

С.Н. Найден

Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск

## Социальное развитие на Дальнем Востоке: опека или выживание

**Аннотация.** В русле реализации национальной концепции ускоренного развития Дальнего Востока декларируется укрепление населения и рост человеческого капитала, в том числе за счет обеспечения привлекательных условий и высоких стандартов уровня и качества жизни в регионе. При этом, наряду с государственным инвестированием через крупные имиджевые проекты в социальной сфере, в регионе продолжается сокращение государственной поддержки систем коммунального жизнеобеспечения. На основе сравнительного анализа расходов государства и населения на финансирование жилищно-коммунального хозяйства показаны реальные последствия изменения параметров коммунальной опеки для бюджетов домашних хозяйств дальневосточников. Автор приходит к выводу, что снижение уровня государственной опеки в коммунальном секторе экономики формирует негативный фактор – миграционную подвижность населения, приводит к игнорированию результатов унифицированной коммунальной политики, разрушает систему государственной опеки социальной сферы региона и входит в противоречие с пространственно-ориентированной социально-экономической политикой на востоке страны.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, расходы на жилищно-коммунальные услуги, бюджеты домашних хозяйств, бюджеты субъектов РФ, государственная опека, Дальний Восток.

Классификация JEL: D1, G18, H53, H76.

### Введение

В рамках общей национальной концепции ускоренного развития Дальнего Востока особое место занимает в течение последних двадцати с лишним лет декларируемая задача укрепить население, связанная с беспокойством региональных и федеральных элит относительно резкого уменьшения численности населения в регионе (к настоящему времени оно сократилось до 6,2 млн человек по сравнению с 8,1 млн человек к началу 1992 г.). Причиной являлся залповый миграционный отток населения, вызванный с деиндустриализацией, реальной ликвидацией приоритетного статуса региона, снижением сравнительного уровня доходов населения и фактической реструктуризацией политического пространства (Минакир, 2006).

Эти процессы уже в середине 1990-х годов породили опасения возникновения демо-

графического вакуума на дальневосточных границах с непредсказуемыми геополитическими последствиями. В 2000-е годы масштабы оттока населения из региона значительно сократились, но тем не менее отъезд населения продолжается. Поэтому в многочисленных программных документах и декларациях постоянно воспроизводятся задачи укрепления населения и изменения знака миграционной мобильности<sup>1</sup>.

Формирование населения в советский период развития Дальнего Востока в значительной степени опиралось на внешнюю (межрегиональную) миграцию, эффективность которой была низкой (9 человек выезжающих приходилось на 10 человек прибывающих), но постоянно положительной. После 1992 г. межрегиональная миграция стала постоянно отрицательной. Уровень доходов и качество

<sup>1</sup> См.: Федеральная целевая программа (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года»: Постановление Правительства РФ от 19.03.2002 № 169; ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»: Постановление Правительства РФ от 21.11.2007 № 801; «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р; Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 466-р (ред. от 15.04.2014. № 308); Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 № 1298-р (ред. от 30.11.2017).

жизни, конечно, являются не единственными факторами, определяющими миграционные процессы, но они имеют первостепенное значение.

В настоящей статье рассматривается один из наиболее чувствительных для домашних хозяйств сегментов – сравнительный уровень расходов на оплату коммунальных услуг. В этой сфере всегда существовала система государственной опеки, т.е. основную часть затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства финансировало государство (из федеральных и региональных бюджетов). Проводимая с 1997 г. и по настоящее время реформа жилищно-коммунального хозяйства в России существенно модифицировала соотношение этих обязательств и со стороны государства, и со стороны домашних хозяйств. Основная доля затрат реально передана домашним хозяйствам. Результаты такой модификации дифференцированы по регионам, что существенно меняет сравнительные уровни располагаемых доходов в регионах.

Декларируемый приоритет развития Дальнего Востока вообще и решения задачи закрепления и даже привлечения в регион населения в частности должен теоретически проявляться в описываемой сфере как повышенный уровень государственной опеки в отношении населения Дальневосточного региона. Ниже рассмотрены реальные последствия изменения параметров коммунальной опеки для бюджетов домашних хозяйств дальневосточников.

### **1. Региональное социальное развитие: роль опеки**

Обеспечение приоритетной социальной среды в регионе, особенно в регионе с маргинальными условиями для проживания и экономической деятельности, возможно за счет государственной поддержки социальных стандартов по ключевым компонентам уровня

и качества жизни. Такие стандарты являются «мерой достойности» функционирования социальной среды (Рубинштейн, 2009), они призваны обеспечивать поддержание определенных параметров (нормативов) уровня и качества жизни, оптимальные условия для воспроизводства населения и комфортного проживания в регионе.

В качестве универсального института, регулирующего социальное развитие, социальные стандарты не укоренились в российской политической и финансово-экономической практике в связи с тем, что их «невероятно сложно адекватно измерить и еще труднее увязать с механизмом ответственности за их достижение» (Рубинштейн, 2009; Musgrave, 1959). В конечном счете социальные стандарты переродились в квазигарантии. При этом какой-либо заметной региональной дифференциации этих квазигарантий не существовало, а унифицированная политика оптимизации, которая проявлялась как перенос государственных ресурсов в крупные (федеральные и региональные) объекты социального назначения, приводила к фактическому ущемлению социальных гарантий в отдельных регионах. Коснулось такое ущемление и Дальнего Востока, где были массово ликвидированы малокомплектные детские сады, школы, больницы, оставлены на выживание библиотеки, дома культуры, объекты спорта, особенно в мелких и отдаленных поселениях. В результате дальневосточники утратили традиционно повышенные по сравнению со среднероссийскими нормы обеспеченности объектами социальной инфраструктуры<sup>2</sup>, что – вместе с потерей преимуществ в более высоких доходах – существенно снизило привлекательность региона и усилило отток населения в более благоприятные по уровню и качеству жизни южные и центральные районы страны, а для оставшихся жителей наступил период выживания (Motrich, Naiden, 2015).

<sup>2</sup> Повышенные нормы обеспеченности были связаны с низкой плотностью населения, объективной распыленностью (удаленностью) населенных пунктов, менее развитой сетью автодорог и низкой транспортной доступностью, относительно более высокой занятостью населения в добывающих отраслях с вредными и сложными условиями труда, проживанием значительной части населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющих экстремальные природно-климатические условия.

В последнее десятилетие в связи с декларацией приоритетности экономического и социального развития Дальнего Востока увеличение государственного инвестирования крупных имиджевых проектов в социальной сфере стало происходить и в регионе<sup>3</sup>. Однако это движение не сопровождается восстановлением стандартов, предусматривающих диверсифицированное развитие социальной инфраструктуры и повышение ее доступности в условиях низкой плотности населения. При этом сохраняющийся и в последнее время усиливающийся дефицит государственных ресурсов обусловил вполне проявившуюся, особенно в подобных Дальнему Востоку, традиционно дотационных при данных финансово-бюджетных отношениях регионах, проблему замещения нехватки инвестиций недостаточностью средств для эксплуатации созданных социальных объектов. В этих условиях наиболее популярным способом избежать ловушки дефицитности стало массовое внедрение инструментов передачи финансирования социальных объектов и социальной системы в целом на уровень самих регионов и домашних хозяйств как основных потребителей.

Длительные и многоэтапные эксперименты, направленные на реформирование систем жизнеобеспечения, предусматривающие отказ от прямого государственного управления и финансирования жилищно-коммунального хозяйства путем разгосударствления собственности на объекты отрасли, демонаполизации коммунальной сферы, передачи функций управления на муниципальный уровень, перевод предприятий на самокупаемость за счет полной оплаты населением получаемых услуг при социальной защите малообеспеченных групп, временно преодолевающие кризисные ситуации, так и не смогли кардинально изменить ситуацию и фактически стали воплощением стратегии выживания.

Общие проблемы, описанные выше, характерны и для такой важнейшей подси-

стемы региональной социальной среды, как предоставление коммунальных услуг, особенно учитывая чрезвычайно высокую капиталоемкость и высокую долю затрат на ее функционирование в общем объеме финансово-экономических издержек в социальной сфере. Соотношение государственной опеки и оплаты за счет потребителей в значительной мере определяет как надежность функционирования самой этой подсистемы и качество оказываемых ею услуг, что непосредственно связано с качеством жизнеобеспечения в регионе, так и уровень финансовой нагрузки на бюджеты потребителей, т.е. сравнительный уровень располагаемых доходов.

## **2. Коммунальные услуги: реальна ли опека**

Определенный уровень государственной поддержки расходов населения на оплату коммунальных услуг обусловлен тем, что они являются не только стандартными общественными благами (Samuelson, 1954), но продуктами локальных естественных монополий, генерирующими экстерналии эффекты и информационную асимметрию для потребителя (Фомин, Ханин, 2009). При этом они обладают высокой социальной (общественной) полезностью, наличием нормативно истинных потребностей (стандартно необходимых или общественно полезных), отличающихся от индивидуальных предпочтений (Найден, 2011). Высокая степень общественной полезности коммунальных благ создает совокупный эффект, который заключается не только в формировании качественной среды обитания, привлекающей население, но и способствует развитию предпринимательства, а следовательно, — и росту экономического потенциала территории. Наличие коллективного интереса требует общественной опеки со стороны государства для создания условий коррекции поведения потребителей и поставщиков услуг в пользу стандартно необходимого (рационального) выбора.

<sup>3</sup> Например, образовательный комплекс — Дальневосточный федеральный университет на острове Русском (г. Владивосток, Приморский край), Государственный Приморский театр оперы и балета (г. Владивосток, Приморский край), Перинатальный центр и Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии (г. Хабаровск, Хабаровский край), спортивный комплекс — Арена «Ерофей» (г. Хабаровск, Хабаровский край).

В то же время высокий износ основных фондов, непрерывный рост издержек и высокая капиталоемкость делают сферу предоставления жилищно-коммунальных услуг непривлекательной для частных инвестиций. Государственные инвестиции ограничены возможностями бюджетов. В результате постоянной экономии на капитальных вложениях сфера производства коммунальных услуг оказалась в состоянии настоящего системного кризиса (Fomin, 2015). Вместе с тем она остается заманчивой для извлечения повышенной ренты благодаря несовершенной системе тарифного регулирования и отсутствия реальной зависимости тарифов от качества услуг для потребителей (Айзинова, 2014; Семикашев, Воронина, Некрасов, 2012).

За последние 20 лет тарифы на жилищно-коммунальные услуги в целом по РФ увеличились примерно в 80 раз (при росте цен на потребительские товары и услуги в 20 раз), на Дальнем Востоке этот рост составил 56 раз (на потребительские товары и услуги – 18 раз). При этом увеличение реальных доходов населения в целом по Дальнему Востоку за это

время составило только 3,2 раза. Рост реальных доходов жителей региона не успевает компенсировать растущие тарифы на жилищно-коммунальные услуги.

С 1997 г., когда был введен норматив максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг<sup>4</sup>, удельные расходы населения увеличились в среднем по Дальнему Востоку в 2 раза, их доля в потребительских расходах домашних хозяйств составляет теперь 12,5%, являясь самой высокой среди федеральных округов. Основная цель коммунальной реформы – перераспределение нагрузки, связанной с финансированием жилищно-коммунального хозяйства, с бюджетов территорий на бюджеты потребителей – реализована вполне успешно. В 1997–2016 гг. доля совокупных расходов на содержание и развитие коммунального сектора экономики из консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме бюджетных расходов снизилась с 25,7 до 9%, а на Дальнем Востоке – с 23,6 до 14,8%. Это существенным образом сказалось и на уровне коммунальной опеки.

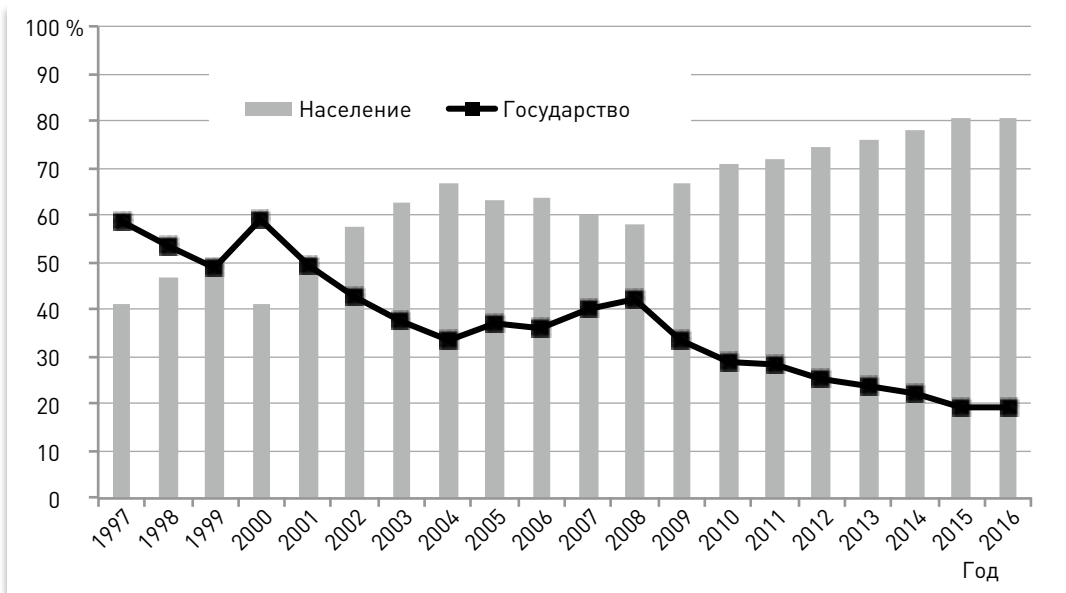


Рис. 1

Доля расходов населения и государства в совокупных расходах на ЖКХ в целом по РФ, %

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

<sup>4</sup> О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ: Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425.

Если в 1997 г. соотношение расходов государства и населения в совокупных расходах на ЖКХ в целом по РФ составляло 58,7 к 41,3% соответственно, то в 2016 г. это соотношение представлялось как 19,3 к 80,7% соответственно (рис. 1).

На Дальнем Востоке снижение уровня государственной опеки происходило не столь стремительно. Паритет вкладов населения и государства в ЖКХ в РФ в целом был достигнут в 2001 г., а на Дальнем Востоке – в 2003 г., при этом соотношение долей расходов государства и населения изменилось с 59,9 к 40,1% в 1997 г. до 35,9 к 64,1% в 2016 г. (рис. 2). Таким образом, в целом по региону ситуация с государственной поддержкой населения в области коммунальных расходов выглядит сравнительно благоприятнее, чем в целом по РФ. Но при более детальном пространственном анализе становится ясно, что это благополучие девальвировано.

В 2016 г. доля расходов населения в совокупных (с государством) расходах на

ЖКХ в южных<sup>5</sup> дальневосточных субъектах РФ составляла 83,4%, а в северных<sup>6</sup>, которые в силу высоких тарифов и значительной стоимости основных фондов ЖКХ вынуждены пытаться поддерживать более высокий уровень государственной опеки, – 44,9%.

Более высокий по сравнению со среднероссийским показателем уровень бюджетной опеки в целом по Дальнему Востоку (35,9% в регионе против 19,3% в РФ в целом) обесценивается повышенной долей затрат населения в южных регионах (83,4% против 80,7% соответственно). Именно на юге Дальнего Востока сосредоточена основная часть населения (68,3%), а следовательно, именно здесь формируется сравнительный уровень доходов и расходов населения, являющийся одним из факторов миграционной подвижности. Поэтому благие намерения создать потенциал притяжения населения за счет снижения уровня альтернативных доходов дальневосточников остаются не более чем благими пожеланиями, во всяком случае

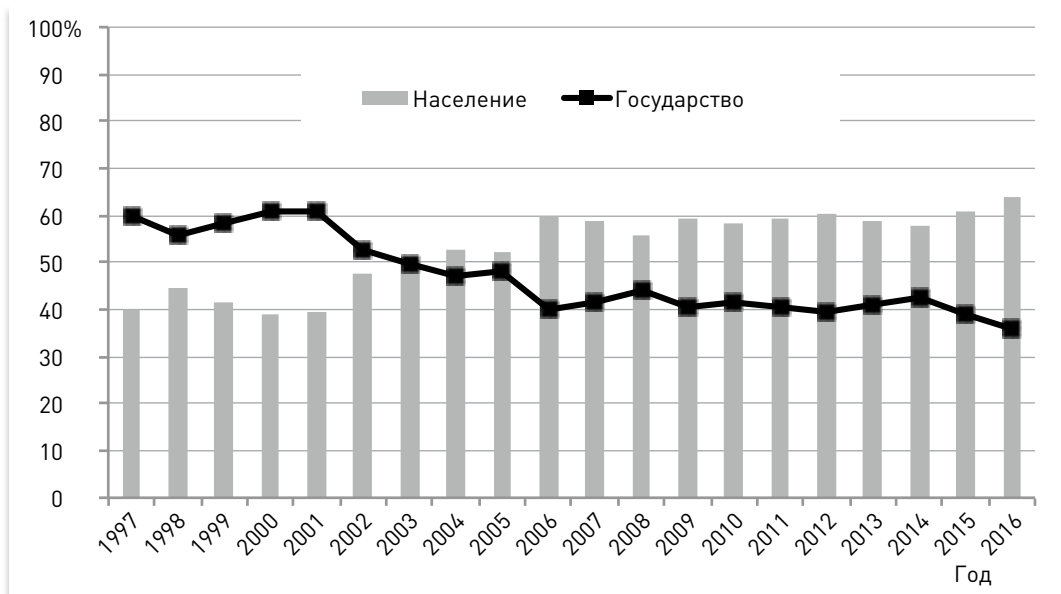


Рис. 2

Доля расходов населения и государства в совокупных расходах на ЖКХ в целом по РФ, %

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

<sup>5</sup> К южным субъектам РФ в Дальневосточном регионе отнесены Приморский и Хабаровский края, Амурская область и Еврейская автономная область.

<sup>6</sup> К северным субъектам РФ в Дальневосточном регионе отнесены Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ.

в коммунальном сегменте бюджетов домашних хозяйств.

Кроме создания разности потенциалов в области доходов населения с целью изменения знака миграции в пользу Дальнего Востока, одним из важнейших элементов политики приоритетного регионального экономического развития является наращивание вложений в человеческий капитал (Синтез, 2011). В этом смысле «успехи» коммунальной реформы, заключающиеся в минимизации уровня государственной опеки, входят в противоречие с общей политикой развития региона.

Согласно теоретическим представлениям акт расходования бюджетных средств заключается в том, что государство осуществляет рыночный обмен налоговых доходов на соответствующие социальные полезности, которые обеспечивают необходимый вектор социального и экономического прогресса общества. В этом смысле безубыточность для общественного сектора экономики достигается тогда, когда расходы производителей покрываются доходами от индивидуальной платы потребителей и соответствующими бюджетными ассигнованиями (Рубинштейн, 2015). Последние рассматриваются «не как безвозмездная помощь мецената, а как социальные инвестиции в человеческий капитал» (Рубинштейн, 2008, с. 49–52). Стремление всемерно сократить уровень бюджетной опеки с этой точки зрения трактуется как намерение уйти от вложений в человеческий капитал, что напрямую противоречит декларируемому приоритету экономического и демографического развития региона.

Дальний Восток на протяжении десятилетий развивался в рамках системы широкой государственной опеки. Общие условия функционирования экономической и социальной системы региона (с этой точки зрения) до настоящего времени не изменились. Дальний Восток по-прежнему нуждается в государственной опеке как в финансово-экономической, так и особенно в социальной областях. Принятая и реализуемая в настоящее время политика приоритетного развития этого региона, следующая не только собственно региональ-

ные, но и гораздо более широкие, в том числе стратегические геополитические и геоэкономические цели для страны в целом, не будет иметь успеха без поддержания определенного уровня такой опеки и в перспективе.

С этой точки зрения социальное развитие, которое не ограничивается миграционными проблемами, но включает их как существенный компонент, является важнейшей сферой, нуждающейся в сохранении и совершенствовании механизмов и форм государственной бюджетной опеки. Попытки игнорировать результаты унифицированной коммунальной политики, приводящей к разрушению системы государственной опеки в социальной сфере региона, входят в противоречие с пространственно-ориентированной социально-экономической политикой на востоке страны.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Айзинова И.М.** (2014). Благоустройство жилищного фонда и проблемы водоснабжения российских регионов // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*. Т. 12. С. 297–325.
- Минакир П.А.** (2006). Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика.
- Минакир П.А., Сергиенко В.И.** (ред.) (2011). Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050. Владивосток: Дальнаука.
- Найден С.Н.** (2011). Региональный сектор общественных благ: институциональный аспект // *Пространственная экономика*. № 3. С. 6–23.
- Рубинштейн А.Я.** (2008). К теории рынков «опекаемых благ». М.: ИЭ РАН.
- Рубинштейн А.Я.** (2009). Двадцать пять тезисов об активности государства в социальной сфере // *Экономическая наука современной России*. № 1 (44). С. 30.
- Рубинштейн А.Я.** (2015). Экономический кризис и новая парадигма общественной поддержки опекаемых благ // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 2 (26). С. 264–269.

- Семикашев В.В., Воронина С.А., Некрасов А.С.** (2012). Проблемы обеспечения населения России тепловой энергией // *Проблемы прогнозирования*. № 2. С. 24–34.
- Фомин Д.А., Ханин Г.И.** (2009). Воспроизводство материально-технической базы в сфере коммунальной инфраструктуры // *Экономика и математические методы*. Т. 45. № 3. С. 28–39.
- Fomin D.A.** (2015). Financial Aspects of Reproducing Housing and Communal Services in the Russian Federation // *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 26. № 2. P.132–141. DOI: 10.1134/S1075700715020045.
- Motrich Ye.L., Naiden S.N.** (2015). Migratory Processes in the Socioeconomic Development of the Far East // *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 26. No. 5. P. 491–498.
- Musgrave R.A.** (1959). *The Theory of Public Finance*. N-Y, London: McGraw-Hill.
- Samuelson P.A.** (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure* // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No. 4. P. 387–389.  
*Поступила в редакцию 7 февраля 2018 г.*
- Fomin D.A., Khanin G.I.** (2009). The Reproduction of Facilities and Equipment of Municipal (Community) Engineering Infrastructure. *Economics and Mathematical Methods*, 45, 3, 28–39 (in Russian).
- Minakir P.A.** (2006). *Regions' Economics*. Russian Far East. Moscow: Ekonomika (in Russian).
- Minakir P.A., Sergienko V.I.** (eds) (2011). *The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia – 2050*. Vladivostok: Dalnauka (in Russian).
- Motrich Ye.L., Naiden S.N.** (2015). Migratory Processes in the Socioeconomic Development of the Far East. *Studies on Russian Economic Development*, 26, 5, 491–498.
- Musgrave R.A.** (1959). *The Theory of Public Finance*. New York, London: McGraw-Hill.
- Naiden S.N.** (2011). Regional Public Goods Sector: the Institutional Dimension. *Spatial Economics*, 3, 6–23 (in Russian).
- Rubinshtein A.Ya.** (2008). On the Theory of Markets of “Patronized Goods”. Moscow: Institute of Economics RAS (in Russian).
- Rubinshtein A.Ya.** (2009). Twenty Five Theses on the State Activities in the Social Sphere. *Economics of Contemporary Russia*, 1(44), 30 (in Russian).
- Rubinshtein A.Ya.** (2015). Economic Crisis and the New Paradigm of Public Support of the Patronized Goods. *Journal of the New Economic Association*, 2 (26), 264–269 (in Russian).
- Samuelson P.A.** (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, 36, 4, 387–389.
- Semikashev V.V., Voronina S.A., Nekrasov A.S.** (2012). Problems of Residential Heat Supply in Russia. *Studies on Russian Economic Development*, 2, 24–34 (in Russian).

Received 7.02.2018

S.N. Naiden

Economic Research Institute Far Eastern Branch Russian Academy of Sciences,  
Khabarovsk, Russia

## Social Development in the Far East: Guardianship or Survival

**Abstract.** The national concept of “accelerated development of the Far East” declares the consolidation of population and the growth of human capital through the provision of attractive conditions and high living standards in the region. Together with the state investment into large pretentious projects in social sphere, the decrease of state support to public utilities sector in the region continues. Based on the comparative analysis of state and population expenses on public utilities, the author shows real consequences of changing the parameters of “communal guardianship” for the Far Eastern households’ budgets. The author concludes that decreasing the state guardianship in the public utilities sector forms a negative vector of migration mobility. At the same time ignoring the results of unified communal policy, which leads to the destruction of system of state guardianship of social sphere in the region, contradicts the spatially oriented socio-economic policy in the Russian East.

**Keywords:** *housing and utilities, expenses on public utilities, household budgets, budgets of Russian Federal subjects, state guardianship, Far East.*

JEL Classification: D1, G18, H53, H76.

Я.В. Дёмина

Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск

Журнал НЭА,  
№2 (38), 2018,  
с. 178–186

## Интеграция в Восточной Азии: вызовы для Дальнего Востока России

**Аннотация.** Территориальная близость Дальнего Востока России к странам Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) в целом и Восточной Азии в частности обусловила ориентацию его внешнеэкономических связей на данный регион. В настоящее время Восточная Азия демонстрирует высокие темпы роста ВВП, торговых и инвестиционных потоков и является одним из центров мировой политики. В регионе также активно развиваются процессы экономической интеграции. В то же время российский Дальний Восток может развивать экономическое сотрудничество с региональными партнерами только на субнациональном уровне. Соглашения о зонах свободной торговли (ЗСТ) и прочих формах экономической интеграции являются прерогативой федеральной власти. При этом поворот на Восток во внешнеэкономической политике России пока не состоялся, и итогом многолетнего присутствия РФ в регионе стало лишь участие в Форуме Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и ЗСТ между Вьетнамом и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). Стоит отметить, что подписание соглашений о ЗСТ не должно стать самоцелью участия России в интеграционной игре, так как простое обнуление таможенных пошлин без встраивания российских компаний в глобальные и региональные производственные сети хоть и приведет к росту торговых потоков, однако лишь закрепит текущую роль РФ и ее Дальнего Востока в регионе как поставщика природных ресурсов.

**Ключевые слова:** *международная экономическая интеграция, зона свободной торговли, АТР, Восточная Азия, Северо-Восточная Азия (СВА), Россия, Дальний Восток России.*

Классификация JEL: F 53, F55, F63.

### 1. Введение

Дальний Восток включает девять субъектов 36,0% территории страны<sup>2</sup> (6,2 млн кв. км).  
Российской Федерации и составляет При этом численность населения, постоянно

<sup>1</sup> Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ.

<sup>2</sup> По данным ФСГС РФ.