подготовку технико-экономических обоснований, производственное проектирование, пробное производство и испытания, монтаж и пусконаладочные работы, другие разработки (не связанные с научными исследованиями и разработками) новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи), новых производственных процессов) наиболее тесно связан с процессами технологизации экономики, так как именно технологии, а также процессы их проектирования, внедрения и коммерциализации способны донести результаты научных исследований до производства¹⁹².

В этой связи проведенный анализ затрат на инжиниринг за исследуемый период в Хабаровском крае и Сахалинской области показал, что в Хабаровском крае данные затраты динамично увеличиваются и существенно выше (в 15,5 раза или на 1978,9 млн. рублей – в 2019 г.), чем в Сахалинской области (рис. 2.2.4).

¹⁹¹ Об утверждении методики расчета показателя «Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе обследованных организаций»: приказ Росстата от 20 декабря 2019 г. № 788 // <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosstata-ot-20122019-n-788-ob-utverzhdenii-metodiki/>

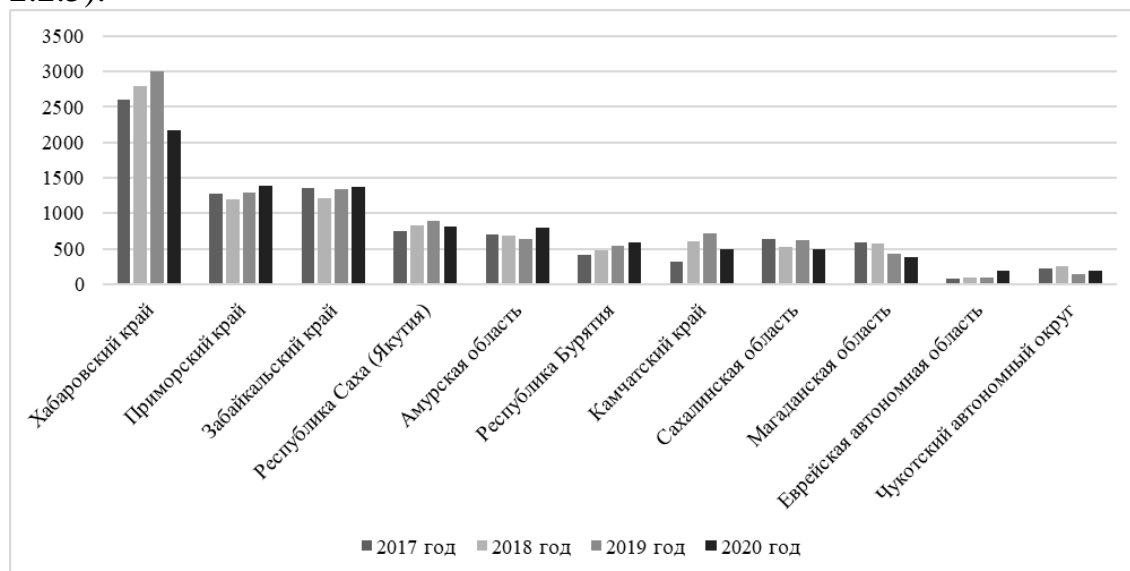
¹⁹² Маслюк Н.А., Медведева Н.В. Технологизация экономики региона как основа социально-экономического развития // Вопросы инновационной экономики. – 2021. – Том 11. – № 2. – С. 597-612. – doi: 10.18334/vines.11.2.112103



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

Рисунок 2.2.4 - Затраты на инжиниринг в составе затрат на технологические инновации организаций по видам инновационной деятельности по Хабаровскому краю и Сахалинской области (млн. рублей)

Ещё одним показателем, который может быть использован для оценки уровня технологизации экономики региона, является число используемых передовых производственных технологий. Динамика показателя по регионам ДФО за исследуемый период следующая (рис. 2.2.5).



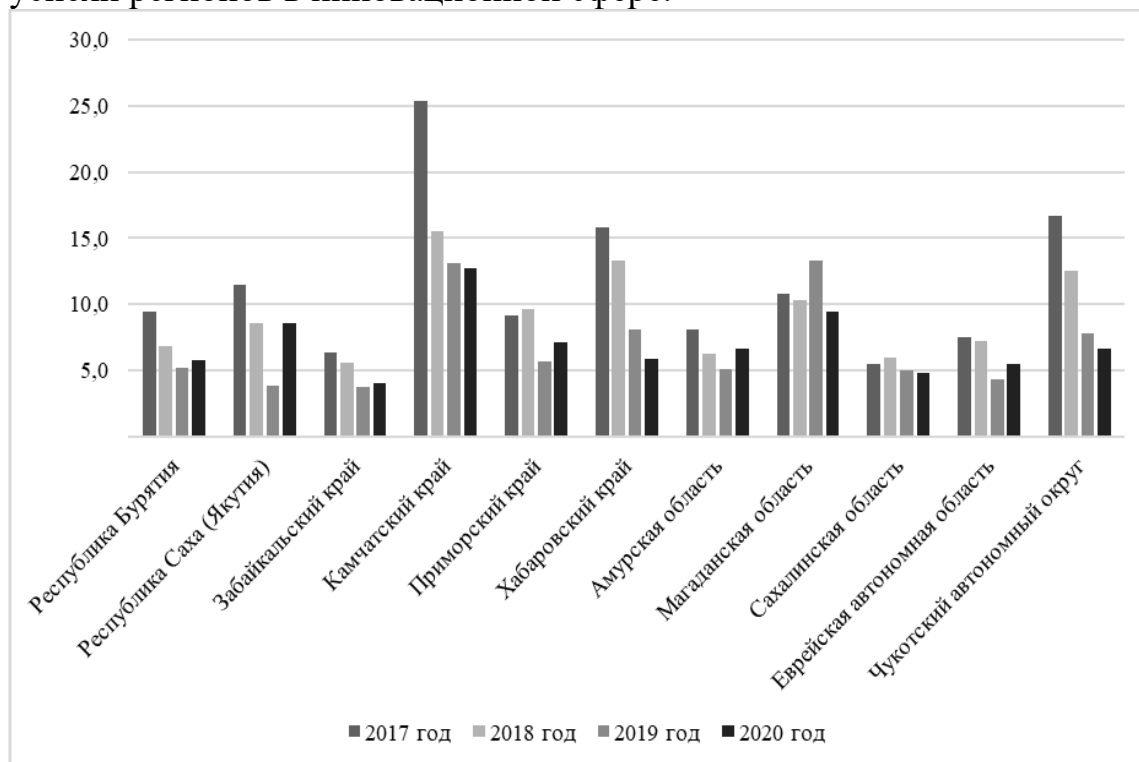
Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

Рис. 2.2.5 - Используемые передовые производственные технологии (единиц)

В отдельных регионах, в том числе, в Хабаровском крае, она положительная до 2019 года (в 2019 г. по сравнению с 2017 г. рост составил 115,5%). При этом, не смотря на снижение показателя в 2020 году, лидером по показателю среди субъектов ДФО остаётся Хабаровский край (2175 единиц в 2020 г.), второе место у Приморского края (1396 единиц), 3-е место с небольшим отрывом занял Забайкальский край (1368 единиц).

Динамика результирующего показателя, характеризующего уровень инновационной активности за анализируемый период, выглядит следующим образом (рис. 2.2.6).

Лидером по итогам анализируемого периода является Камчатский край, на втором месте – Чукотский автономный округ, на третьем месте – Хабаровский край. Однако, данный показатель (учитывая методику его расчёта), не вполне однозначно отражает успехи регионов в инновационной сфере.



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 15.02.2022)

Рис. 2.2.6 - Уровень инновационной активности организаций, %

Таким образом, анализ показателей, характеризующих уровень инновационного и технологического развития субъектов ДФО, показал, что динамика большинства из них положительная и лидером по большинству показателей является Хабаровский край. Следовательно, сделаем вывод, что у региона есть технологический задел для выполнения роли ядра экосистемы развития

высокотехнологичного бизнеса, а также условия, способствующие этому развитию.

Что касается субъектов Российской Федерации, то, несомненно, в каждом на сегодняшний день сформирована или продолжает формироваться инновационная экосистема. Однако эти процессы во многом зависят от уровня социально-экономического развития территории, её исторических особенностей и отраслей специализации.

Государственное регулирование инновационного развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, формализуется в виде инвестиционной составляющей (в ряде случаев и научно-технологической составляющей) стратегий социально-экономического развития, государственных программ и иных программных документов регионов.

Сравнительный анализ указанных документов показывает большую или меньшую инновационную составляющую (в ряде случаев её отсутствие), что отражают результаты, представленные в таблице 2.2.1. Данный факт обусловлен, с одной стороны, неравномерным уровнем и разным потенциалом социально-экономического развития регионов, с другой, - отсутствием унифицированных подходов к использованию возможностей инновационного развития и обеспечению научно-технологического развития экономики. Вместе с тем, рассматривая данный аспект, следует отметить, что рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации включают раздел, содержащий основные направления развития научно-инновационной сферы.¹⁹³

В свою очередь, архитектура документов стратегического планирования предполагает их согласованность по целям, задачам и показателям, а также последовательность разработки. Так, стратегия социально-экономического развития выступает одной из основ для разработки государственных программ региона (в противном случае, положения стратегии социально-экономического развития могут остаться просто декларируемыми).

Практическое задействование потенциала инновационного и научно-технологического развития прослеживается в создании территориальных инновационных кластеров (результаты таблицы 2.2.1), инвестиционных площадок, центров, бизнес-инкубаторов и др., направленных на повышение инновационной активности и инновационное развитие регионов. Скорее приходится говорить о

¹⁹³ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 № 132 // размещен в электронном фонде правовых и нормативно-технических документов <https://docs.cntd.ru/document/456054578>

недостаточно развитой инновационной инфраструктуре и темпах ее активности. Так, только в Хабаровском крае функционирует инновационный территориальный кластер и в республиках Бурятия и Саха (Якутия) – кластеры, поддерживаемые Центрами кластерного развития. Для поддержания создания и обеспечения функционирования инновационной инфраструктуры, катализатором может выступить развитие региональной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций и на ее основе межотраслевого и межрегионального взаимодействия в рамках Дальневосточного федерального округа.

Таблица 2.2.1

Сравнительный анализ организационно – управленческих условий реализации инновационной политики в субъектах ДФО

Субъект ДФО	Наличие инновационной составляющей стратегии социально-экономического развития	Наличие государственной программы субъекта РФ по развитию инновационной деятельности	Наличие территориального инновационного кластера	Рейтинг инновационного развития регионов ВШЭ (по состоянию на 2021 г.)
Республика Бурятия	+	+	+	60
Республика Саха (Якутия)	+	+	+	56
Забайкальский край	+	+	-	72
Камчатский край	+	-	-	62
Приморский край	+	+	-	26
Хабаровский край	+	+	+	17
Амурская область	+	+	-	77
Магаданская область	+	+	-	64
Сахалинская область	+	+	-	65
Еврейская автономная область	+	-	-	80
Чукотский автономный округ	-	-	-	85

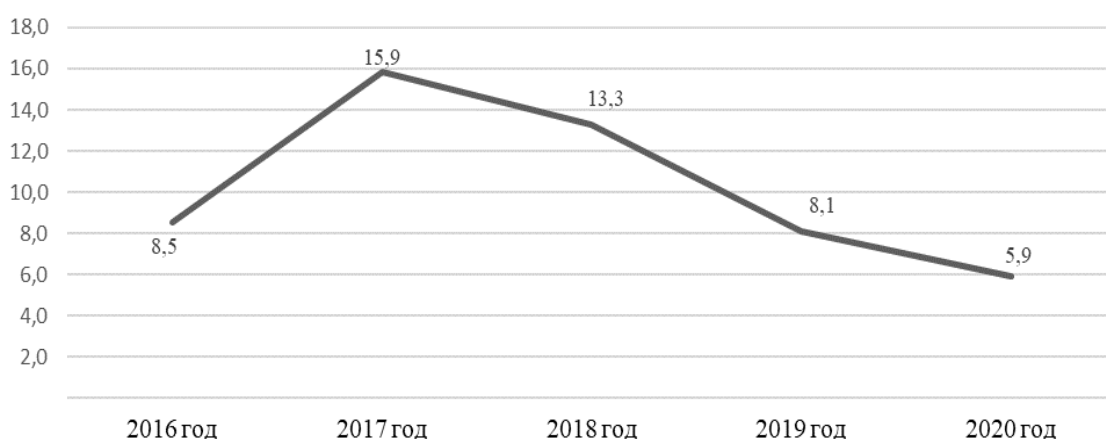
Источник: составлено авторами на основании открытых данных

По интегральному показателю Рейтинга инновационного развития регионов ВШЭ¹⁹⁴ Хабаровский край существенно отличается от других регионов ДФО. При этом по субиндексу Качества инновационной политики в составе рейтинга край также лидирует.

На основании результатов проведённого анализа безоговорочным лидером по качеству и уровню инновационного развития среди субъектов Дальневосточного федерального округа является Хабаровский край. В этой связи далее рассмотрим показатели инновационной активности данного региона.

Анализ показателей инновационной активности Хабаровского края за период с 2016 по 2020 годы позволил заключить следующее.

Показатель инновационной активности в регионе с 2017 года имеет тенденцию к снижению (рис. 2.2.7).

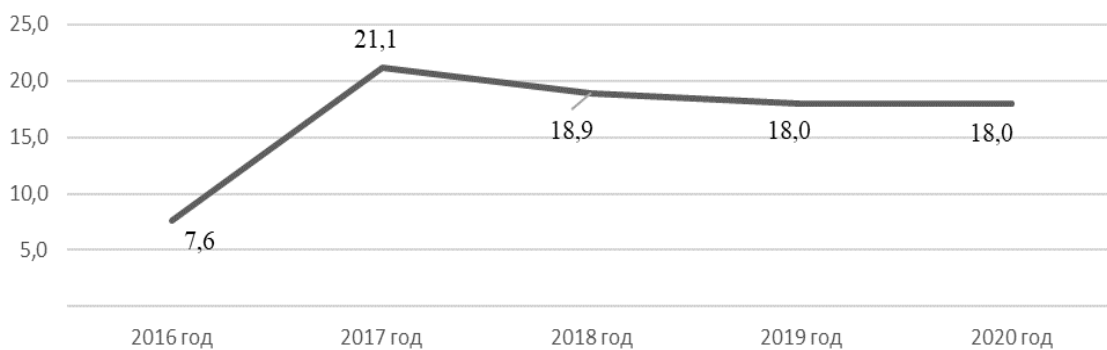


Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 15.02.2022)

Рис. 2.2.7 – Уровень инновационной активности организаций в Хабаровском крае

Аналогичная тенденция наметилась по удельному весу организаций, осуществлявших технологические инновации в Хабаровском крае (рис. 2.2.8).

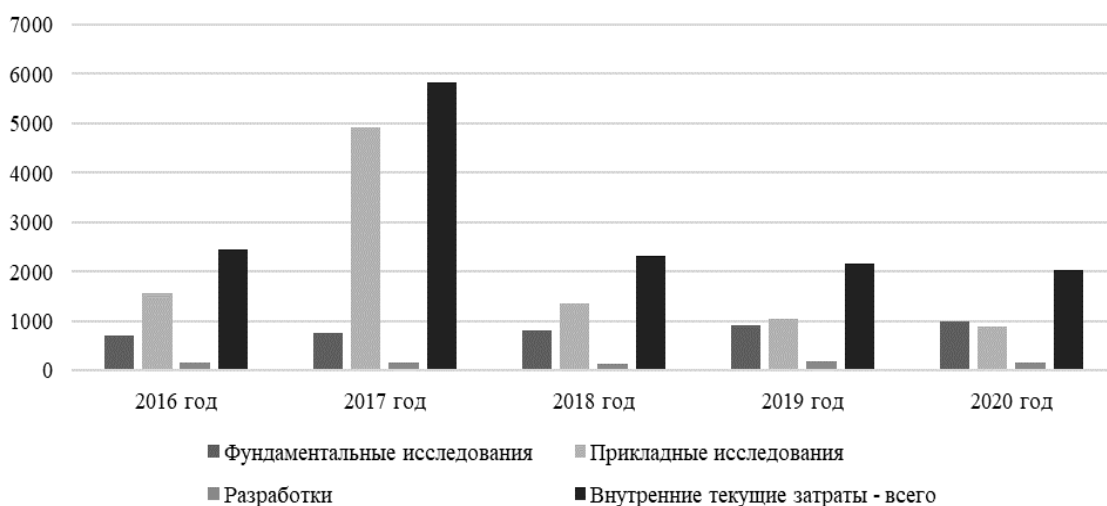
¹⁹⁴ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 7 / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, С. В. Бредихин и др.; под ред. Л. М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2021. — 274 с. — 60 экз. — ISBN 978-5-7598-2390-2 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2292-9 (e-book)



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 15.02.2022)

Рис. 2.2.8 – Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в Хабаровском крае

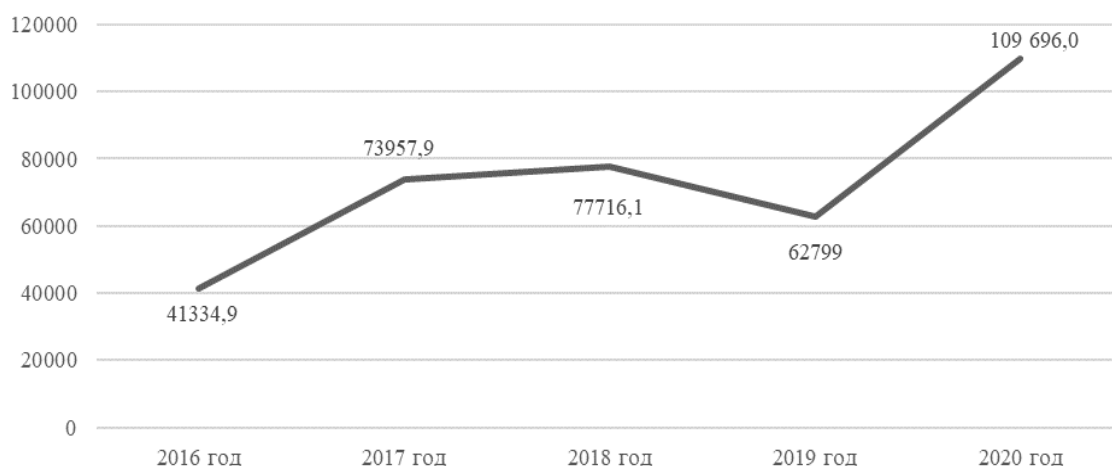
Относительно текущих затрат предприятий на НИОКР сохраняется подобная тенденция к снижению (рис. 2.2.9).



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 17.02.2022)

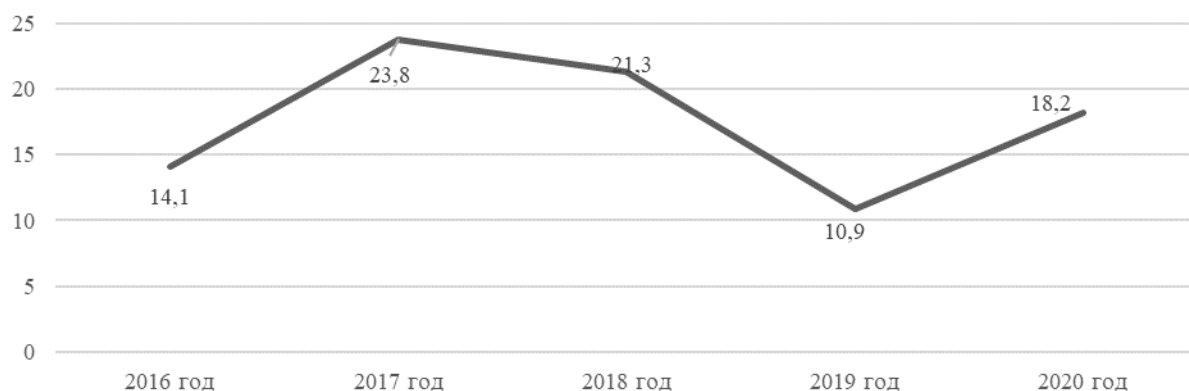
Рис. 2.2.9 – Внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки по видам работ, млн. руб.

Объёмы отгруженных инновационных товаров в периоде и их удельный вес (рис. 2.2.10 и 2.2.11) изменялись за рассматриваемый период подобно указанным выше показателям, однако 2020 год отмечен ростом показателя в абсолютном выражении и по удельному весу.



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 17.02.2022)

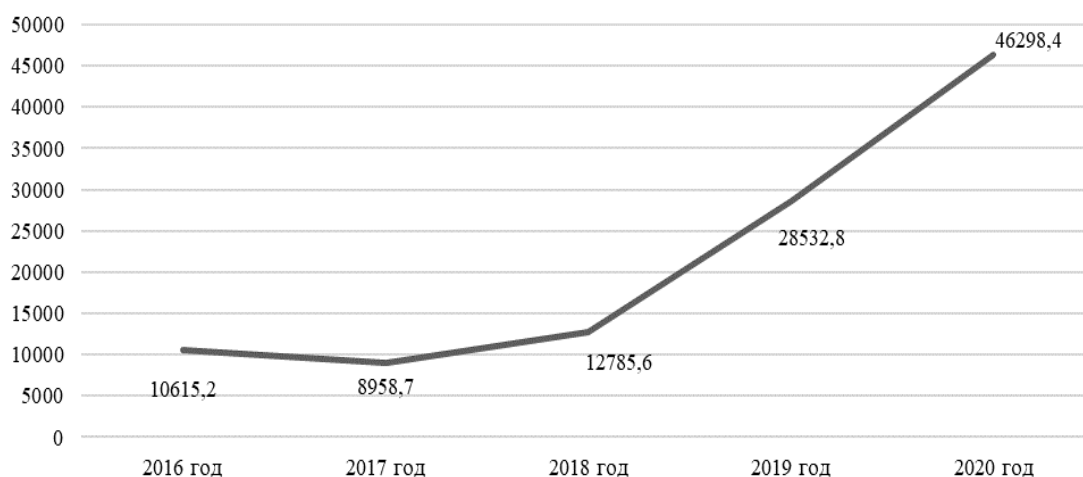
Рис. 2.2.10 – Отгружено инновационных товаров собственного производства, работ, услуг, выполненных собственными силами, млн. руб.



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 18.02.2022)

Рис. 2.2.11 – Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, %

Что касается затрат предприятий на технологические инновации, то это один из показателей, который за анализируемый период имеет тенденцию к росту (рис. 2.2.12). Она может указывать на растущую технологизацию инновационной деятельности, однако, пока (как видно из анализа) данный тренд не может положительно повлиять на сложившуюся ситуацию.



Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения 18.02.2022)

Рис. 2.2.12 - Затраты на технологические инновации, млн. рублей

Анализ ситуации по отдельным годам показал, что наиболее благоприятным с точки зрения показателей инновационной активности был 2017 год. Можно предположить, что существенное улучшение показателей с последующим их снижением связано с размещением и выполнением государственного оборонного заказа на Комсомольском-на-Амуре авиационном заводе имени Ю. А. Гагарина, являющимся ядром инновационного территориального кластера авиастроения и судостроения Хабаровского края, деятельность которого прямо отражается на приведённых выше показателях.

Одним из институциональных условий повышения инновационной активности территории является наличие государственной программы региона в данном направлении. Из всего перечня государственных программ субъекта Российской Федерации¹⁹⁵, основной в данном направлении является государственная программа «Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края».¹⁹⁶ Однако перечень мероприятий и подпрограмма в её составе не отражают мейнстрим – усиление технологической составляющей экономики, а именно, переход от инновационной экосистемы к экосистеме технологического развития экономики, где на первый план выходит не институциональная составляющая инновационной политики, а процесс создания и тиражирования технологий, а также их диффузия, то есть

¹⁹⁵ Об утверждении Перечня государственных программ Хабаровского края: распоряжение Правительства Хабаровского края от 28 октября 2013 № 809-р // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края (laws.khv.gov.ru). 30.10.2013.

¹⁹⁶ Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края»: постановление Правительства Хабаровского края от 26 июня 2012 № 212-пр // Собр. законодательства Хабаровского края. 2012. № 6 (119) (часть II).

взаимодействие науки, технологий и инноваций в экономике. Хотя институциональная составляющая важна как фактор ускорения процессов технологизации, но не как самоцель.

Целью государственной программы является создание условий для перевода экономики на инновационный путь развития, в том числе, за счет внедрения новых технологий.¹⁹⁷

Оценка эффективности реализации данной программы и её результатов, характеризуемых изменением показателей инновационной активности региона за период 2016-2019 годов, показала следующее.

Что касается объёмов финансирования, то по подпрограмме создания инновационного кластера, финансирование относительно стабильное по годам, по направлению создания и развития инновационной инфраструктуры постоянно снижается, по двум другим направлениям финансирование осуществлялось только в одном году: развитие комплексной поддержки инновационной деятельности организаций – в 2016 году, региональный проект «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» – в 2019 году. Можно отметить, что общие объёмы финансирования Программы снижаются (резкий рост в 2019 году за счёт выделения средств из федерального бюджета на стимулирование малого и среднего бизнеса, однако, эти расходы не носят постоянного характера), что может оказать негативное влияние на инновационную сферу региона (табл. 2.2.2).

Таблица 2.2.2

Объёмы финансирования направлений Программы, млн. руб.

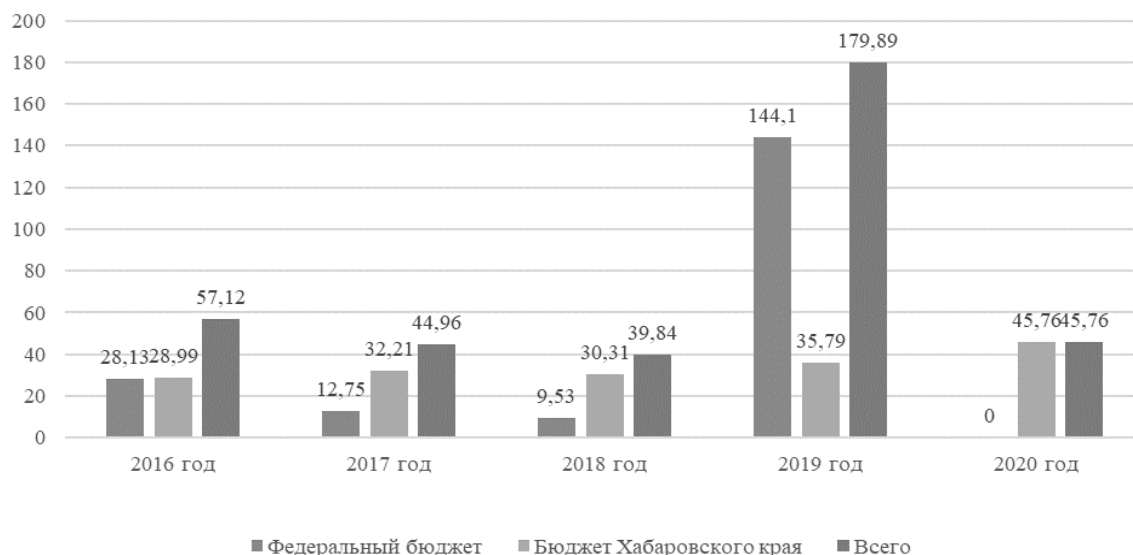
Направления финансирования в рамках программы	Объёмы финансирования, млн. рублей				
	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Всего	57,12	44,96	39,84	179,89	45,76
Подпрограмма "Создание и развитие инновационного территориального кластера авиастроения и судостроения Хабаровского края"	11,7	10,87	11,95	11,89	8,5
Содействие созданию и развитию инновационной инфраструктуры	44,7	34,09	27,89	19,44	37,26

¹⁹⁷ Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края»: постановление Правительства Хабаровского края от 26 июня 2012 № 212-пр // Собр. законодательства Хабаровского края. 2012. № 6 (119) (часть II).

Направления финансирования в рамках программы	Объёмы финансирования, млн. рублей				
	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Развитие комплексной поддержки инновационной деятельности организаций	0,72	-	-	-	-
Региональный проект "Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства"	-	-	-	148,56	-

Источник: составлено на основе данных официальных отчётов Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края: <https://khabkrai.ru/khabarovsk-krai/Proekty/Gosudarstvennye-celevye-programmy/700> (дата обращения 01.02.2022)

Относительно структуры финансовых средств, выделенных на Программу: в анализируемом периоде средства бюджета края преобладали и имели тенденцию к увеличению (незначительному) при сокращении объёмов финансирования из федерального бюджета. В 2020 году финансирование Программы за счёт средств федерального бюджета не осуществлялось. При этом, в 2019 году (как уже отмечалось ранее) из федерального бюджета были выделены существенные средства для акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере инновационной деятельности). Стабильность объёмов финансирования из краевого бюджета можно отметить в качестве положительного фактора влияния (рис. 2.2.13).



Источник: составлено на основе данных официальных отчётов Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края: <https://khabkrai.ru/khabarovsk-krai/Proekty/Gosudarstvennye-celevye-programmy/700> (дата обращения 01.02.2022)

Рис. 2.2.13 - Структура источников финансирования Программы, млн. руб.

Оценка доли объёмов финансирования Программы из краевого бюджета в общей величине расходов бюджета Хабаровского края показала, что она крайне мала (0,03%) и на протяжении анализируемого периода стабильна (табл.2.2.3).

Таблица 2.2.3

Соотношение расходов на финансирование Программы с расходами бюджета Хабаровского края

Показатель	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Всего расходов бюджета Хабаровского края, млн.руб.	86 832,47	95 936,06	111 200,8	114 354,03	154 887,00
Расходы на финансирование мероприятий Программы, млн.руб.	28,99	32,21	30,31	35,79	45,76
Удельный вес, %	0,033	0,034	0,027	0,031	0,029

Источник: составлено на основе данных Министерства финансов Хабаровского края: <https://minfin.khabkrai.ru/portal/Menu/Page/231> (дата обращения 03.02.2022)

Таким образом, анализ финансовых условий реализации Программы инновационного развития Хабаровского края позволяет сделать вывод, что при относительной стабильности финансовых средств, выделяемых из краевого бюджета, их доля крайне мала и данный факт имеет негативный характер на фоне снижения финансирования из федерального бюджета.

Подводя итог, можно констатировать следующее: снижение объёмов финансовой поддержки федерального уровня, стабильно низкая доля объёмов финансирования мероприятий Программы из бюджета Хабаровского края приводят к снижению показателей инновационной активности региона. Отсутствие интереса к данному направлению развития края со стороны органов государственной власти отодвигает достижение целей инновационной политики на неопределённую перспективу.

При этом наличие положительных результатов, таких как: создание и функционирование объектов инновационной инфраструктуры (Инновационный территориальный кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края, Региональный центр инжиниринга, Центр кластерного развития, Центр сертификации, стандартизации и испытаний, Краевой бизнес-инкубатор (КНАКБИ)), совершенствование институциональной базы инновационной деятельности (организационных и нормативных правовых основ),

развитие региональной инфраструктуры поддержки и продвижения результатов и субъектов инновационной деятельности, 17-е место в рейтинге инновационного развития субъектов Российской Федерации в 2021 году¹⁹⁸ (по данным ИСИЭЗ ВШЭ) свидетельствует о возможности изменения траектории социально-экономического развития Хабаровского края в направлении повышения темпов экономического роста за счёт прироста результатов инновационной деятельности.

Таким образом, наблюдаемая трансформация инновационной экосистемы в экосистему технологического развития является результатом реагирования на скорость изменений и попытку использовать возможности технологического рывка (по сути технократического подхода) как наиболее оптимального сценария научно-технологического развития. Сложившиеся условия и среда «выбирают» сценарий технологического рывка (против технологической адаптации) для целей создания и развития технологий, которые позволят повысить темпы роста экономики.¹⁹⁹ При этом технологии выходят за пределы высокотехнологических отраслей, мир высоких технологий становится частью повседневной жизни.

Очевидное отставание (запаздывание) большинства субъектов Российской Федерации в части научно-технологического развития, в связи со сменой парадигмы научно-технологического развития, сменой вектора государственного развития, финансовыми и инфраструктурными проблемами, оставляет их в стадии формирования инновационных экосистем без рецептуры формирования регионального научно-технологического задела.

Развитие Дальнего Востока, входящего в число приоритетных геостратегических территорий, определяют цели ускоренного социально-экономического развития Дальнего Востока и основные направления по их достижению.²⁰⁰

Национальной программой социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года в рамках технологического развития предусмотрено формирование

¹⁹⁸ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 7 / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, С. В. Бредихин и др.; под ред. Л. М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2021. — 274 с. — 60 экз. — ISBN 978-5-7598-2390-2 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2292-9 (e-book)

¹⁹⁹ Глобальные тренды и перспективы научно-технологического развития Российской Федерации: краткие тезисы: доклад к XVIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 11–14 апреля 2017 г. / Л. М. Гохберг, А. В. Соколов, А. А. Чулок и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 39 с. <https://elibrary.ru/item.asp?id=38199833>

²⁰⁰ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 № 207-р // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902150042>

необходимой инфраструктуры, в том числе индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарков, имеющих высокую инвестиционную привлекательность.²⁰¹ Приоритизация развития инфраструктуры поддержки высокотехнологичных проектов обусловила постановку задачи по формированию полноценной экосистемы развития высокотехнологичного бизнеса, включающую среду для создания и роста инновационных стартапов, механизмов экспертизы и финансирования высокотехнологичных проектов.

Вместе с тем, отсутствие обратной связи в учете приоритетов научно-технологического развития в отдельных стратегических документах социально-экономического развития, в том числе, на региональном уровне, не свидетельствует о системном подходе к взаимосвязи и взаимообусловленности всех факторов, механизмов, инструментов социально-экономического развития.

Так, государственной программой «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» в целях содействия достижению национальных целей развития Российской Федерации предусмотрено создание и развитие территорий опережающего социально-экономического развития, а также государственная поддержка инвестиционных проектов, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа, однако без акцентирования усилий на научно-технологическом развитии.²⁰²

Стратегия социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года разработана с учетом стратегических ориентиров и целей социально-экономического развития страны и ее регионов, обозначенных в том числе, в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Исходя из указанного обстоятельства, сделан акцент на инновационном потенциале Хабаровского края с заделом на формирование Хабаровского края как высокотехнологичного форпоста России в Азиатско-тихоокеанском регионе.

Учитывая, что «условием выживания и развития современной экономической системы является ее технологизация – превращение технологии в базовый экономический ресурс постиндустриального общества»,²⁰³ без смены вектора инновационной политики региона, невозможно решить задачу эффективности его экономики.

²⁰¹ Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 № 2464-р // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020092800276>

²⁰² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 № 308 // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2154.

²⁰³ Иванова, Е. В. Технологизация национальной экономики и ее региональный аспект // Россия: тенденции и перспективы развития. 2017. № 12-3. С. 327-332.

Несмотря на то, что состояние научно-технического потенциала является слабым местом в инновационной системе Хабаровского края, рассмотрение его одновременно резервом развития - само по себе высокотехнологическое решение. Обеспечение ускоренного экономического развития Хабаровского края базируется на необходимости технологической модернизации и наращивании доли высокотехнологичных и наукоемких производств (отраслей).

Однако, селективность в решении программной задачи по развитию высокотехнологичных отраслей не соответствует общей концепции научно-технологического развития Российской Федерации, направленной на формирование экосистемы технологического развития экономики как интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций в экономике. Важен вопрос, отмечает Малыхина И.О., систематизации появляющихся под эгидой различных министерств и ведомств стратегически важных инициатив с целью формирования эффективного и перспективного вектора инновационного-технологического развития, учитывающего глобальные вызовы.²⁰⁴

Приоритеты и цели краевой государственной политики в сфере инновационного развития и модернизации экономики Хабаровского края, с учетом динамики изменений государственной программы от 25 июня 2020 года и 22 марта 2021 года, не предусматривают учета положений государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и Национальной технологической инициативы. Данное обстоятельство не может обеспечить интеграцию технологического развития Хабаровского края с социально-экономическими процессами и не способствует развитию технологического задела края для выполнения роли ядра экосистемы развития высокотехнологичного бизнеса.

Вместе с тем, научные публикации указывают на необходимость учета системных, синергетических и мультипликативных эффектов при разработке и реализации государственных программ,²⁰⁵ что обеспечит возможность «сращивания» взаимосвязанных программных документов между собой. Более того, данная необходимость обусловлена требованиями Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», исходя из принципа каскадирования (декомпозиции) целей, то есть оптимальной последовательности этапов стратегического планирования:

²⁰⁴ Малыхина И.О. Анализ приоритетов инновационно-технологического развития России // Экономические отношения. 2019. Том 9. № 4. С. 2907-2918. doi: 10.18334/eo.9.4.41253.

²⁰⁵ Фролов В.Г., Каминченко Д.И., Павлова А.А. Оценка системных эффектов государственных программ промышленной политики в условиях цифровой экономики // Вопросы инновационной экономики. 2020. Том 10. № 4. С. 1879-1892. doi: 10.18334/vinec.10.4.111376.

целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития территорий.

Следуя этой логике, к рекомендациям по ускорению технологизации экономики Хабаровского края следует отнести внесение изменений в государственную программу «Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края» путем уточнения цели в части технологического обновления научно-технической и инновационной (высокотехнологичной) деятельности и разработки комплекса мероприятий для решения задачи развития высокотехнологичных отраслей производства.

Приоритетным направлением уточнения цели может стать усложнение производства и экспорта продукции, произведённой в крае, за счёт диверсификации его экономики с целью увеличения выпуска высокотехнологичных видов продукции с высокой добавленной стоимостью. Это предполагает усиление научно-технологической составляющей в выпуске продукции. Следовательно, повышение экономической сложности – есть путь достижения стратегической цели – обеспечения экономического роста в регионе. Однако, на этом пути есть ряд сложностей, одной из которых является отсутствие устоявшейся методологии измерения экономической сложности на региональном уровне, что «...ограничивает возможности обоснования и выбора направлений диверсификации и/или специализации региональной экономики...».²⁰⁶

Последовательность задач формирования системы сетевого взаимодействия заключается в преодолении несогласованности документов стратегического планирования, определяющих приоритеты технологического и социально-экономического развития региона; определения структуры системы сетевого взаимодействия на основе факторного анализа и определение платформенного механизма взаимодействия.

Концептуальной основой формирования системы сетевого взаимодействия безусловно может стать модель «умной специализации», разработанная и широко применяемая в Европейском союзе. Что касается Российской Федерации, то в последнее время данная концепция становится востребованной среди учёных, экспертов, органов публичной власти.

В силу неразработанности методологических основ формирования «умной специализации» на национальном уровне, но, учитывая чётко наметившийся тренд в её сторону и достаточно высокую восприимчивость к данной концепции на уровне субъектов

²⁰⁶ Волошенко К.Ю., Дрок Т.Е., Фарафонова Ю.Ю. Экономическая сложность на субнациональном уровне - инновационная парадигма регионального развития // Вопросы инновационной экономики. 2019. Том 9. № 3. С. 735-752. – doi: 10.18334/vines.9.3.40822.

Российской Федерации,²⁰⁷ видится возможным предложить модель «умной специализации» (с определёнными допущениями) в рамках отдельного субъекта Российской Федерации - Хабаровского края, как основы имплементации интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций региона.

Основным допущением является то, что, при чётком понимании неполноценности рассмотрения отдельного региона – как субъекта формирования «умной специализации» (этот процесс должен охватывать не только все регионы Российской Федерации, но и национальный уровень государственного управления), в силу отсутствия единого методологического и правового поля, ограничим модель территорией Хабаровского края.

Как отмечает ряд авторов, процесс формирования «умной специализации» включает ряд этапов.²⁰⁸ При этом, важным элементом процесса является выявление «профиля» региональной экономики, то есть отраслей «умной специализации», которые делают регион уникальным в хозяйственном плане и способствуют воспроизводству инноваций.

Здесь важно учитывать комплементарность существующих факторов конкурентоспособности региона и отраслей специализации (как текущей, так и приоритетной, обеспечивающей видение будущего данного региона).

Исходя из положений Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года,²⁰⁹ в качестве факторов конкурентоспособности (преимуществ) региона называются высокий уровень диверсификации промышленного производства, преобладание обрабатывающих отраслей. Ключевым фактором («главным преимуществом края») названо «...сосредоточение на его территории предприятий оборонно-промышленного комплекса, осуществляющих производство высокотехнологичной продукции с высокой долей добавленной стоимости.», «являющихся ядром инновационной экономики, в которых сконцентрирован мощнейший интеллектуальный и научно-технический потенциал.»

Что касается отраслей специализации края, то, согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на

²⁰⁷ Kutsenko E., Islankina E., Kindras A. (2018) Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework. Foresight and STI Governance, vol. 12, no 1, pp. 25–45. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.1.25.45.

²⁰⁸ Калюжнова Н.Я., Виолин С.И. «Умная специализация» российских регионов: возможности и ограничения // Экономика // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Том 10. № 10. С. 2457-2472. doi: 10.18334/erpp.10.10.111061.

²⁰⁹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: постановление Правительства РФ от 13.06.2018 № 215-пр // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края (laws.khv.gov.ru). 15.06.2018.

период до 2025 года,²¹⁰ для Хабаровского края выделяется 19 отраслей «перспективной экономической специализации», среди которых все отрасли традиционной специализации края, то есть данный перечень - есть констатация фактически сложившейся специализации без учёта вызовов. То есть, можно сделать вывод, что данный перечень содержит отрасли текущей специализации. Более того, эти отрасли определены «сверху» (документом стратегического планирования федерального уровня) без детального анализа конкурентных преимуществ территорий.

В отличие от данной стратегии, в Атласе экономической специализации регионов России приведён перечень отраслей специализации региона, включающий 17 отраслей, в том числе, авиастроение и космос, судостроение и водный транспорт, строительство и строительные материалы, медицину и прочие.²¹¹ По нашему мнению, этот перечень и определяет приоритеты развития края, то есть формирует видение будущего региона и содержит отрасли «умной специализации» Хабаровского края.

Также для обоснования перспективных отраслей специализации возможно воспользоваться инструментарием Регионального стандарта НТИ.²¹² В Хабаровском крае данный стандарт не внедрён (только отдельные элементы), что существенно снижает его успешность в достижении целей научно-технологического и экономического развития.

Можно утверждать, что указанные в региональном профиле Хабаровского края отрасли специализации (согласно Атласа) могут стать основой формирования ключевых рынков НТИ, таких как: технет, энерджинет, хелснет. При этом, первые два относятся к категории рынков, «требующих дорогостоящей инфраструктуры, как следствие - большой доли государственного участия»,²¹³ рынок хелснет - «рынок, требующий разделения рисков с бизнесом для их развития».

Дальнейшее развитие специализации Хабаровского края возможно за счёт усиления межотраслевой кооперации и наращивания цепочек создания стоимости, а также за счёт создания новых отраслей. Учитывая заделы, созданные предприятиями края в авиа- и судостроении, перспективными рынками для Хабаровского края могут стать рынки аэронет и маринет.

²¹⁰ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902150042>.

²¹¹ Атлас экономической специализации регионов России / В. Л. Абашкин, Л. М. Гохберг, Я. Ю. Ефферин и др.; под ред. Л. М. Гохберга, Е. С. Куценко // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. 264 с. .

²¹² Региональный стандарт НТИ: Официальный сайт НТИ // https://nti2035.ru/docs/2019_Regstandart_NTI_methodrec.pdf

²¹³ Там же

В исследовании, посвященном концепции «умной специализации»,²¹⁴ указывается, что среди её уточнённых принципов для российских регионов имеет место формирование кросс-кластеров. Их принципиальное отличие от существующих в ряде субъектов Российской Федерации (в том числе, в Хабаровском крае) инновационных кластеров²¹⁵ заключается в способности к межрегиональной и межстрановой интеграции деятельности, в первую очередь, в высокотехнологичной сфере, результатом которой становится создание новых продуктов и услуг на границе различных областей знаний. Функционирование кросс-кластеров возможно в рамках создания единого инновационного пространства страны.

Что касается участников региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций, то укрупнённо их можно представить следующим образом (рис. 2.2.14).



Источник: составлено авторами

Рис. 2.2.14 - Участники региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций

²¹⁴ Мерзликina Г.С. Концепция «Умной специализации» регионов: уточнение принципов // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 3. С. 997-1014. doi: 10.18334/vinec.11.3.113227.

²¹⁵ Новикова И. В. От инновационного кластера к кросс-кластерному взаимодействию в интеграционных группировках: необходимые элементы и институты // Труды БГТУ. Серия 5. 2020. № 2. С. 5–12.

При формировании региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций важное значение имеет наличие в регионе территориального инновационного кластера как основы. Так, стабильное функционирование Инновационного территориального кластера авиастроения и судостроения Хабаровского края может стать основой технологической конвергенции не только предприятий кластера, но и заинтересованных участников инновационного процесса за пределами региона.²¹⁶ При этом, можно утверждать, что «прорастание» деятельности кластера, с одной стороны, будет способствовать практической реализации «умной специализации» края в направлении формирования системы сетевого взаимодействия, с другой стороны - увеличению доли рынка предприятий путём формирования рынков новой продукции и технологий за счёт объединения усилий с предприятиями, не входящими в кластер. Данный тренд может способствовать созданию новых отраслей в регионе, технологическому развитию промышленности, включению в кластер новых элементов.

Однако, учитывая требования к структуре сетевого взаимодействия, необходимо определить её лидера, способного осуществлять координацию и регламентирование сетевого взаимодействия, разработку порядка и условий его осуществления. Роль такого лидера способны выполнять орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на разработку и реализацию инновационной политики региона.

В этом случае, представим участников региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций в формате карты стейкхолдеров²¹⁷ (рис. 2.2.15). Важность влияния каждого участника системы будет определена в процессе практической реализации модели.

Отметим, что перечень конкретных участников сетевого взаимодействия не является исчерпывающим и может быть изменён или дополнен в процессе реализации модели.

²¹⁶ Маслюк Н.А., Медведева Н.В. Научно-технологическое развитие Хабаровского края: факторы и новые возможности // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 4. doi: 10.18334/vines.11.4.113850.

²¹⁷ Керимова Ч.В. Использование стейкхолдерского подхода при определении направлений инновационного развития компании // Учет. Анализ. Аудит = Accounting. Analysis. Auditing. 2018;5(4):46-55. DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-4-46-55.



Источник: составлено авторами

Рис. 2.2.15 - Карта стейкхолдеров региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций (на примере Хабаровского края)

Принципиальное отличие взаимодействия участников региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций состоит в том, что оно должно строиться на коллаборативном лидерстве для создания «...эффективной инновационной системы как коллективной инициативы, основанной на государственно-частном партнерстве».²¹⁸ При этом основной целью коллаборативного лидерства является «...достижение результатов через границы между различными организациями».²¹⁹ Именно такой подход обеспечит не столько

²¹⁸ Калюжнова Н.Я., Виолин С.И. «Умная специализация» российских регионов: возможности и ограничения // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Том 10. № 10. С. 2457-2472. doi: 10.18334/epp.10.10.111061.

²¹⁹ Nolan, S. Collaborative Leadership. How to Succeed in an Interconnected World, Strategic HR Review. 2010. Vol. 9 No. 1. <https://doi.org/10.1108/shr.2010.37209aab.011>

традиционное взаимодействие участников, а взаимное понимание интересов каждого в системе и желание достигать общей цели через обеспечение собственных интересов.

На первоначальном этапе взаимодействия сетевых партнёров интегрированной системы необходимо разработать стратегию инновационного развития²²⁰ Хабаровского края на принципах «умной специализации». Дальнейшая деятельность будет связана с реализацией стратегии.

Необходимо определить целевые установки участников региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций, а также возможные функции и ресурсы, которые будут объединены в рамках инновационной стратегии (табл. 2.2.4).

Таблица 2.2.4

Основные функционально-целевые и ресурсные элементы региональной интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций

Стратегическая цель научно-технологического и инновационного развития Хабаровского края							
Достижение устойчивого экономического роста на основе реализации научно-технологического и инновационного потенциала Хабаровского края							
Участники							
Органы законодательной, исполнительной власти Хабаровского края	Органы местного самоуправления	Научные организации	Инжиниринговые компании	Организации финансового сектора	Образовательные организации	Инновационно активные предприятия промышленности	Институты развития
Цели							
Стимулирование спроса на наукоёмкую и инновационную продукцию предприятий региона	Содействие расширению деятельности инновационно активных предприятий на территории	Осуществление прикладных исследований по отраслям экономики	Проведение проектирования производственных и бизнес-процессов	Осуществление прибыльных финансовых вложений	Подготовка конкурентоспособных выпускников по востребованным направлениям экономики	Производство конкурентоспособной продукции на основе технологических и инновационных решений	Активизация научно-технологического и инновационного развития территорий

²²⁰ Атаева А.Г. Методические проблемы разработки стратегических документов инновационного развития регионов // Вопросы инновационной экономики. 2018. Том 8. № 1. С. 51-68.

	ии муницип ального образова ния						
Функции							
- создание организац ионно- финансов ых условий для вывода научоёмко й и инновацио нной продукции предприят ий Хабаровск ого края на внутренни е и внешние рынки сбыта; - финанси рование исследова ний и разра боток в приоритет -ных отраслях «умной специализ ации»	- органи зационно еинформ ационное обеспече ние функцио нирование я рынков инновац ионной продукц ии	- прове дение финанси руемых научных исследов аний по заказу органов власти и хозяйств ующих субъекто в	- разра ботка и внедре ние производ ственные х и инженер -ных систем на предпри ятиях; - выпол нение полного комплек са инжини рингово х работ	- инвес тирова ние и кредито вание перспек тивных инновац ионных проекто в	- обучение по направлен иям подготовк и, востребов анным и потенциал ьно привлекат ельным для инновацио нного сектора экономики региона; - развитие инновацио нных компетенц ий	- опреде ление стратегич еских направлен ий производс твенной деятельно сти; - реализаци я инноваци онных процессов	- органи зационн ое и информ ационно е, финансо вое содейст вие продви жению инновац ионной продукц ии на внутрир оссийск ом и междун ародны х рынках
Ресурсы							
Средства в рамках государств енных программ Хабаровск ого края по функциона льным направлен иям;	Средства в рамках муницип альной програм мы социальн о- экономи ческого развития	Интеллек туальн ые ресурсы научных кадров; Средства , получае мые в рамках	Интеллек туальн ые ресурсы инженер ных кадров; Средства , получае мые в	Собстве нные и привлеч ённые финансо вые ресурсы , предост авляемы е на	Научно- педагогич еские кадры; Средства, получаем ые в рамках целевой подготовк и	Материал ьно- техническ ие ресурсы; Собственн ые средства; Средства в рамках целевого	Организ ационн ые, консуль тационн ые, финансо вые ресурсы

Организац ионные и информац ионные ресурсы		финанси рования научных исследов аний	рамках финанси рования проектн ых и конструк торских работ	условия х возврат ности, платнос ти, срочнос ти	обучающи хся	финансир ования инноваци онных проектов	
--	--	---	---	--	-----------------	---	--

Источник: составлено авторами

Следует отметить, что все представленные элементы могут уточняться в процессе выстраивания системы сетевого взаимодействия. При этом, цели участников системы отличны от их целей внутри неё. Их собственные стратегии могут не переплетаться и не быть комплементарными, но в рамках интегрированной системы сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций они ориентированы на успех не только индивидуальный, но и коллективный.

Определение платформенного механизма взаимодействия участников системы сетевого взаимодействия возможно на основе форсайта, эффективность применения которого возрастает в условиях турбулентности среды. В свою очередь, развитие платформенного механизма взаимодействия участников системы сетевого взаимодействия и генерация инициатив возможны на основе вхождения в экосистему Национальной технологической инициативы, онлайн-платформу «Цифровая РВК», ознакомления с результатами и проведения баркемпов и другое.

Так, форсайт, по устоявшемуся мнению, - это технология и формат коммуникации, позволяющие участникам договориться по поводу образов будущего, а также, определив желаемый, согласовать действия в его контексте.²²¹ Содержанием форсайта является анализ тенденций и выработка траектории развития специализации, генерация инициатив и проектов.

От стандартного прогнозирования форсайт отличается тем, что является активной категорией по отношению к событиям, которые должны произойти.

Форсайт, реализуемый посредством сессий, лежит в основе развития коллаборации и построения системы сетевого взаимодействия.²²² Постоянными участниками форсайт-сессий

²²¹ Чуланова, О.Л. Форсайт-сессии как инновационный инструмент стратегического управления и работы проектных команд // О.Л. Чуланова. Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 1 (22). С. 28-36 // <https://elibrary.ru/item.asp?id=32522220#:~:text=Именно%20форсайт-сессия%20является%20инновационным%20инструментом,и%20в%20сфере%20государственного%20управления>

²²² Маслюк, Н.А., Медведева, Н.В. Инновационная экосистема: региональный аспект // Вопросы инновационной экономики. 2020. Том 10. № 4. С. 1893-1910. doi: 10.18334/vines.10.4.111175.

выступают стейкхолдеры. Форсайт-сессии являются открытыми системами, как по входу инициатив и участников, так и в части promotion. По мере формирования трендов развития технологий и науки могут проводиться специализированные (проектные, отраслевые, межотраслевые, межведомственные, межрегиональные, акселерационные) форсайт-сессии.

Проведённое исследование позволяет заключить, что инновационная политика регионов Дальнего Востока – это современное решение нарастающих вызовов и задач, стоящих перед экономикой этих территорий. Без качественной и грамотно выстроенной инновационной политики невозможно совершить экономический и технологический прорыв, который обозначен в качестве стратегического направления в Национальной программе развития Дальнего Востока. Основой такой политики должна стать наравне со стандартными инструментами и подходами региональная интегрированная система сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций на основе принципов умной специализации.

2.3. Тенденции и перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе в современных условиях

Для достижения стратегических целей развития Дальнего Востока в Национальной программе социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года предусмотрен ряд направлений и мероприятий, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства, в том числе, высокотехнологичного и инновационного. «...Миссией новой государственной политики является создание на Дальнем Востоке глобально конкурентоспособных условий инвестирования и ведения бизнеса...».²²³

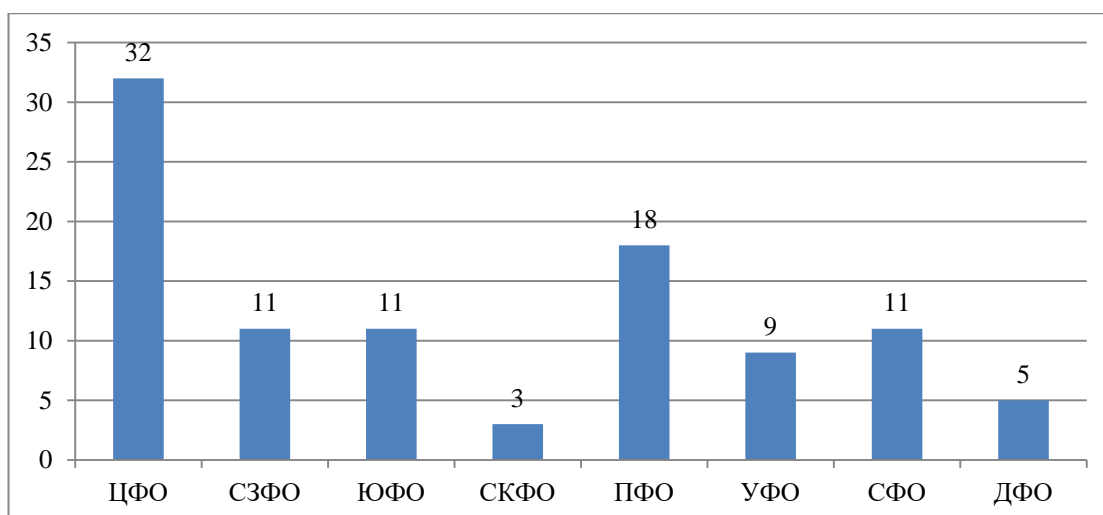
Условия работы субъектов малого и среднего предпринимательства на Дальнем Востоке тяжелее, чем в центральной части Российской Федерации, за счет более высоких транспортных и энергетических издержек, а также издержек, связанных с наймом работников в районах Крайнего Севера и приравненных к нему территориях. Ввиду низкой конкуренции на финансовом рынке субъектам малого и среднего предпринимательства на Дальнем Востоке затруднен доступ к заемному финансированию, а его рыночная стоимость ввиду других более высоких издержек делает рост бизнеса практически невозможным. В совокупности с высоким уровнем административного давления и экспортными барьерами это обуславливает тенденцию к сокращению количества субъектов малого и среднего предпринимательства в макрорегионе²²⁴.

Это отражается на общем уровне развития предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе. ДФО занимает 7 место по количеству субъектов малого и среднего предпринимательства и по объему выручки в общей структуре федеральных округов РФ. Общая структура числа предприятий и выручки малого и среднего предпринимательства РФ по округам представлена на рисунках (рис. 2.3.1 и 2.3.2)²²⁵.

²²³ Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 № 2464-р // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020092800276>

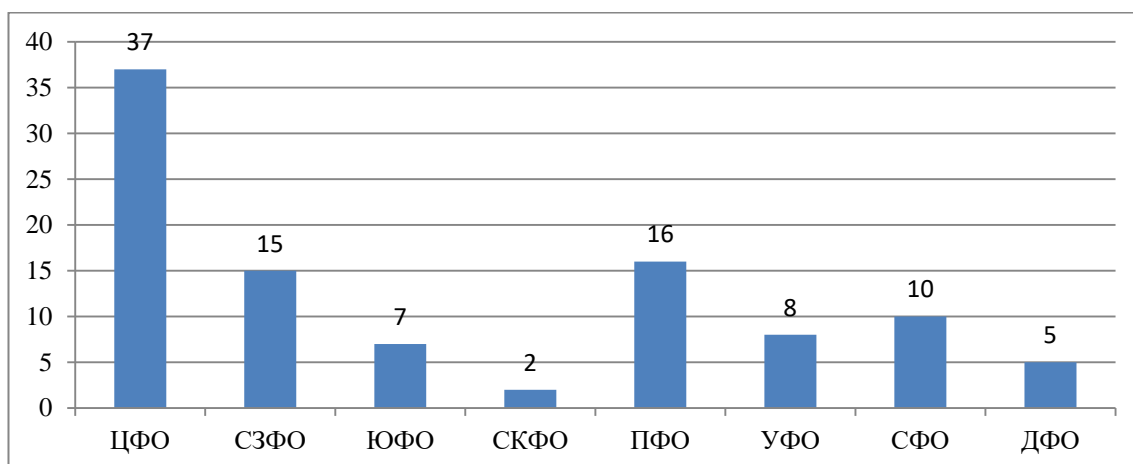
²²⁴ Там же.

²²⁵ Официальный сайт Федеральной налоговой службы URL:<https://ofd.nalog.ru/statistics.html>.



Источник: составлено по данным Федеральной налоговой службы

Рис.2.3.1 - Распределение количества субъектов малого и среднего предпринимательства по федеральным округам РФ в 2020 году (в %)



Источник: составлено по данным Федеральной налоговой службы

Рис.2.3.2 – Распределение выручки субъектов малого и среднего предпринимательства по федеральным округам РФ в 2020 году (в %)

Согласно Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства по состоянию на 10.01.2021 г. на территории Дальневосточного федерального округа осуществляют деятельность – 303,2 тыс. субъектов МСП, что составляет 5,4% от всех субъектов МСП в Российской Федерации (рис. 2.3.3). Снижение количества МСП в ДФО с начала 2020 года составило 2,6% (на 10.01.2020 – 311,2 тыс.), по Российской Федерации снижение на 3,9%. Численность занятых в МСП в ДФО составляет 943,7 тыс. человек (на 10.01.2020 – 929,7 тыс. человек). Рост к началу 2020 года составил 1,5%, по Российской Федерации данный показатель - 0,5%.



Источник: составлено по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства по состоянию

Рис.2.2.3 – Численная динамика развития малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе 2016-2020 гг.

Основные виды деятельности субъектов МСП в ДФО: розничная торговля, преимущественно пищевыми продуктами (19%), строительство жилых и не жилых зданий (16%), а также предоставление услуг парикмахерскими и салонами красоты (12%). (рис.2.2.4)

В отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции²²⁶ осуществляют деятельность около 99,1 тыс. субъектов МСП в ДФО, что составляет 31,3% от общего количества субъектов МСП по ДФО.

Среди субъектов ДФО тройку лидеров по развитию малого и среднего предпринимательства составляют Приморский край, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), где реализуют свою деятельность более 50% субъектов МСП от общей численности по всему округу (рис. 2.2.5).²²⁷

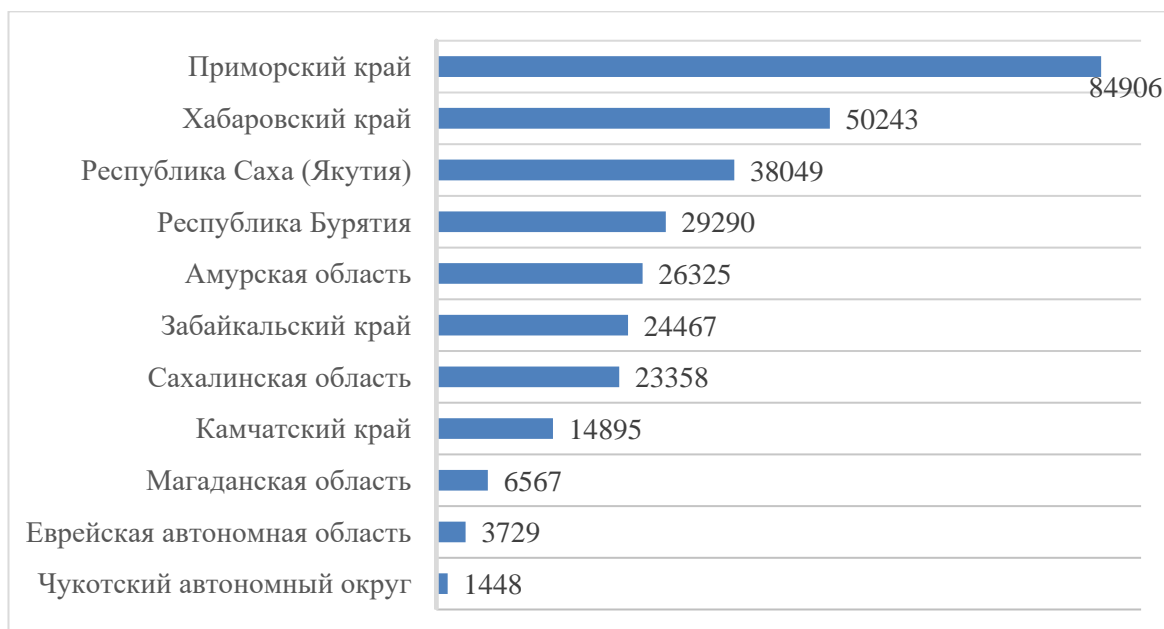
²²⁶ Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции : постановление Правительства от 03.04.2020 № 434 в ред. от 26.05.2020 // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102712402&intelsearch=03.04.2020+%B9434>

²²⁷ Регионы России. Социально-экономическое развитие 2021. - Официальный сайт Росстат. URL:<https://rosstat.gov.ru/publications>



Источник: составлено по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства

Рис. 2.2.4 - Основные виды деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе по 10 самым распространенным позициям ОКВЭД (%)



Источник: составлено на основании статистического сборника Регионы России. Социально-экономическое развитие 2021

Рис. 2.2.5 – Рейтинг субъектов ДФО по количеству субъектов малого и среднего предпринимательства в 2020 году (ед.)

По средней численности работников в субъектах малого и среднего предпринимательства лидерами являются Приморский край, Хабаровский край и Амурская область. В последней при меньшем количестве субъектов МСП (5 место), количество занятых выше, чем в республике Саха (Якутия) и республике Бурятия²²⁸.



Источник: составлено на основании статистического сборника Регионы России. Социально-экономическое развитие

Рис. 2.2.6 – Рейтинг субъектов ДФО по средней численности занятых в субъектах МСП в 2020 году (чел.)

Еще одним важным показателем развития предпринимательства в регионах является выручка от реализации товаров, работ, услуг субъектами МСП. Согласно статистическим данным безусловным лидером и по этому показателю является Приморский край, опережая на 27% следующий по рейтингу субъект ДФО Сахалинскую область (рисунок). Тройка лидеров по ДФО – Приморский край, Сахалинская область, Хабаровский край. Объем выручки от реализации товаров, работ, услуг субъектами малого и среднего предпринимательства в этих трех субъектах составляет 67% от объема выручки от общего объема по всем субъектам ДФО²²⁹ (рис. 2.2.7).

Таким образом, характерная для всей территории России социально-экономическая неоднородность регионов, приводящая к сильной дифференциации в уровне развития малого и среднего предпринимательства, четко прослеживается и на уровне Дальневосточного федерального округа. Различия между лидером по

²²⁸ Там же.

²²⁹ Регионы России. Социально-экономическое развитие 2021. - Официальный сайт Росстат. URL:<https://rosstat.gov.ru/publications>

всем показателям (Приморским краем) и аутсайдером (Чукотский автономный округ) измеряются десятками раз.



Источник: составлено на основании статистического сборника Регионы России. Социально-экономическое развитие

Рис. 2.2.7 – Рейтинг субъектов ДФО по выручке от реализации товаров, работ, услуг субъектами малого и среднего предпринимательства в 2020 году (млн.руб.)

Столь неравномерное распределение субъектов ДФО по развитию малого и среднего предпринимательства между дальневосточными регионами можно объяснить совокупностью факторов. Во-первых, на развитие малого бизнеса в дальневосточных регионах влияет низкая плотность и неравномерность заселения территории. Предпринимательская активность более ярко выражена в регионах с крупными агломерациями, которые формируются за счет урбанизации и тенденции к укрупнению городов (Приморский край и Хабаровский край). Во-вторых, большая протяженность Дальневосточного округа, приводит к тому, что природно-климатические условия в регионах существенно отличаются. Для северных регионов (Чукотский АО, Магаданская область, Камчатский край) характерны сложные климатические условия, что делает данные регионы малопривлекательными для проживания и ведения бизнеса. Следует отметить, что для данных регионов сдерживающим фактором является отсутствие развитой транспортной инфраструктуры. В регионах, где активно развивается сельскохозяйственная деятельность, малое предпринимательство также не получает широкого распространения (Амурская область, Еврейская автономная область). Не менее важным фактором развития дальневосточной экономики является обеспеченность природными ресурсами. Несмотря на то, что

в целом Дальневосточный округ обладает высоким природно-климатическим потенциалом, можно выделить ряд регионов (Сахалинская область, Республика Саха (Якутия)) для которых добывающее производство является надежным «локомотивом» их социально-экономического развития. В данных регионах наблюдается относительно высокий уровень жизни населения, что способствует развитию малого и среднего предпринимательства. Обозначенные факторы, во многом определяют потенциал и масштабы развития малого и среднего предпринимательства²³⁰.

Условия осуществления предпринимательской деятельности на Дальнем Востоке сложнее, чем в центральной части Российской Федерации. Это определяется более высокими транспортными и энергетическими издержками. Сокращающаяся численность населения в субъектах ДФО приводит к сокращению потенциального потребительского рынка товаров, работ, услуг, которые производятся субъектами МСП. Также отток квалифицированных кадров создает их дефицит на предприятиях и затрудняет развитие предпринимательства. В совокупности с высоким уровнем административного давления и экспортными барьерами это обуславливает тенденцию к сокращению количества субъектов малого и среднего предпринимательства в макрорегионе²³¹.

Национальной программой социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года для развития малого и среднего предпринимательства на Дальнем Востоке предусмотрен следующий комплекс мер, направленных на поддержку и развитие предпринимательства в округе:

- обеспечение консолидированного объема финансовой поддержки, оказанной субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках национальной гарантийной системы, в объеме не менее 420 млрд. рублей до 2024 года;

- предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации;

- осуществление доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к цифровым суперсервисам "Открытие бизнеса" и "Разрешения для бизнеса в цифровом виде" (получение разрешений на ведение бизнеса в отдельных отраслях) и иным сервисам,

²³⁰ Халикова С. С., Сюпова М. С. Результативность региональной политики в сфере развития малого предпринимательства // Власть и управление на Востоке России. - 2020. - No 1 (90). С. 33–41. DOI 10.22394/1818-4049-2020-90-1-33-41

²³¹ Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 № 2464-п // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020092800276>

необходимым для упрощения ведения бизнеса и снижения административного давления;

- законодательное закрепление права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления устанавливать преимущество в отношении цены государственного (муниципального) контракта, предлагаемой на торгах субъектами малого и среднего предпринимательства, зарегистрированными в районах Крайнего Севера или приравненных к ним местностях;

- введение налоговых каникул для самозанятых и индивидуальных предпринимателей (за исключением тарифов страховых взносов во внебюджетные фонды);

- разработка и внедрение комплекса дополнительных мер государственной поддержки, в том числе льготного финансирования и лизинга специализированного оборудования;

- введение моратория на проверки субъектов малого и среднего предпринимательства в первые 3 года ведения бизнеса²³².

На территориях всех субъектов Дальневосточного федерального округа приняты региональные проекты в рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», целью которого является создание благоприятных условий для развития бизнеса и увеличение количества субъектов предпринимательства.

В настоящее время в субъектах ДФО реализуются следующие региональные проекты: «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса»; «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства»; «Создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами». Изменения в структуре национального проекта в 2021 году, привели к изменению и на региональном уровне. Ранее были приняты следующие проекты: «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности», «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации», «Популяризация предпринимательства». Однако они досрочно прекратили свою реализацию в большинстве субъектов ДФО²³³.

Региональные проекты «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса» в целом направлены на сокращение и упрощение представляемой субъектами МСП финансовой, статистической и иной отчетности; предоставление начинающим

²³² Там же.

²³³ Халикова С.С. Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае в условиях реализации национального проекта // Власть и управление на Востоке России. – 2019. - №3. – С.37-46.

предпринимателям различных услуг и мер государственной поддержки в дистанционном формате через личный кабинет Цифровой платформы в режиме "одного окна"; предоставление начинающим предпринимателям поручительств и гарантий региональными гарантийными организациями на обеспечение доступа к кредитным и иным финансовым ресурсам для старта, льготных финансовых ресурсов в виде микрозаймов государственными микрофинансовыми организациями; оказание комплексных услуг и финансовой поддержки субъектам МСП, включенным в реестр социальных предпринимателей; предоставление комплекса услуг, направленных на вовлечение в предпринимательскую деятельность, а также информационно-консультационных и образовательных услуг в оффлайн и онлайн форматах на единой площадке региональной инфраструктуры поддержки бизнеса; улучшение условий ведения предпринимательской деятельности для индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения; предоставление в пользование на правах аренды производственные и офисные площади в помещениях (в том числе в бизнес-инкубаторах и коворкингах), оснащённых необходимым оборудованием. Основными показателями по данному проекту являются количество начинающих предпринимателей, получивших финансовую поддержку, и количество вновь созданных субъектов МСП. Объем и источники финансирования данного регионального проекта различны. Например, в Хабаровском крае финансирование предусмотрено за счет средств консолидированного бюджета субъекта (194 579,01 тыс. руб.)²³⁴ и внебюджетных источников (194 500 тыс. руб.). В Приморском крае большая часть мероприятий будет реализована за счет средств федерального бюджета (357 927,7 тыс. руб.) при небольшом софинансировании субъекта (47 308 тыс. руб.)²³⁵.

Проект «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» способствует созданию комплексной системы акселерации, включающая в себя финансовые и налоговые инструменты поддержки субъектов МСП, а также инфраструктуру для комфортной работы и развития субъектов МСП, доступ к закупкам крупнейших заказчиков. Среди показателей эффективности реализации проекта следующие:

- количество субъектов малого и среднего предпринимательства и самозанятых граждан, получивших поддержку в рамках федерального проекта;

²³⁴ Региональные проекты. Официальный сайт министерства экономического развития Хабаровского края/ URL: <https://minec.khabkrai.ru/proekty>

²³⁵ Национальные проекты в Приморском крае. - Официальный сайт Правительства Приморского края. URL:<https://primorsky.ru/regionalnye-proekty/>

- доля экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта;
- количество субъектов малого и среднего предпринимательства, выведенных на экспорт при поддержке центров координации поддержки экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства;
- количество уникальных субъектов малого и среднего предпринимательства, являющихся поставщиками крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации;
- численность занятых в субъектах малого и среднего предпринимательства, являющихся поставщиками крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации;
- количество вновь созданных и действующих субъектов малого и среднего предпринимательства и самозанятых, совершивших значимые действия во всех информационных системах в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и улучшивших показатели выручки и/или численности занятых;
- общий объем инвестиций в основной капитал субъектов малого и среднего предпринимательства, получивших доступ к производственным площадям и помещениям в рамках, созданных в субъектах Российской Федерации на принципах государственно-частного партнерства промышленных парков, технопарков.

На реализацию данного проекта предусмотрен самый большой объем финансирования из всех проектов в рамках реализации национального проекта по развитию малого и среднего предпринимательства. Однако по субъектам ДФО есть отличия и в объеме, и в источниках финансирования. В Приморском крае 75% (973 944,5 тыс. руб.) средств предусмотрены из федерального бюджета, остальные (326 403,86 тыс. руб.)²³⁶ – из консолидированного бюджета субъекта РФ. В Хабаровском крае предусмотрено привлечение внебюджетных источников в размере 4 973 600,00 тыс. руб. (80% от общего объема финансирования), при участии бюджета Хабаровского края в объеме 1 033 071,66 тыс. руб.²³⁷ А в Чукотском автономном округе проект реализуется полностью за счет собственных средств в объеме 295 905,76 тыс. руб.²³⁸

Проект «Создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами» направлен на создание

²³⁶ Там же

²³⁷ Региональные проекты. Официальный сайт министерства экономического развития Хабаровского края/ URL: <https://minec.khabkrai.ru/proekty>

²³⁸ Национальные проекты. Официальный сайт правительства Чукотского автономного округа. URL: <https://чукотка.рф/natsionalnye-proekty/regionalnye-proekti/np-mal-i-sred-predprinimat-i-pod-individ-predpr-initsiativ/>

благоприятных условий осуществления деятельности для самозанятых граждан посредством применения нового режима налогообложения и предоставления мер поддержки. Основными показателями реализации проекта является количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (НПД), и количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус, применяющих специальный налоговый режим и получивших меры поддержки.

Проектом предусмотрены: эксплуатация централизованной ИТ-инфраструктуры по внедрению подсистемы, обеспечивающей налогообложение доходов самозанятых граждан; предоставление микрозаймов по льготной ставке государственными микрофинансовыми организациями; обеспечение консолидированного объема финансовой поддержки; обеспечение доступа к льготному финансированию с помощью краудинвестиционных платформ индивидуальным предпринимателям из числа самозанятых граждан; предоставление комплекса информационно-консультационных и образовательных услуг организациями инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства и федеральными институтами развития; предоставление доступа к сервисам по размещению продукции, товаров, работ (услуг) на коммерческих электронных площадках; предоставление в пользование на правах аренды производственных и офисных площадей в помещениях, оснащенных необходимым оборудованием; обеспечение предоставления самозанятым гражданам услуг и государственных мер в дистанционном формате через личный кабинет Цифровой платформы в режиме «одного окна», в том числе, через мобильное приложение; обеспечение доступа к имуществу из числа объектов, включенных в перечни государственного и муниципального имущества, предназначенного для субъектов МСП; сопровождение и эксплуатация прикладного программного обеспечения подсистемы, обеспечивающей налогообложение доходов самозанятых граждан.

Финансирование проекта, например, в Приморском крае, осуществляется в основном за счет федерального бюджета (36 704, 40 тыс. руб.), из бюджета субъекта – 749, 03 тыс. руб. В Амурской области только за счет собственных средств в размере 15 557,94 тыс. руб. В Хабаровском крае за счет собственного бюджета с привлечением внебюджетных источников в объеме 23 055,38 и 13 300 тыс. руб. соответственно.

Все региональные проекты реализуются во взаимосвязи с различными государственными программами субъектов ДФО. В таблице 2.3.1 представлены действующие государственные программы и подпрограммы, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства в субъектах ДФО.

Таблица 2.3.1

Перечень государственных программ по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства, реализуемых в субъектах ДФО

Субъект ДФО	Государственная программа по развития малого и среднего предпринимательства
Амурская область	«Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области» Подпрограмма: «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства на территории Амурской области»
Еврейская автономная область	«Формирование благоприятного инвестиционного климата на территории Еврейской автономной области» Подпрограмма "Развитие малого и среднего предпринимательства в Еврейской автономной области"
Забайкальский край	«Экономическое развитие» Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства»
Камчатский край	«Развитие экономики и внешнеэкономической деятельности Камчатского края» Подпрограмма «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства»
Магаданская область	«Экономическое развитие и инновационная экономика Магаданской области» Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Магаданской области»
Приморский край	«Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края» Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Приморском крае»
Субъект ДФО	Государственная программа по развития малого и среднего предпринимательства
Республика Бурятия	«Развитие агропромышленного комплекса и сельских территорий в Республике Бурятия» Подпрограмма "Развитие отраслей агропромышленного комплекса" «Развитие промышленности, малого и среднего предпринимательства и торговли»

	Подпрограмма "Малое и среднее предпринимательство"
Республика Саха (Якутия)	«Развитие предпринимательства и туризма в Республике Саха (Якутия)»
Сахалинская область	«Экономическое развитие и инновационная политика Сахалинской области 2017-2022 годы» Подпрограмма "Развитие малого и среднего предпринимательства в Сахалинской области" «Развитие в Сахалинской области сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»
Хабаровский край	«Международная кооперация и поддержка экспорта в Хабаровском крае» «Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края» «Развитие малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае»
Чукотский автономный округ	«Развитие агропромышленного комплекса Чукотского автономного округа» Подпрограмма "Поддержка сельскохозяйственной кооперации и малых форм хозяйствования" «Стимулирование экономической активности населения Чукотского автономного округа» Подпрограмма «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства»

Таким образом, в настоящее время в каждом субъекте ДФО создана целостная система развития предпринимательства, которая включает в себя совокупность региональных нормативно-правовых актов и органов управления, а также инфраструктуру по поддержке малого и среднего предпринимательства. За последние годы субъекты РФ получили значительные полномочия в части поддержки и развития малого предпринимательства. Децентрализация полномочий федеральных органов власти, позволяет сегодня на уровне региона осуществлять широкий спектр направлений поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (финансовую, имущественную, консультационную и др). В таких условиях особую значимость приобретает повышение качества управления и оценка результативности региональной политики в данной сфере. Результаты оценки могут быть использованы для совершенствования программ и документирования успешного опыта, а также обоснования потребностей в финансировании конкретного вида деятельности

органов власти в сфере развития малого и среднего предпринимательства.

Для проведения оценки результативности региональной политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства в субъектах ДФО и выявление степени её неравномерности между регионами используем индексный подход, который позволяет перейти к единой безразмерной величине и сопоставить между собой исследуемые индикаторы. Модель оценки результативности региональной политики в сфере развития малого бизнеса представлена на рисунке.

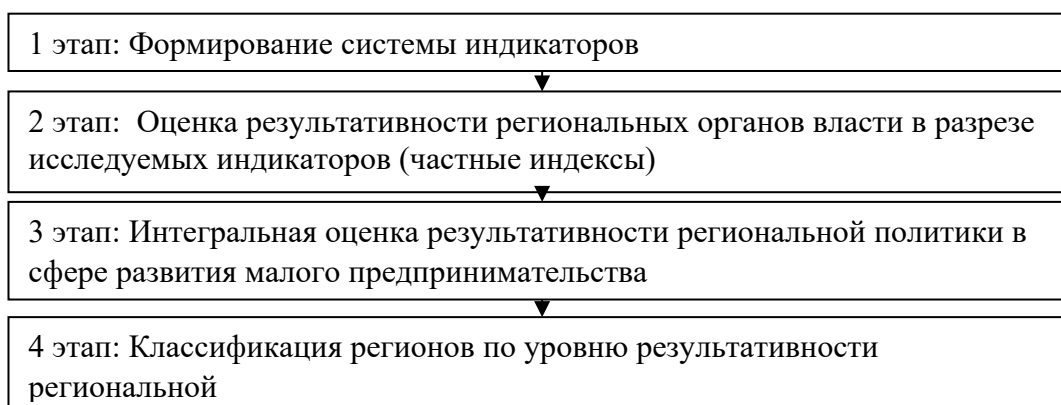


Рис. 2.2.7 - Модель классификации регионов по уровню результативности региональной политики в сфере развития малого предпринимательства

На первом этапе формируется система индикаторов оценки результативности региональной политики, которая базируется на следующих принципах. Во-первых, условиями выбора показателей являются, прежде всего, их простота, доступность и возможность расчета на основе официальной статистической информации. Во-вторых, показатели должны быть релевантными и в полной мере отражать уровень развития малого предпринимательства в регионе. В-третьих, перечень индикаторов должен соответствовать целям региональной политики. Поэтому при построении системы диагностических индикаторов необходимо провести отбор лишь тех показателей, которые могут отражать самостоятельно или в сочетании с другими индикаторами результативность проводимых мероприятий в рамках реализации региональных стратегических документов (государственных программ, подпрограмм, региональных проектов и т.д.). Исходя из обозначенных принципов, к индикаторам результативности можно отнести: число малых предприятий; среднесписочная численность работников (без внешних

совместителей), оборот малых предприятий, доля обрабатывающей промышленности в обороте малых предприятий и другие.

На втором этапе по каждому из оцениваемых индикаторов рассчитывается частный индекс результативности, характеризующий соотношение их значений в динамике. Для индикаторов, увеличение значений которых трактуется как положительная тенденция, формула расчета имеет вид

$$I_{\text{рез}} = \frac{\Phi_n}{\Phi_{n-1}}; \quad (1)$$

где Φ_n – значение исследуемого показателя в текущий период; Φ_{n-1} – значение исследуемого показателя в предыдущий период.

Для показателей, увеличение значений которых трактуется как негативная тенденция, формула расчета имеет вид

$$I_{\text{рез}} = \frac{\Phi_{n-1}}{\Phi_n}; \quad (2)$$

Индекс результативности отражает характер и темпы изменений исследуемых показателей. Если индекс не достигает 1 ($0 < I_{\text{инт}} \leq 0,98$), то значение исследуемого показателя ухудшилось ($\Phi_{n+1} < \Phi_n$), что свидетельствует о низкой результативности (отсутствие результатов) деятельности региональных органов власти. Если $0,99 \leq I_{\text{инт}} \leq 1,01$, то региональным органам власти удается удержать (не ухудшить) значение исследуемого показателя на том же уровне ($\Phi_{n+1} = \Phi_n$), поэтому их деятельность соответствует среднему уровню результативности. В случае, когда $I_{\text{инт}} \geq 1,02$, деятельность региональных органов власти имеет высокие результаты.

Для объединения частных нормированных данных рассчитывается интегральный индекс результативности региональной политики, который представляет собой их среднее арифметическое значение:

$$I_{\text{инт}} = \frac{\sum_{i=1}^n I_{\text{рез}i}}{n} \quad (3)$$

где n – количество индикаторов в интегральном показателе.

Для значений интегрального индекса результативности используются аналогичные критерии оценки.

На основе полученных значений интегральных индексов регионы осуществляется классификация регионов по уровню результативности региональной политики:

1 группа: «Регионы с высоким уровнем результативности региональной политики» ($I_{\text{инт}} \geq 1,02$)

2 группа: «Регионы со средним уровнем результативности региональной политики» ($0,99 \leq I_{\text{инт}} \leq 1,01$)

3 группа: «Регионы с низким уровнем результативности региональной политики» ($0 < I_{\text{инт}} \leq 0,98$)

На основе данного методического подхода проведем оценку результативности региональной политики в субъектах Дальневосточного федерального округа.

В настоящее время на территории ДФО действует 303,888 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства²³⁹, из которых почти половина сконцентрированы на территории Хабаровского края и Приморского края. Основные показатели деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в регионах ДФО в 2019-2020 годы представлены в таблице.

Таблица 2.3.2

Основные показатели деятельности малых предприятий в регионах ДФО²⁴⁰

Субъект ДФО	Число субъектов МСП, ед.		Среднесписочная численность работников, тыс. чел.		Оборот субъектов МСП, млрд. руб.	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
ДФО всего	311197	303189	929,7	943,7	4346	4277
Республика Бурятия	30143	29290	78,901	79,478	227,56	224,03
Республика Саха (Якутия)	39065	38049	92,19	94,999	367,5	334,66
Забайкальский край	25398	24467	87,567	88,062	208,46	211,5
Камчатский край	14930	14895	38,108	39,973	168,695	171,7
Приморский край	86103	84906	256,26	258,77	1233,86	1206,5
Хабаровский край	52457	50246	162,15	164,47	789,58	791,14
Амурская область	27109	26325	92,529	93,872	303,256	301,27
Магаданская область	6678	6567	20,987	21,182	107,05	104,33
Сахалинская область	24062	23358	86,94	87,477	890,04	882,76
Еврейская автономная область	3801	3729	10,034	11,328	32,109	31,997
Чукотский автономный округ	1451	1448	3,991	4,086	17,89	17,09

Проведенный анализ государственных программ (подпрограмм) субъектов ДФО, направленных на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства показал, что в их структуре заложены дифференцированные системы индикаторов. Однако, с определенной

²³⁹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Стат. сб. // Росстат. М. 1204 с.

²⁴⁰ Там же.

степенью условности, можно выделить ряд индикаторов, прирост которых является целевым ориентиром деятельности региональных органов власти всех территорий. К ним относятся:

- П1: число малых предприятий на 10000 человек населения;
- П2: доля среднесписочной численности работников, занятых на малых предприятиях, в общей численности занятого населения, %
- П3: оборот малых предприятий, млрд. руб;
- П4: доля обрабатывающей промышленности в обороте СМП, %

В соответствии с предлагаемой методикой были рассчитаны частные индексы результативности по каждому из данных индикаторов ($I_{рез}$) и определено значение интегрального индекса ($I_{инт}$) результативности региональной политики за 2020 год. Результаты оценки представлены в таблице 2.3.2.

Таблица 2.3.2

Результаты оценки результативности региональной политики в сфере развития малого предпринимательства в регионах ДФО в 2020 г.

Субъект ДФО	$I_{резП1}$	$I_{резП2}$	$I_{резП3}$	$I_{резП4}$	$I_{инт}$
Республика Бурятия	1,00	0,95	1,05	1,00	1,00
Республика Саха (Якутия)	0,99	0,93	1,16	0,83	0,98
Забайкальский край	1,03	1,01	1,10	1,00	1,04
Камчатский край	0,99	1,02	1,13	0,96	1,03
Приморский край	0,98	1,04	1,04	1,04	1,03
Хабаровский край	0,94	1,02	1,03	1,04	1,00
Амурская область	0,95	1,02	1,09	1,05	1,03
Магаданская область	0,99	1,02	1,13	0,88	1,00
Сахалинская область	0,98	0,86	0,94	1,12	0,98
Еврейская автономная область	0,95	0,95	1,08	0,97	0,98
Чукотский автономный округ	1,01	0,90	0,97	1,0	0,97

В ходе проведенного исследования было выявлено, что в целом деятельность региональных органов власти в субъектах ДФО по развитию малого и среднего предпринимательства в 2020 году имела достаточно высокие результаты. В большинстве регионов отмечалась положительная динамика исследуемых индикаторов. Несмотря на то, что число субъектов малого бизнеса в ДФО снизилось, во многих регионах растет доля среднесписочной численности работников, занятых на малых предприятиях. Рост данного показателя способствует решению комплекса социальных проблем, что обуславливает его особую значимость в рамках проводимой политики. Наряду с этим, в

исследуемых регионах увеличился оборот предприятий малого бизнеса, что свидетельствует об улучшении их финансового состояния. При этом, в ряде регионов (Приморском крае, Хабаровском край, Амурской области и Сахалинской области) в обороте выросла доля обрабатывающей промышленности.

В тоже время, в структуре субъектов ДФО можно выделить 3 группы регионов (табл. 2.3.3). Первая группа включает регионы, где проводимые мероприятия обеспечили прирост всех (или почти всех) исследуемых показателей развития малого бизнеса. Вторую группу формируют территории, в которых проводимая региональная политика, также достаточна эффективна. Однако, в этих регионах органам власти не удалось улучшить значения исследуемых показателей либо произошло снижение резкое снижение одного или нескольких индикаторов. Третью группу составляют регионы, где проводимая политика не имела существенных результатов и большинство исследуемых индикаторов снизили свое значение.

Таблица 2.3.3

**Классификация регионов по уровню результативности
региональной политики по развитию малого
предпринимательства в сфере развития малого и среднего
предпринимательства в 2020 году**

Уровень результативности	Регион
Высокий уровень результативности региональной политики: $I_{инт} \geq 1,02$	Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Амурская область
Средний уровень результативности региональной политики: $0,99 \leq I_{инт} \leq 1,01$	Республика Бурятия, Хабаровский край, Магаданская область, Сахалинская область
Низкий уровень результативности региональной политики: $0 < I_{инт} \leq 0,98$	Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Еврейская автономная область

Таким образом, в целом по Дальневосточному федеральному округу наблюдается снижение значений показателей, характеризующих развитие малого и среднего предпринимательства. Общее количество субъектов МСП сокращается. Национальной программой социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, а также реализуемыми региональными программами и проектами предусмотрен комплекс мер и мероприятий, способствующих созданию благоприятных условий для развития малого и среднего

предпринимательства. Данные мероприятия направлены на развитие гарантийной системы; создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации; обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к цифровым суперсервисам; создание льготных условий работы для самозанятых и индивидуальных предпринимателей; разработку и внедрение комплекса дополнительных мер государственной поддержки; предоставление разнообразных мер поддержки, развитие инфраструктуры поддержки развития МСП и др. Это должно способствовать снижению влияния факторов, препятствующих развитию малого и среднего предпринимательства, создавать благоприятные условия для развития и стимулировать рост количества субъектов МСП.

2.4. Развитие инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе

Приоритетными целями государственной политики в сфере здравоохранения – это устойчивый естественный рост численности и повышение качества жизни населения, укрепление здоровья граждан.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- увеличить продолжительность жизни;
- снизить смертность и уровень инвалидизации населения;
- повысить качество и доступность медицинской помощи, включая вакцинацию, и лекарственное обеспечение;
- обеспечить устойчивость системы здравоохранения, ее адаптации к новым вызовам и угрозам, в том числе связанным с распространением инфекционных заболеваний;
- создать резерв лекарственных препаратов и медицинских изделий;
- повышать мотивации граждан к ведению здорового образа жизни, занятию физической культурой и спортом;
- обеспечить санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Решение установленных задач оказывают влияние на достижение национальных целей:

- «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», показателями которой являются «Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности», «Реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года»;

- «Цифровая трансформация» с целевым показателем «Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления»

Достижение данных национальных целей развития Российской Федерации осуществляются Правительство РФ совместно с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения единой комплексной политики, реализующие все предметы совместного ведения в сфере

охраны здоровья, соответствия ее требованиям основных документов стратегического планирования в сфере охраны здоровья²⁴¹.

Как мы видим одна из основных целей государственной политики в сфере здравоохранения – это увеличение их продолжительности жизни. Росстат провел статистический анализ средней продолжительности жизни в различных субъектах РФ, в последнее время Росстат публикует данные по продолжительности жизни с периодичностью один раз в два года, поэтому следующую публикацию стоит ожидать в 2023.(табл. 2.4.1)

Таблица 2.4.1

Продолжительность жизни в разрезе субъектов ДФО

Субъекты РФ	2020						
	всё население	муж.	жен.	муж./жен.	город	село	город/село
Россия в среднем	71,54	66,49	76,43	9,94	71,81	70,69	1,12
Республика Саха (Якутия)	71,10	66,06	76,29	10,23	71,67	69,76	1,91
Республика Бурятия	70,29	65,32	75,16	9,84	71,35	68,65	2,70
Сахалинская область	69,73	64,62	75,10	10,48	70,12	67,75	2,37
Приморский край	69,55	64,59	74,73	10,14	70,12	67,53	2,59
Камчатский край	69,27	63,98	75,14	11,16	70,25	65,49	4,76
Магаданская область	69,04	63,56	75,12	11,56	69,34	60,60	8,74
Хабаровский край	68,61	63,23	74,21	10,98	68,88	67,38	1,50
Забайкальский край	68,23	62,87	73,93	11,06	68,91	66,47	2,44
Еврейская автономная область	67,50	62,41	72,59	10,18	67,62	67,45	0,17
Амурская область	67,38	62,27	72,79	10,52	67,83	66,36	1,47
Чукотский автономный округ	65,82	62,55	68,81	6,26	69,29	56,97	12,32

Источник составлено автором по материалам Росстата. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%B6%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B8_%D0%B2_%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%D1%85_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81

²⁴¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 N 1640 // Собрание законодательства РФ. - 01.01.2018. - N 1 (Часть II). - Ст. 373

Для предоставления качественных медицинских услуг населению, в том числе и для увеличения продолжительности жизни граждан с 1 октября 2018 года в России начал работать приоритетный национальный проект «Здравоохранение». Сроки его реализации с 2019 по 2024 годы. За 6 лет Минздрав рассчитывает более чем на четверть снизить смертность трудоспособного населения и на 19,6 % — младенческую смертность. Потери от болезней кровообращения должны уменьшиться на 23,4 %, от онкозаболеваний — на 7,8 %.

Национальный проект «Здравоохранение» предусматривает:

— снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения), смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения), младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей);

— ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

— обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;

— обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населённых пунктов, расположенных в отдалённых местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

— оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на приём к врачу;

— увеличение объёма экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 годом.

В структуре нацпроекта предусмотрено восемь федеральных проектов:

- «Борьба с онкологическими заболеваниями»;

- «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»;

- «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»;

- «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»;

- «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»;

- «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»
- «Развитие экспорта медицинских услуг»;
- «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)».

Для реализации нацпроекта и его федеральных проектов необходимо развивать инфраструктуру, т.е. совокупность учреждений, систем управления, связи и т. п., обеспечивающая деятельность сферы здравоохранения.

Автор предлагает рассмотреть реализацию национального проекта в дальневосточном федеральном округе (далее ДФО), в который входят 11 субъектов Российской Федерации. Для этого сначала проанализируем принятие государственных программ в этих субъектах РФ. (табл. 2.4.2).

Таблица 2.4.2

Количество принятых государственных программ в ДФО в сфере здравоохранения в разрезе нацпроекта «Здравоохранение»

Субъект Российской Федерации, входящий в состав дальневосточного федерального округа	Количество принятых государственных программ в разрезе федеральных проектов (шт.)	Количество дополнительно принятых государственных программ
Хабаровский край	7	1
Приморский край	7	2
Еврейская автономная область	6	-
Сахалинская область	4	7
Амурская область	4	6
Магаданская область	2	1
Камчатский край	3	8
Забайкальский край	3	3
Республика Бурятия	7	1
Республика Саха (Якутия)	3	1
Чукотский автономный округ	2	1

Источник: составлено автором по данным официальных сайтов субъектов РФ

Как мы видим, каждый субъект РФ развивает инфраструктуру здравоохранения по своим направлениям развития. Практически все субъекты РФ принимают и реализуют такие направления как оказание первичной медико-санитарной помощи; борьба с такими заболеваниями как онкологические и сердечно-сосудистые, а так же обеспечение медицинскими кадрами учреждений здравоохранения.

Предлагаю проанализировать реализацию одного из наиболее актуальных направлений как оказание первичной медико-санитарной помощи населению.

Понятие «Первичная медико-санитарная помощь» (далее ПМСП) впервые было введено в научный и практический оборот Всемирной организацией здравоохранения в 1975 году. Первоначально под ПМСП понималось «удовлетворение нужд населения развивающихся стран путем предоставления минимальных медико-санитарных услуг в рамках особой системы». Предполагалось, что система должна была базироваться на местных ресурсах. В связи с дефицитом специалистов, в систему оказания первичной медико-санитарной помощи потребовалось укомплектовать работниками, специально подготовленными, в т.ч. на краткосрочных курсах.

ПМСП отводилась особая роль в национальной системе здравоохранения. Так, делегаты в декларации конференции отмечали, что «Первичная медико-санитарная помощь составляет важную часть медико-санитарного обеспечения и базируется на практических научно обоснованных и социально приемлемых методах и технологиях». Указывая на роль ПМСП Всемирная организация здравоохранения отмечала, что данная система является «первым уровнем контакта» отдельных лиц, семьи и общины с национальной системой здравоохранения, так как она максимально приближает медико-санитарную помощь к месту жительства и работы людей и представляет собой «первый этап непрерывного процесса охраны здоровья народа»²⁴².

Позднее ПМСП стала рассматриваться как управленческий «подход к охране здоровья, охватывающий все общество и направленный на равноправное достижение наивысшего возможного уровня здоровья и благополучия каждым членом общества»²⁴³. Доступность, которая является одним из основных принципов данного вида медицинской помощи, обеспечивалась за счет единых требований к отрасли, руководителям организаций.

В XXI в. Российской Федерации принимается федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁴⁴. Примечательно, что в законе определено место ПМСП как основы системы оказания медицинской помощи. Основные мероприятия уже предусматривают профилактику, диагностику, лечение заболеваний и состояний, медицинскую

²⁴² Алма-Атинская декларация. Режим доступа: <https://www.euro.who.int/ru/publications/policy-documents/declaration-of-alma-ata,-1978>

²⁴³ Документ ВОЗ и ЮНИСЕФ. Концепция первичной медико-санитарной помощи в XXI веке: на пути к ВОУЗ и ЦУР. Режим доступа: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>

²⁴⁴ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ //Собрание законодательства РФ. -28.11.2011. - № 48. - Ст. 6724

реабилитацию, наблюдение за течением беременности, формирование здорового образа жизни и санитарно-гигиеническое просвещение населения.

Вместе с тем, накопившиеся проблемы 1990-х гг., не позволили обеспечить качество ПМСП населению. Первичная помощь – ключевой процесс в системе здравоохранения, обеспечивающий доступную, непрерывную, всестороннюю и скоординированную помощь, которая оказывается на уровне первого контакта и ориентирована на потребности пациента.

Генеральной целью государство ставит формирование *сети медицинских организаций* первичного звена здравоохранения. Создание данной сети должно обеспечить оптимальную доступность для населения медицинских организаций. В целом упростить процедуру записи на прием к врачу, в т.ч. сократит время ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации; обеспечит охват граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год.

В рамках реализации федерального проекта предусмотрено с учетом необходимости строительство врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 человек до 2 тыс. человек, а также с учетом использования мобильных медицинских комплексов в населенных пунктах с численностью населения менее 100 человек. Выполнение мероприятий позволит создать более 350 новых фельдшерско-акушерских пунктов и амбулаторий, приобрести более 1300 мобильных медицинских комплексов, реконструировать не менее 78 взлетно-посадочных площадок для санитарной авиации и увеличить количество вылетов санитарной авиации.

Решение задачи по формированию системы защиты прав пациентов, предполагает обеспечение 100 % охвата застрахованных лиц информированием о праве прохождения профилактического медицинского осмотра. Государственная политика направлена на достижение результатов федерального проекта, что позволит построить пациентоориентированную схему оказания первичной медико-санитарной и экстренной помощи.

На решение задач федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» в регионах направлены региональные проекты. Конкретно с целевыми показателями можно ознакомиться в паспортах региональных проектов, а именно:

- целевые показатели, которые планируется достичь к 2025 году (на 2019 – 2020 гг. установлено по 9 показателей для каждого субъекта РФ);

- перечень мероприятий, предполагаемый к реализации в рамках трех основных задач федерального проекта;
- результаты реализации регионального проекта;
- финансовое обеспечение реализации регионального проекта.

Следует отметить, что не в каждом субъекте Российской Федерации, входящем в состав Дальневосточного федерального округа, содержится весь перечень мероприятий, указанный в федеральном проекте. Так, например, в 2019 – 2020 гг. в рамках реализации первой задачи федерального проекта в Камчатском и Хабаровском краях, а также в Чукотском автономном округе планировалось только включение в схему территориального планирования и геоинформационную систему Минздрава России сведений о медицинских организациях, оказывающих ПМСП (выполнено 100 %), а в последних двух, упомянутых субъектах Российской Федерации – также реконструкция по одной взлетно-посадочной площадке для вылетов санитарной авиации (выполнено 100 %).

Подробнее остановимся на мероприятиях, которые планировались к реализации в рамках региональных проектов ПМСП в 2019 – 2020 гг.

Проанализировав паспорт регионального проекта каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав Дальневосточного федерального округа, было установлено, что за рассматриваемый период в рамках решения первой задачи федерального проекта должны быть достигнуты следующие результаты:

- создано 43 новых фельдшерско-акушерских пункта или амбулатории в 6 субъектах Российской Федерации (Приморский край, Сахалинская область, Магаданская область, Забайкальский край, Республика Бурятия и Республика Саха (Якутия). Мероприятия выполнены в полном объеме (100 % реализация).

- введенные в эксплуатацию в 2019 году фельдшерско-акушерские пункты функционируют в 2020 году. Мероприятия выполнены в полном объеме (100 % реализация). *В полной мере оценивать достижение данного мероприятия считается целесообразным, так как дублируется по своей сути первое мероприятие, указанное выше (если объект создан, оснащен, соответственно, он и будет функционировать в дальнейшем).*

- приобретено 73 мобильных медицинских комплекса. Реализация мероприятия в 2019 году предусмотрена только в одном субъекте Российской Федерации – Республика Саха (Якутия) (100 % реализация, при заниженных плановых показателях). В 2020 году планировалось приобрести оборудование в четырех субъектах Российской Федерации (Амурская область, Забайкальский край,

Республика Саха (Якутия) и Республика Бурятия) – мероприятие перевыполнено. *Стоит отметить, что в рамках достижения задач федерального проекта предусмотрено приобретение более 500 мобильных комплексов по всей стране в 2019 году. Однако в региональных проектах данное мероприятие перенесено на более поздний срок – 2021 – 2023 гг. (что связано с отсутствием финансирования).*

- функционируют 4 мобильных медицинских комплекса, приобретенные в 2019 году (100 % реализация). *Значимость мероприятия точно такая же, как и с созданием новых фельдшерско-акушерских пунктов и амбулаторий.*

- реконструированы/созданы 7 новых взлетно-посадочных площадок для организации полетов санитарной авиации (мероприятие реализовано на 57 %). Только в 4 из 7 субъектах Российской Федерации реконструированы взлетно-посадочные площадки: в Приморском крае, Сахалинской и Магаданской области – работы ввелись с отставанием графика, по итогу объекты не сданы в срок (завершение планируется в 2021 – 2022 гг.).

- в схемах территориального планирования всех 11 субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, включены сведения о медицинских организациях, оказывающих ПМСП (100 % реализация). *Как показывает практика, в данных схемах имеется информация только об одном-двух учреждениях здравоохранения, что не позволяет в полной мере оценить эффективность реализации мероприятия, а также практическую пользу для населения как потребителей услуг.*

- увеличено количество полетов санитарной авиации. *Результативность мероприятия оценить не представляется возможным, так как отсутствует отчетная информация.* Вместе с тем, в каждом субъекте Российской Федерации приняты стратегии развития санитарной авиации на период до 2024 года.

В рамках второй задачи планировалось, во-первых, в 2019 году создать региональные проектные офисы по созданию и внедрению «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь»²⁴⁵, а, во-вторых, обеспечить участие к 2021 году не менее 54,7 % медицинских организаций, оказывающих ПМСП, в создании и тиражировании «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь» (показатель для каждого отдельного субъекта Российской Федерации установлен индивидуально).

По итогам 2020 года (если не брать в расчет показатели трех регионов, по которым отчетная информация отсутствует), можно сказать, что Новая модель успешно внедряется в субъекты

²⁴⁵ Методические рекомендации от 02.07.2019 <https://docs.cntd.ru/document/560498624?sectionstatus>

Дальневосточного федерального округа – сводный показатель за 2020 год составил 53,1 % (отклонение от планового – менее чем на 2 %). (табл. 2.4.3)

Таблица 2.4.3

Показатели выполнения «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь» в разрезе субъектов РФ по Дальневосточному Федеральному Округу

Субъект Российской Федерации, входящий в состав дальневосточного федерального округа	Плановое значение доли медицинских организаций, участвующих в создании и тироживании «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь» на 2020 год, в %	Фактическое значение показателя на 31.12.2020, в %
Хабаровский край	52	61
Приморский край	48	72,3
Еврейская автономная область	33	<i>данные отсутствуют</i>
Сахалинская область	72	73
Амурская область	48	49,5
Магаданская область	33	33
Камчатский край	41,4	41,4
Забайкальский край	29	29
Республика Бурятия	63	<i>данные отсутствуют</i>
Республика Саха (Якутия)	40	<i>данные отсутствуют</i>
Чукотский автономный округ	68	68

Источник: составлено автором на основании данных Отчетов субъектов РФ за 2020 г опубликованных на официальных сайтах субъектов РФ

В рамках третьей задачи федерального проекта планировалось к 2020 году обеспечить 48,5 % охват застрахованных лиц информированием страховыми медицинскими представителями о праве на прохождение профилактического медицинского осмотра²⁴⁶. Показателем, оценивающим успешность реализации мероприятия, является число граждан, прошедших профилактические осмотры. (табл. 2.4.4)

В 2019 году всеми субъектами Российской Федерации, входящим в состав Дальневосточного федерального округа, показатель по числу лиц, прошедших профилактические осмотры, перевыполнен. Оценивая процент перевыполнения, можно предположить, что в 2020 году

²⁴⁶ Росстат. – Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/59702>

показатель также мог быть выполнен (если бы не ухудшение эпидемиологической ситуации).

Таблица 2.4.4

Показатели прошедших профилактические осмотры гражданами в разрезе субъектов РФ по Дальневосточному Федеральному Округу

Субъект Российской Федерации, входящий в состав ДФО	Плановое значение Число граждан, прошедших профилактические осмотры в 2019 году, млн. человек ²⁴⁷	Фактическое значение показателя в 2019 году, млн. человек	Процент выполнения, %
Хабаровский край	0,647	0,656	101,4
Приморский край	0,711	0,721	101,4
Еврейская автономная область	0,034	0,044	129,4
Сахалинская область	0,203	0,235	115,7
Амурская область	0,348	0,528	151,7
Магаданская область	0,051	0,070	137,2
Камчатский край	0,171	0,173	101,2
Забайкальский край	0,514	0,522	101,5
Республика Бурятия	0,453	0,546	120,5
Республика Саха (Якутия)	0,482	0,597	123,8
Чукотский автономный округ	0,021	0,029	138,1

Источник: данные составлены автором на основании данных отчетов субъектов РФ за 2019 г опубликованных на официальных сайтах субъектов РФ

Таким образом, проанализировав выполнение субъектами Российской Федерации, входящими в состав Дальневосточного федерального округа, мероприятий, которые включены в региональные проекты «Развитие первичной медико-санитарной помощи» национального проекта «Здравоохранение», за период 2019 – 2020 гг. можно отметить высокий уровень их достижения.

Анализируя итоги достижения показателей за 2019 год, авторы пришли к выводу, что реализацию Федерального проекта на Дальнем Востоке нельзя назвать в полной мере успешной, так как многих показателей субъекты Российской Федерации, входящие в состав Дальневосточного федерального округа не достигли.

²⁴⁷ В связи с введением ограничительных мероприятий, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, приостановлением оказания плановой медицинской помощи, в том числе профилактических осмотров, Министерством здравоохранения Российской Федерации показатели для субъектов Российской Федерации в 2020 году скорректирован в сторону уменьшения, поэтому для анализа берутся отчетные данные за 2019 год.

Так, первого показателя (количество посещений при выездах мобильных медицинских бригад) достигли все регионы ДФО. В целом по Российской Федерации показатель достигнут на 156%.

Второго показателя (доля лиц, госпитализированных по экстренным показаниям в течение первых суток от общего числа больных, к которым совершены вылеты) не достигли Еврейская автономная область (88,9% от плана) и Магаданская область (71,5% от плана). В целом по стране показатель составил 91,3%, т.е. так же достигнут не был.

Третий показатель (число лиц (пациентов), дополнительно эвакуированных с использованием санитарной авиации) наиболее проблематичный – его не достигли Амурская область (71,1% от плана), Еврейская автономная область (0% от плана), Камчатский край (64,6% от плана) и Сахалинская область (50,1% от плана).

Таким образом, по первой цели наиболее отстающим регионом в Дальневосточном федеральном округе стала Еврейская автономная область, не достигнувшая 2 из 3 показателей. Все плановые показатели рассматриваемой цели достигли республики Бурятия и Саха (Якутия), Забайкальский и Приморский края, Чукотский автономный округ.

Следующий показатель (число граждан, прошедших профилактические осмотры) не достигли три региона ДФО: Еврейская автономная область (52,9% от плана), Камчатский край (55,6% от плана) и Забайкальский край (93,4% от плана). В целом по стране показатель достигнул 108,3%.

По показателю «Доля впервые в жизни установленных неинфекционных заболеваний, выявленных при проведении диспансеризации и профилактическом медицинском осмотре» данные регионов ДФО отсутствуют.

Результат достижения такой цели как «оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу», авторами рассмотрен через два показателя: «количество медицинских организаций, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь» и «доля записей к врачу, совершенных гражданами без очного обращения в регистратуру медицинской организации».

Первый из названных показателей все субъекты Дальневосточного Федерального округа выполнили на 100%. Второго показателя не достигли практически половина субъектов РФ, в том числе и субъекты ДФО: Амурская область (60% от плана), Забайкальский край (36,8%), Магаданская область (54,3%), республика

Саха (Якутия) (15%), Сахалинская область (89,5%), Хабаровский край (55,3%). По Приморскому краю и Еврейской автономной области данные отсутствуют.

Анализируя результат достижения такой цели как «формирование системы защиты прав пациентов», авторы пришли к следующему выводу. По первому показателю «Доля обоснованных жалоб (от общего количества поступивших жалоб), урегулированных в досудебном порядке страховыми медицинскими организациями», не достигли 27 субъектов РФ, в том числе 3 субъекта ДФО: Еврейская автономная область (65,8% от плана), Забайкальский край (61,5% от плана) и Камчатский край (80% от плана).

По второму показателю «доля медицинских организаций, оказывающих в рамках обязательного медицинского страхования первичную медико-санитарную помощь, на базе которых функционируют каналы связи граждан со страховыми представителями страховых медицинских организаций (пост страхового представителя, телефон, терминал для связи со страховым представителем)» цели не достигли два субъекта ДФО – Приморский край (78,2% от плана) и Сахалинская область (73,2% от плана).

Таким образом, всеми субъектами ДФО практически каждый показатель не был достигнут в полной мере. В отличие от Республики Бурятия и Чукотского автономного округа, в которых все показатели достигли цели.

Одной из причин искажения учета и отчетности по достижению плановых показателей, является несовершенство форм отчетности. Так, в рамках проекта ответственным исполнителям необходимо было отчитываться по определенным Министерством здравоохранения РФ формам мониторинга. Однако, в некоторых субъектах РФ оперативные данные и данные, подаваемые в рамках этих форм различаются более, чем на 20%.

Кроме того, не все субъекты РФ выполнили рекомендации разработанных министерством Здравоохранения РФ, адресованные к региональным центрам первичной медико-санитарной помощи. Так, не выполнили эти рекомендации, в Приморском и Хабаровском краях, в Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе. Например, Региональный центр создан на функциональной основе, а в Амурской области количество штатных должностей не соответствует рекомендуемым (занята только 1 ставка из 5).

Следует учитывать и то, что в настоящее время органами власти субъектов ДФО несмотря на то, что представлены промежуточные итоги реализации проекта, уже имеется положительный результат.

В частности, в Амурской области для достижения целей идет подготовка к возведению 26 фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), в настоящее время уже определены участки для возведения²⁴⁸.

В республике Бурятия в рамках проекта приводятся по современным требованиям действующие амбулатории и ФАПы, которые уже пришли в ветхое состояние. В 2020 году все введенные в эксплуатацию ФАПы и амбулатории были приведены к единому стандарту. Помимо этого, в регионе особое внимание уделяется различным формам выездной работы. Для это было приобретено 36 мобильных комплексов²⁴⁹.

В Еврейской автономной области в 2019 году был организован региональный центр оказания первичной медико-санитарной помощи на функциональной основе на базе ОГБУЗ «Областная больница». В создании новой модели медицинских организаций оказывающих первичную медико-санитарную помощь в 2019 году участвовали 4 лечебных учреждения, обучено 2 команды сотрудников основам бережливых технологий в здравоохранении. В 2020 году обучены команды еще 3 медицинских учреждений. Данными учреждениями проведена работа по созданию комфортной среды ожидания пациентов в учреждениях здравоохранения, реализуются проекты улучшения работы поликлиник.

Для улучшения показателей по диспансеризации в течение 2019 года:

— разработана маршрутизация пациентов для прохождения диспансеризации в учреждениях здравоохранения области;

— увеличено время работы флюорографического кабинета в ОГБУЗ «Областная больница» до полного рабочего дня (с 8:00 до 18:00) с выдачей результатов исследования в день обращения, в поликлинику приобретено два новых флюорографических аппарата, также аналогичные аппараты доставлены во все муниципалитеты;

— возобновлена работа клиничко-диагностической лаборатории ОГБУЗ «Областная больница»;

— внедрена электронная запись населения на диспансеризацию и профилактические осмотры, в том числе через личный кабинет портала Госуслуг и через сайт «Регистратура79.рф», активно пропагандируются дистанционные формы записи на прием к врачу и диспансеризацию;

— учреждения здравоохранения увеличивают время работы до 20:00 вечера и в субботние дни для проведения диспансеризации

²⁴⁸ Официальный сайт Правительства Амурской области. – Режим доступа : https://www.amurobl.ru/posts/news/pod-vozvedenie-26-fapov-v-priamure-opredeleny-uchastki/?sphrase_id=5247168

²⁴⁹ Официальный сайт Министерства здравоохранения Бурятии. – Режим доступа : <https://ulanude.bezformata.com/listnews/realizacii-natcproektov-v-zdravoohranenii/90613182/>

населения и профосмотров, в таком режиме работают все поликлиники области, начал вести субботние приемы пациентов ОГБУЗ «Онкологический диспансер» и женская консультация ОГБУЗ «Областная больница»²⁵⁰.

В Забайкальском крае установлен 41 фельдшерско-акушерский пункт на территории края, приобретены и уже в действии 33 мобильных комплекса – это флюорографы, маммографы и передвижные ФАПы. Также закуплены летные часы для санитарной авиации²⁵¹.

В Камчатском крае к настоящему времени в учреждениях здравоохранения оборудованы пандусы, поручни, подъемные платформы (аппарели), приобретены кресла-коляски, обустроены туалетные комнаты для маломобильных граждан, установлены кнопки-вызовов, раздвижные двери, адаптированные лифты, достаточная ширина дверных проемов в стенах, лестничных маршей, площадок, выделенные на имеющейся автостоянке места для автотранспортных средств инвалидов.

В Магаданской области запланировано завершение формирования сети медицинских организаций в первичном звене, включая труднодоступные районы области. Запланирована организация 5 ФАПов, строительство врачебной амбулатории, приобретение 3 передвижных медицинских комплексов (передвижной ФАП, флюорограф, маммограф). Будет продолжен Проект «Бережливая поликлиника» в 9 медицинских организациях области²⁵².

В Приморском крае в 2020 году произведена замена 9 фельдшерско-акушерских пунктов для населенных пунктов с численностью населения от 101 до 2 000 человек в качестве замены находящихся в аварийном состоянии, требующих сноса и реконструкции. С 01.05.2019 функционирует региональный проектный офис по созданию и внедрению «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь», который осуществляет функции по методической поддержке и координации работы медицинских организаций, образовательных организаций, территориальных фондов ОМС, территориальных органов Росздравнадзора по проведению анализа организации первичной медико-санитарной помощи²⁵³.

В республике Саха (Якутия) приобретены 4 модульных фельдшерско-акушерских пункта, создано 16 фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшерских пунктов. Создана единая

²⁵⁰ ОГКУЗ «МИАЦ» г.Биробиджан. – Режим доступа : <http://miaceao.ru/proekty-i-dostizheniya/>

²⁵¹ Официальный портал Забайкальского края. – Режим доступа : <https://75.ru/news/201484>

²⁵² Официальный сайт Министерства здравоохранения и демографической политики Магаданской области. – Режим доступа : <https://minzdrav.49gov.ru/activities/decree/>

²⁵³ Официальный сайт Правительства Приморского края. – Режим доступа : <https://www.primorsky.ru/regionalnye-proekty/zdravookhranenie/>

центральная диспетчерская служба скорой медицинской помощи, в настоящий момент разрабатывается взаимодействие и единая система мониторинга с телемедицинским центром Республиканского центра медицины катастроф. В 2020 году приобретена и установлена автоматическая система управления скорой медицинской помощи во всех районах республики и в государственном казенном учреждении Республики Саха (Якутия) «Республиканский Центр медицины катастроф Министерства здравоохранения Республики Саха (Якутия)»²⁵⁴.

В Сахалинской области в рамках проекта построены ФАПы в 5 селах, 4 из них введены в эксплуатацию. Помимо этого, в области продолжают развиваться выездные формы оказания медпомощи. Для этого уже приобретено 15 мобильных комплексов — 10 стоматологических и пять — рентгенологических. В 2021 году запланировано приобретение еще трех единиц. Всего в регионе имеется 40 мобильных комплексов. Дальнейшие планы — создание Единого диспетчерского центра скорой помощи (на базе нового здания скорой помощи и центра медицины катастроф в Южно-Сахалинске), который объединит все пункты скорой медицинской помощи по области. Также запланировано строительство вертолетной площадки. Ее, предположительно, разместят на территории сахалинской областной больницы²⁵⁵.

В Хабаровском крае в 2020 году построена вертолетная площадка для санитарной авиации, оснащена медицинскими изделиями 26 детских поликлиник / детских поликлинических отделений, обеспечено оснащение оборудованием больниц²⁵⁶.

Таким образом, за 2 года реализации федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» уже сейчас можно наблюдать видимые результаты в каждом из субъектов ДФО. В некоторых субъектах итоги реализации более весомые, в некоторых – менее. Тем не менее, в федеральном округе нет ни одного субъекта РФ, который бы не достигнул ни одного показателя, предусмотренного проектом.

Ускорить ход реализации проекта может усиление государственного контроля (надзора) уполномоченным органом по жалобам граждан в области:

²⁵⁴ Указ главы республики Саха (Якутия) № 1874 от 29.05.2021 «О сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Республики Саха (Якутия) за 2020 год». – Режим доступа : [https://minzdrav.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2021/09/24/files/Указ%20Главы%201874%20от%2029_05_2021%20О%20сводном%20годовом%20докладе%20о%20ходе%20реализации%20и%20оценке%20эффективности%20государственных%20программ%20РСЯ%20за%202020%20\(1\).pdf](https://minzdrav.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2021/09/24/files/Указ%20Главы%201874%20от%2029_05_2021%20О%20сводном%20годовом%20докладе%20о%20ходе%20реализации%20и%20оценке%20эффективности%20государственных%20программ%20РСЯ%20за%202020%20(1).pdf)

²⁵⁵ Департамент организации медпомощи Министерства здравоохранения Сахалинской области. – Режим доступа : <https://sakhalinmedia.ru/news/888253/>

²⁵⁶ Реализация национальных проектов в Хабаровском крае в 2020 году. – Режим доступа : file:///C:/Users/aleynikova/Downloads/-Itogi_2020_.pdf

— качество предоставления медицинских услуг (оказываемой медицинской помощи);

— оказание медицинских услуг с нарушением законодательно установленных требований к условиям осуществления данного лицензируемого вида деятельности;

— несоответствие качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения;

— некачественные БАД в части неэффективного лечения;

— работу регистратуры медицинского учреждения;

— ненадлежащее качество лекарственных препаратов, реализуемых в аптеках, недостатки организации работы аптек.

Для выполнения государственной политики развития инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе необходимо дальнейшая её модернизация. Стоит отметить, что возведение новых инфраструктурных объектов в малонаселенных субъектах РФ, которые находятся в ДФО — дело затратное и невыгодное с точки зрения рыночной экономики. Однако здоровье граждан бесценно. Рассматривая одно из главных направлений развития инфраструктуры в сфере оказания первичной медико-санитарной помощи населению можно наблюдать видимые результаты в каждом из субъектов ДФО.

Заключение

Результаты проведенного исследования развития Дальнего Востока в новых институциональных условиях позволяют сделать отдельные и обобщенные выводы и предложения. Они отражают тенденции и перспективы развития Дальнего Востока.

Анализ генезиса научных подходов к управлению развитием Дальнего Востока позволил сделать вывод, что, несмотря на изменение теоретических подходов к управлению развитием Дальнего Востока, сохраняется тенденция встраивания Дальнего Востока в национальные приоритеты страны. Управленческие решения по развитию Дальнего Востока современного периода направлены на развитие приоритетных отраслей экономики региона с учётом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.

По данным исследования федеральных программных документов по развитию Дальнего Востока определено, что система документов стратегического планирования по развитию Дальнего Востока имеет разветвлённую структуру, подтверждающая факт заинтересованности государства в развитии Дальнего Востока; однако постоянный абгрейд системы программных документов не позволяет в полной мере согласовать их между собой, а также со стратегическими документами по развитию Дальнего Востока, а цели и задачи, заявленные в программах не всегда коррелируют с финансовыми возможностями по их реализации.

Проведенный анализ бюджетных процессов позволил сделать вывод, что в большинстве дальневосточных регионов в последние годы наблюдалась позитивная динамика бюджетных доходов, показателей сбалансированности бюджета и параметров государственного долга. Экономический спад в период пандемии показал высокую зависимость бюджетных систем Дальнего Востока от ситуации на сырьевых рынках и финансовых результатов предприятий по добыче переработке углеводородного сырья, драгоценных металлов, действующих на территории Дальнего Востока. С учетом поставленных перед дальневосточными регионами задач по обеспечению ускоренного социально-экономического развития в краткосрочной перспективе целесообразно включение дополнительных механизмов финансовой поддержки региональных бюджетов.

Исследование вопросов административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа показывает, что оно является динамичным как в части абсолютного, так и относительного деления на части, подвержено трансформациям как совокупность приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, что способствует развитию потенциала территории.

Сохранение населения является одной из приоритетных задач демографической политики на Дальнем Востоке. По итогам проведенного исследования можно утверждать, что результативность демографической политики по снижению смертности низкая. Целевые показатели по снижению смертности, которые были запланированы национальным проектом «Здравоохранение» не были достигнуты. Реализация региональных программ и проектов в сфере здравоохранения пока не принесли ожидаемых результатов по снижению смертности населения. В связи с этим ожидаемая продолжительность жизни населения в субъектах ДФО показывает значительное отставание от среднероссийских значений.

Исследование инновационной политика регионов Дальнего Востока позволяло заключить, что без качественной и грамотно выстроенной инновационной политики невозможно совершить экономический и технологический прорыв, который обозначен в качестве стратегического направления в Национальной программе развития Дальнего Востока. Основой такой политики должна стать наравне со стандартными инструментами и подходами региональная интегрированная система сетевого взаимодействия науки, технологий и инноваций на основе принципов умной специализации.

Анализ тенденций и перспектив развития малого и среднего предпринимательства на Дальнем Востоке показал, что наблюдается снижение значений основных показателей по данному направлению. Предусмотренные Национальной программой и региональными проектами мероприятия направлены на снижение влияния факторов, препятствующих развитию малого и среднего предпринимательства, создание благоприятных условий для развития и стимулирование роста количества субъектов МСП. Однако реализовать и достичь в полной мере поставленные цели не удастся.

Исследование развития инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе показало необходимость дальнейшей её модернизация. Возведение новых инфраструктурных объектов в малонаселенных субъектах РФ, которые находятся в ДФО — дело затратное и невыгодное с точки зрения рыночной экономики. Однако здоровье граждан бесценно. Рассматривая одно из главных направления развития инфраструктуры в сфере оказания первичной медико-санитарной помощи населению можно наблюдать видимые результаты в каждом из субъектов ДФО.

В целом, на основании проведенного исследования основных аспектов социально-экономического развития Дальнего Востока, можно констатировать об имеющемся потенциале территории для эффективного ее развития, развитии новых методов и инструментов государственной политики регионального развития, которые способствуют достижению поставленных стратегических целей.

Список источников и литературы:

1. Аганбегян, А.Г. Как восстановить сохранность народа России / А.Г. Аганбегян // Народонаселение. – 2021. - Том 24 №2. – С. 4-18. - Режим доступа: <https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2>.
2. Аганбегян, А.Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов / А.Г. Аганбегян // Пространственная экономика. - Т.15. - №3. – С. 165 – 183.
3. Александров, А.Р. Переход от двухуровневой системы формирования муниципальных образований к одноуровневой системе в рамках городских округов / А.Р. Александров // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. - 2018. - № 2. - С. 194-198. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35172051>.
4. Алма-Атинская декларация. - Режим доступа: <https://www.euro.who.int/ru/publications/policy-documents/declaration-of-alma-ata>. - 1978.
5. Аминица, Е.Г. Эволюция научных взглядов на теорию размещения производительных сил / Е.Г. Аминица, П.Е. Аминица, О.Ю. Денисова. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n-nauchnyh-vzglyadov-na-teoriyu-razmescheniya-proizvoditelnyh-sil>.
6. Атаева, А.Г. Методические проблемы разработки стратегических документов инновационного развития регионов / А.Г. Атаева // Вопросы инновационной экономики. - 2018. - Том 8. - № 1. - С. 51-68.
7. Атлас экономической специализации регионов России / В. Л. Абашкин, Л. М. Гохберг, Я. Ю. Ефферин и др.; под ред. Л. М. Гохберга, Е. С. Куценко // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: НИУ ВШЭ, 2021. - 264 с.
8. Баранский, Н.Н. Экономическая география СССР. Обзор по областям Госплана / Н. Н. Баранский. – М., 1926.
9. Беломестов, В.Г. Пространственное развитие региона: проблемы и модели обеспечения / В.Г. Беломестов. – Режим доступа : <https://www.esstu.ru/uportal/document/download.htm?documentId=22928>.
10. Белоусов, И.И. Основы учения об экономическом районировании. Размещение и районирование производительных сил / И.И. Белоусов. — М. : МГУ, 1976. - 320 с.
11. Буланова, М.А. Демографическая политика в Российской Федерации: целевые установки и их достижение / М.А.Буланова // Власть и управление на Востоке России. - 2017. - №4 (81). - С.82-96. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-82-96.
12. Васильев, В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. - 2018. -

№ 1. - С. 110-118. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32234760>.

13. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления: мнение специалиста / текст размещен на официальном сайте Ассоциации совета муниципальных образований Хабаровского края от 01.08.2019 // Режим доступа: <http://smokhv.ru/materials/mat20190801/>

14. Волошенко, К.Ю. Экономическая сложность на субнациональном уровне - инновационная парадигма регионального развития / К.Ю. Волошенко, Т.Е. Дрок, Ю.Ю. Фарафонова // Вопросы инновационной экономики. - 2019. - Том 9. - № 3. С. 735-752. - DOI: 10.18334/vines.9.3.40822.

15. Гладышев, А.Н. Близкий Дальний Восток / А.Н. Гладышев. – М. : Сов. Россия, 1975. - 205 с.

16. Глобальные тренды и перспективы научно-технологического развития Российской Федерации: краткие тезисы: доклад к XVIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 11–14 апреля 2017 г. / Л. М. Гохберг, А. В. Соколов, А. А. Чулок и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. - 39 с. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38199833>

17. Грицко, М. А. Демографический потенциал Дальнего Востока: ожидания и реальность / М.А. Грицко, О.Г. Поливаева // Власть и управление на Востоке России. - 2020. - № 4 (93). - С. 48–59. DOI 10.22394/1818-4049-2020-93-4-48-59.

18. Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад / Под ред. чл.-корр. РАН, д.э. н. С.В. Рязанцева. – М. : Экон-Информ, 2019. - 79 с. Режим доступа: <http://испи.рф/wpcontent/uploads/2019/06/Нацдоклад23мая2019итог.pdf>.

19. Деревянко, А.П. Строительство Байкало-Амурской железнодорожной магистрали (1974 – 1984 гг.). Исторический опыт: диссертация на соискание учёной степени доктора исторических наук. / А.П. Деревянко. – Владивосток, 1984. – 114 с.

20. Джуха, В.М. Вопросы технологизации региональной экономики / В.М. Джуха, К.Н. Мищенко // Journal of New Economy. - 2019. - Т. 20. № 3. - С. 38–50. DOI: 10.29141/2658-50812019-20-3-3.

21. Дмитриева, Ю. В. Самосохранительное поведение как условие сокращения смертности и увеличения продолжительности жизни // Ю.В. Дмитриева // Народонаселение. - 2019. - Том 22. - № 3. - С. 93-101. - DOI: <https://doi.org/10.19181/1561-7785-2019-00029>

22. Документ ВОЗ и ЮНИСЕФ. Концепция первичной медико-санитарной помощи в XXI веке: на пути к ВОУЗ и ЦУР. - Режим

доступа: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>

23. Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года. Утверждена Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958. – М., 1988. – 247 с.

24. Захаров, С.В. Рождаемость в России: первый и второй демографический переход / С.В. Захаров. – Режим доступа: http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konfer/konfer_08.html

25. Иванова, Е. В. Технологизация национальной экономики и ее региональный аспект / Е.В. Иванова // Россия: тенденции и перспективы развития. - 2017. - № 12-3. - С. 327-332.

26. Инвестиционный паспорт Амурского муниципального района Хабаровского края. - Режим доступа: http://amursk-rayon.ru/about/subdivisions/economic_development_division/invPasp2018.pdf

27. Исаев, А.Г. Территории опережающего социально-экономического развития: новый инструмент региональной экономической политики / А.Г. Исаев // ЭКО. – 2017. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-razvitiya-novyyu-instrument-regionalnoy-ekonomicheskoy-politiki>

28. История Сибири: Сибирь в период строительства социализма / отв. ред. И.М. Разгон. – Ленинград : Наука, Ленинградское отделение, 1968. – 200 с.

29. Калюжнова, Н.Я., Виолин С.И. «Умная специализация» российских регионов: возможности и ограничения / Н.Я. Калюжнова, С.И. Виолин // Экономика, предпринимательство и право. - 2020. - Том 10. - № 10. - С. 2457-2472. DOI: 10.18334/erpp.10.10.111061.

30. Керимова, Ч.В. Использование стейкхолдерского подхода при определении направлений инновационного развития компании / Ч.В. Керимова // Учет. Анализ. Аудит = Accounting. Analysis. Auditing. 2018. - 5(4). С. 46-55. DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-4-46-55.

31. Кожијева, Ф.А. Региональное развитие в контексте теории полюсов роста / Ф.А. Кожијева // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 11 (часть 3) – С. 574-578.

32. Колосовский, Н. Н. Теория экономического районирования / Н.Н. Колосовский. – М.: Мысль, 1969. – 335 с.

33. Колосовский, Н.Н. Перспективы хозяйства Дальнего Востока // Н.Н. Колосовский // Бюллетени Госплана. – 1923. – №11-12.

34. Колосовский, Н.Н. Предисловие / Н.Н. Колосовский // Экономика Дальнего Востока. – М. : Плановое хозяйство, 1926.

35. Колосовский, Н.Н. Теория экономического районирования / Н.Н. Колосовский. – М. : Мысль, 1969.

36. Кузнецова, О. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления / О. Кузнецова // Федерализм. - 2019. - № 4 (96). - С. 112–125. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41498346>
37. Куцик, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б.Н. Куцик, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец . – М. : Экономика, 2009. – 115 с.
38. Макара, С.В. Пространственный анализ: развитие концепции и возможностей применения / С.В. Макара // Вестник Финансового ун-та. – 2012. – № 2 (68). – С. 61-72.
39. Малева, Т.М. Пронаталистская демографическая политика глазами населения: десять лет спустя / Т.М. Малеева, Е.А. Третьякова, Е.А.Макаренцева // Экономическая политика. – 2017. - № 12(6). - С. 124–147. DOI: 10.18288/1994–512
40. Малыхина, И.О. Анализ приоритетов инновационно-технологического развития России / И.О. Малыхина // Экономические отношения. - 2019. - Том 9. - № 4. - С. 2907-2918. DOI: 10.18334/eo.9.4.41253.
41. Марголин, А.Б. Проблемы народного хозяйства Дальнего Востока / А.Б. Марголин. – М. :Из-во АН СССР, 1963. - 256с.
42. Маркварт, Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. - 2017. - № 3. - С. 40-61. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29932975>
43. Маслюк, Н.А. Научно-технологическое развитие Хабаровского края: факторы и новые возможности / Н.А. Маслюк, Н.В. Медведева // Вопросы инновационной экономики. - 2021. - Том 11. - № 4. DOI: 10.18334/vines.11.4.113850.
44. Маслюк, Н.А. Инновационная экосистема: региональный аспект / Н.А. Маслюк, Н.В. Медведева // Вопросы инновационной экономики. - 2020. - Том 10. - № 4. - С. 1893-1910. DOI: 10.18334/vines.10.4.111175.
45. Маслюк Н.А., Медведева Н.В. Технологизация экономики региона как основа социально-экономического развития // Вопросы инновационной экономики. – 2021. – Том 11. – № 2. – С. 597-612. – doi: 10.18334/vines.11.2.112103.
46. Медведева, Н.В. Динамика территориальной организации местного самоуправления: формат округов / Н.В. Медведева Н.В. // Экономика, предпринимательство и право. - 2020. - Том 10. -№ 9. - С. 2307-2318. DOI: 10.18334/ep.10.9.110823
47. Мерзликина, Г.С. Концепция «Умной специализации» регионов: уточнение принципов / Г.С. Мерзликина // Вопросы инновационной экономики. - 2021. - Том 11. - № 3. - С. 997-1014. DOI: 10.18334/vines.11.3.113227.

48. Минакир, А.П. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток / А.П. Минакир // *Пространственная экономика*. – 2012. – №1. – С. 7-28.
49. Минакир, А.П. Экономический анализ и измерения в пространстве / А.П. Минакир // *Пространственная экономика*. – 2014. – № 1. – С. 12-38.
50. Минакир, П.А. Перспективы развития Дальнего Востока и Забайкалья: региональные программы / П. А. Минакир, Н. Н. Михеева // *Проблемы прогнозирования*. – 2002. – №3. – С. 47-63.
51. Минакир, П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А. Г. Гранберг ; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М. : Экономика, 2006. – 848 с.
52. Минакир, П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток / А.П. Минакир // *Пространственная экономика*. – 2012. – № 1. –С.7-33.
53. Минакир, П.А. Тихоокеанская Россия: вызовы и возможности экономической кооперации со странами Северо-Восточной Азии / А.П. Минакир // *Пространственная экономика*. – 2005. – №4. – С. 5-20.
54. Минакир, П.А. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции / П.А. Минакир, О.М. Прокапало // *Восток России: проблемы освоения – преодоления пространства* / под ред. В.А. Крюкова и В.В. Кулешова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2017. С. 12-33.
55. Минакир, П.А. Национальные проекты на Дальнем Востоке: проблемы и перспективы развития / П.А. Минакир, О.М. Прокапало // *Регионалистика*. - 2021. - Т.8. - №1. - С. 39–55. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.1.39>
56. Минвостокразвития разделило Дальний Восток на четыре экономические территории: информация от 11 июля 2021 года. Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/11876301>
57. Мотрич, Е.Л. Государственная политика хозяйственного освоения и заселения Дальнего Востока с конца XIX в. до середины 1980 – х годов / Е. Л. Мотрич, С. А. Кравчук // *Вестник ДВО РАН*. 2006. - №6. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-hozyaystvennogo-osvoeniya-i-zaseleniya-dalnego-vostoka-s-kontsa-xix-v-do-serediny-1980-h-godov>
58. Немчинов, В.С. О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством / В.С. Немчинов. – М. : Экономика, 1965.
59. Немчинов, В.С. Теоретические вопросы рационального размещения производительных сил / В.С. Немчинов // *Вопросы экономики*. – 1961. – №6. – С. 3-15.
60. Новикова, И. В. От инновационного кластера к кросс-кластерному взаимодействию в интеграционных группировках:

необходимые элементы и институты / И.В. Новикова // Труды БГТУ. Серия 5. - 2020. - № 2. - С. 5–12.

61. Песков, С.К. Стратегия развития Дальнего Востока: нетипичный случай современной региональной политики / С.К. Песков, А.Б. Волынчук // Историческая и образовательная мысль. – 2018. – Т. 10. 3/1. – С. 82-92.

62. Прибыткова, Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации / Л.В. Прибыткова // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. - 2018. - № 5(2). - С. 149-159. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36967355>.

63. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 7 / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, С. В. Бредихин и др.; под ред. Л. М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2021. - 274 с. - 60 экз. - ISBN 978-5-7598-2390-2 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2292-9 (e-book))

64. Рэнкинг регионов Дальневосточного федерального округа по уровню финансовой устойчивости. Аналитическое кредитное рейтинговое агентство. – Режим доступа: <https://www.acra-ratings.ru/research/2652>

65. Рязанцев, С.В. Демографическая ситуация в Тюменской области и вклад пандемии Covid-19 в ее трансформацию / С.В. Рязанцев, А.Е. Иванова, В.Н. Архангельский // Человеческий капитал. 2021 – № 9 (153) - С. 81-92. DOI: 10.25629/НС.2021.09.08.

66. Славин, С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР / С.В. Славин. - М., 1961. - 302 с.

67. Смирнова, О.О. Стратегии макрорегионов – вертикаль исполнения поручений Президента / О.О. Смирнова // Бюджет. - 2016. - № 3 - С. 92-95. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29061807>

68. Сравнительный анализ крупнейших золотодобывающих компаний (2019-2020 гг.) АО «ПрайсвогтерхаусКуперс Аудит». – Режим доступа: <https://www.pwc.ru/ru/industries/mining-and-metals/2021/gold-minig-2020.pdf>.

69. Татаренко, В.И. Округа, районы, макрорегионы / В.И. Татаренко, Б.В. Робинсон, О.В. Усикова // Экономика, профессия, бизнес. - 2019. - № 4. - С. 72-76. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41445052>

70. Технократизация местного самоуправления. Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya

71. Халикова, С.С. Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае в условиях реализации

национального проекта / С.С. Халикова // Власть и управление на Востоке России. - 2019. - №3 (88) – С.37-46.

72. Халикова, С. С. Результативность региональной политики в сфере развития малого предпринимательства / С.С. Халикова, М.С. Сюпова // Власть и управление на Востоке России. - 2020. - No 1 (90). С. 33–41. DOI 10.22394/1818-4049-2020-90-1-33-41

73. Халикова, С.С. Формирование положительного образа предпринимателя / С.С. Халикова // Власть и управление на Востоке России. - 2021. - No 1 (94). – С.148-156.

74. Чуланова, О.Л. Форсайт-сессии как инновационный инструмент стратегического управления и работы проектных команд // О.Л. Чуланова. // Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 1 (22). С. 28-36. Режим доступа: // <https://elibrary.ru/item.asp?id=32522220>.

75. Щепин, В.О. Основы расчета экономических потерь в результате смертности трудоспособного населения / В.О. Щепкин, Е.В. Щепкин // Здравоохранение Российской Федерации. – 2018. - №62(6). – С. 284-288. Режим доступа: <https://doi.org/10.18821/0044-197X-2018-62-6-284-288>.

76. Экономические исследования на Дальнем Востоке России / Минакир П.А. и др. // Пространственная экономика. – 2006. – №3. - С. 7-33.

77. Эксперты назвали плюсы включения Забайкалья и Бурятии в состав ДФО. Режим доступа: <https://ria.ru/20181105/1532134404.html>

78. Эксперты считают, что в законе о местном самоуправлении, необходимо уточнить понятия: публикация 25 января 2022 года. Режим доступа: <https://tass.ru/politika/13524079>

79. Barr, J. Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy // Urban Studies. - 1999. -Vol.36. - № 7. - P.1195-1215.

80. Kutsenko, E., Islankina E., Kindras A. Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework. Foresight and STI Governance. 2018. - vol. 12, № 1. p. 25–45. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.1.25.45.

81. Nolan, S. Collaborative Leadership. How to Succeed in an Interconnected World. Strategic HR Review. – 2010. - Vol. 9 - No. 1. Режим доступа: <https://doi.org/10.1108/shr.2010.37209aab.011>.

РАЗВИТИЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В НОВЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ

Монография

Об авторах:

Сидоренко Ольга Владимировна – докт. экон. наук, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Хабаровского государственного университета экономики и права. Часть 1.1 Генезис научных подходов к управлению развитием Дальнего Востока;

Хван Инна Сукиловна – канд. экон. наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 1.2 Система федеральных программных документов развития Дальнего Востока;

Медведева Надежда Васильевна - канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 1.3 Трансформация административно-территориального деления Дальневосточного федерального округа; часть 2.2 Инновационная политика региона как основа ускорения технологического развития Дальнего Востока;

Новицкий Алексей Андреевич – руководитель научных проектов ФГБУН «Востокгосплан». Часть 1.4. Бюджетные процессы в регионах Дальнего Востока;

Шевченко Илья Александрович – старший экономист ФГБУН «Востокгосплан» Бюджетные процессы в регионах Дальнего Востока. Часть 1.4. Бюджетные процессы в регионах Дальнего Востока;

Буланова Марина Алексеевна – канд. соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 2.1 Оценка результативности демографической политики Российской Федерации в субъектах ДФО;

Маслюк Наталья Альбертовна - канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 2.2 Инновационная политика региона как основа ускорения технологического развития Дальнего Востока;

Халикова Светлана Сергеевна – канд. соц. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 2.3 Тенденции и перспективы развития малого предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе в современных условиях.

Шуляева Алефтина Владиславовна - канд. соц. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ДВИУ - филиала РАНХиГС. Часть 2.4 Развитие инфраструктуры здравоохранения в Дальневосточном федеральном округе.

Подписано в печать 21.06.2022

Формат 60 × 84 1/16. Бумага А-4.

Усл. печ. л. 11,4. Уч.-изд. л. 13,1

Тираж 300. Заказ 5.

Редакционно-издательский отдел
Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС
680000, Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, 33.