

Елена Николаевна Чернолуцкая¹ (chvalery@mail.ru)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНОГО ВОСТОКА И ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ДИНАМИКА В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ПРИГРАНИЧЬЕ В КОНЦЕ XX — НАЧАЛЕ XXI в.²

В статье анализируется результативность государственных программ развития Дальнего Востока России (1987, 1996, 2013, 2015—2016 гг.) в демографической сфере с акцентом на приграничье. В каждой программе выделены целевые индикаторы численности населения по краям и областям региона, имеющим приграничные районы, дано их сравнение с реальной ситуацией. Показано, что в проекты закладывались явно завышенные, не соответствующие объективным закономерностям цели демографической динамики. Вследствие этого они неоднократно корректировались на понижение. Тем не менее реальные результаты не только были далеки от намеченных целей, но и всегда оказывались хуже, чем ситуация на начальном этапе действия программ. Особое внимание автор концентрирует на региональных программах развития приграничных территорий Дальнего Востока, принятых в 2016 г. администрациями Приморского, Хабаровского краёв, Амурской и Еврейской автономной областей. Определены специфические характеристики этих документов, влияющие на эффективность их реализации. Сделан вывод о большой степени политической ангажированности и декларативности данных программ. Характер их финансирования и ответственности местных администраций за исполнение не позволяет говорить о самоценности и приоритетности программ развития приграничных территорий среди других проектов разного уровня, реализуемых в регионах. Динамика численности жителей дальневосточного приграничья развивается не под влиянием целенаправленной политики, а в русле стихийных тенденций, возникших в 1990-е гг.: при общем сокращении населения на рассмотренных территориях происходит его концентрация в административных центрах и ближайших к ним районах и опустение остальных местностей. **Ключевые слова:** приграничные территории, государственные программы развития Дальнего Востока РФ, демографическая динамика.

Elena N. Chernolutskaia¹ (chvalery@mail.ru)

STATE DEVELOPMENT PROGRAMS OF THE FAR EAST AND DEMOGRAPHIC DYNAMICS IN THE FAR EASTERN BORDER TERRITORIES IN THE LATE 20 — EARLY 21 CENTURY

The article analyzes the effectiveness of state development programs of the Russian Far East (1987, 1996, 2013, 2015—2016) in the demographic sphere with

¹ Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия.

Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia.

² Исследование выполнено при поддержке Комплексной программы фундаментальных научных исследований ДВО РАН «Дальний Восток на 2018—2020 гг.», проект № 18-5-057 «Приграничные регионы Дальнего Востока в условиях быстрых социальных изменений 1987—2017 гг.: опыт развития и обеспечения безопасности».

an emphasis on the border areas. In each of the programs, the target indicators of the population numbers on the Far Eastern regions having border areas are allocated, their comparison with the real situation is given. It is shown that the goals of demographic dynamics laid down into the projects were clearly overestimated and did not correspond to objective patterns. As a result, the projects were repeatedly adjusted for a decrease. Nevertheless, the actual results were not only far from the intended goals, but always worse than the situation at the initial stage of the programs. The author pays special attention to the regional Development programs of the Far Eastern border territories adopted in 2016 by the administrations of the Primorsky Krai, Khabarovsk Krai, Amur Oblast, Jewish Autonomous Oblast. The specific characteristics of these documents affecting the effectiveness of their implementation are determined. The conclusion is made about the high degree of political engagement and declarative nature of these programs. The nature of their financing and the responsibility of local administrations for the implementation do not allow us to speak about the self-value and priority of Development programs of the Far Eastern border territories among other projects of different levels implemented in the regions. Population dynamics in the Far Eastern border territories is developing not under the influence of purposeful policy, but in line with the spontaneous trends that emerged in the 1990s: while the overall population of the surveyed regions is declining, there is population increase in the administrative centers and surrounding areas and the simultaneous outflow from other areas.

Keywords: border territories, state development programs of the Russian Far East, demographic dynamics.

В 2015—2016 гг. впервые в истории Российской Федерации были приняты государственные программные документы с фокусом на дальневосточном приграничье — «Концепция развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав ДВФО» (далее — Концепция) и соответствующие региональные программы. В Концепции чётко сформулированы два уровня направленности разработанной стратегии: внешний (обеспечение национальных интересов Российской Федерации в указанном регионе в условиях неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры) и внутренний (обеспечение устойчивого развития экономики указанных территорий, социальной стабильности, комфортных условий жизни, формирование конкурентных преимуществ перед приграничными территориями сопредельных государств) [13].

Акцентированное внимание к приграничным районам Дальнего Востока в данный период предстаёт как один из аспектов эволюции дальневосточной региональной политики в целом, причины и факторы которой достаточно активно обсуждаются в академическом сообществе. Здесь мы лишь подчеркнём, что, какой бы ни была мотивация принятия названных документов, объективно они нацелены на решение внутренних

проблем приграничных территорий, которые остро назрели в результате негативной или замедленной социально-экономической динамики последних 30 лет истории Дальнего Востока России. В частности, одним из важнейших в широком комплексе программных направлений является демографическое, призванное переломить развивающийся с 1990-х гг. процесс сокращения населения в результате естественной убыли и миграционного оттока.

Хорошо известно, что демографическая (включая миграционную) составляющая всегда была стержневым фактором развития региона, степень внимания к ней и эффективность механизмов воздействия на неё определяла успешность или неуспешность региональной политики в целом. Постановка и решение государственных задач в этой сфере на современном этапе требуют внимательного анализа аналогичных действий власти в исторической ретроспективе.

В научной литературе накоплен огромный пласт исследований о тенденциях, факторах и особенностях демографической политики и динамики на Дальнем Востоке в новейшее время, однако специальный анализ этих процессов применительно к приграничным территориям — редкое явление в историографии. Среди немногих работ выделяется статья В.Н. Дьяченко и Е.А. Бурлаева, в которой дана оценка демографических изменений, устойчивости населения, территориальной дифференциации по муниципальным образованиям и населённым пунктам приграничных территорий Амурской области с 1970 по 2015 г. Авторами применён продуктивный подход, основанный на учёте принадлежности районов к природно-географической зоне, административного статуса поселений, их удалённости от поселенческих центров более высокого уровня, хозяйственной специализации и статуса размещаемых производств [11]. На наш взгляд, является перспективным расширение такого рода исследований в дисциплинарном, аспектном, территориальном и хронологическом планах.

В предлагаемой статье анализ обозначенных проблем проводится сквозь призму государственного программного подхода к управлению территориями. Цель работы — определить результативность государственных программ развития Дальнего Востока (1987, 1996, 2013, 2015—2016 гг.) в их демографической части, особое внимание уделив приграничью. Для её достижения выдвигаются следующие задачи: 1) опираясь на сравнительно-статистический метод, в каждом из документов вычленив целевые показатели численности населения по краям и областям региона, имеющим приграничные районы, и сравнить их с реальной ситуацией как в целом по данным субъектам РФ, так и по их приграничным образованиям; 2) определить специфические характеристики региональных программ развития приграничных территорий Дальнего Востока (2016 г.), влияющие на эффективность их реализации.

Поскольку в научном сообществе существуют различные трактовки понятия «приграничные территории» (синоним — «приграничье»), поясним, что мы используем определение, заложенное в Концепции, в которой этим термином обозначаются территории муниципальных образований (районов и городских округов), непосредственно прилегающих к государственной границе Российской Федерации, соответственно на Дальнем Востоке — к границе с КНР и КНДР. В этот круг входят: в Приморском крае — 10 муниципальных районов и 3 городских округа, в Хабаровском крае — 4 района и 1 округ, в Еврейской автономной области — 5 районов, в Амурской области — 10 районов и 3 округа. В общей сложности они составляют земли площадью 258,1 тыс. кв. км (4% общей площади ДВФО) [13, с. 2].

Стоит напомнить, что в советский период усилиями государства, активно использовавшего политику организованных переселений и стимулирования миграций (что, в свою очередь, формировало более «молодое» население в регионе), Дальний Восток имел самые высокие в стране темпы демографического роста. Пополнение постоянно получали и приграничные территории за счёт как гражданских лиц, так и военных, несших службу на дальневосточных рубежах. С 1959 по 1989 г. численность жителей в приграничных районах Хабаровского края увеличилась на 72,9%, Приморского края — на 39,6%, Амурской области — на 35,6%, Еврейской автономной области — на 8,2% [подсчитано по: 3; 4].

Оптимистичными были и расчёты разработчиков «Долговременной государственной программы комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года», принятой в 1987 г. (далее — Комплексная программа) и поставившей амбициозную цель — обеспечить опережающее развитие восточных районов страны, что относилось и к демографической сфере [17]. К 2000 г. намечалось достичь такой численности населения, которая относительно 1987 г. дала бы прирост в Приморском крае на 14,6%, в Амурской области — на 16,2%. Самая быстрая динамика ожидалась в Хабаровском крае (вместе с Еврейской автономной областью) — 22,3% (см. табл. 1), чего не происходило даже в благополучные позднесоветские десятилетия.

Однако в силу известных исторических обстоятельств эта программа имела печальную судьбу. В 1990-е гг. в политических условиях уже другого государства, образовавшегося на развалинах СССР, Дальний Восток переживал глубокий кризис. Население пошло на убыль. Приграничные края и области к 2000 г. потеряли от 1,8% (Приморский край) до 9,4% (Амурская область) от своей численности в 1987 г., а суммарно — 4,8%. В этот период среди них определился и аутсайдер — Еврейская автономная область, где население сократилось на 9,7% (см. табл. 1). Если же вспомнить, что до 1991 г. на Дальнем Востоке продолжался демографический рост, то кривая падения в первое постсоветское десятилетие во всех перечисленных субъектах предстанет ещё более крутой.

Таблица 1

Проектная (по Комплексной программе) и фактическая численность населения приграничных регионов Дальнего Востока в 1987 и 2000 гг.

	Тыс. чел.			2000 к 1987	
	1987	2000		(%)	
	факт	план	факт	план	факт
Приморский край	2182,2	2500	2141,0	114,6	98,1
Хабаровский край*	1770,2	2160	1669,0	122,0	94,3
в т.ч. Хабаровский край (без ЕАО)	1554,2		1473,9		94,8
в т.ч. ЕАО	216,0		195,1		90,3
Амурская область	1032,9	1200	935,6	116,2	90,6
всего	4985,3	5860	4745,6	117,5	95,2

* проектный показатель по Хабаровскому краю в Комплексной программе включал Еврейскую автономную область.

Сост. по: [9, с. 5—6; 15; 17].

Ни эта, Комплексная, ни последующие программы 1996 и 2013 гг. не выделяли *приграничные территории* в качестве отдельного объекта планирования. Тем не менее данные районы, где проживает около 40% всех жителей названных краёв и областей, в значительной степени влияли на ход происходивших процессов, теряя население быстрее, чем в среднем по субъектам. Доступная статистика переписей показывает, что за 1989—2002 гг. общая численность жителей дальневосточного приграничья уменьшилась на 6,8%, особенно резко (на 14,1%) — в Еврейской автономной области (см. табл. 2), где доля приграничного населения была самой высокой: 61,4% (1989 г.) и 59,5% (2002 г.).

Таблица 2

Динамика численности населения приграничных территорий Дальнего Востока в 1989—2002 гг.

Приграничные территории в субъектах	Тыс. чел.		2002 к 1989 (%)
	1989	2002	
Приморский край	587,3	535,6	91,2
Хабаровский край	810,6	780,0	96,2
Еврейская АО	132,3	113,7	85,9
Амурская область	557,4	516,6	92,7
всего	2087,6	1945,8	93,2

Сост. по: [4; 2].

Понятно, что программа 1987 г., уже в первые годы испытывая острый дефицит обещанного финансирования, в 1990-е гг. ушла в небытие. Территории Дальнего Востока выживали за счёт имевшегося «запаса прочности» — преимуществ географического положения, административных

и экономических ресурсов, что и сказывалось на степени демографических потерь в различных районах, краях и областях: жители стали либо выезжать из региона, либо перемещаться в наиболее развитые его местности [подробнее см.: 33]. Именно в этот период на Дальнем Востоке начал быстро развиваться сильный западный дрейф миграций в сочетании с характерными для современной России концентрацией населения в региональных центрах и ближайших к ним районах и опустением остальных местностей, «если только они живут не благодаря ренте местоположения или добычи» [12].

Это в равной степени относится и к приграничью Дальнего Востока, где общий показатель демографического падения в 1989—2002 гг. (–102,9 тыс. чел.) был сглажен небольшим приростом населения в некоторых региональных и районных центрах и прилегающих к ним территориях: в Приморье это Лесозаводский (+8,2 тыс. чел.) и Уссурийский (+26,5 тыс. чел.) городские округа, в Хабаровском крае — Хабаровский муниципальный район (+4,9 тыс. чел.), в Амурской области — городской округ Благовещенск (+13,7 тыс. чел.) и Благовещенский муниципальный район (+0,5 тыс. чел.). В Еврейской автономной области отток из пограничных районов являлся повсеместным [подсчитано по: 4; 2].

В этих кризисных условиях под нажимом дальневосточных губернаторов накануне президентских выборов Москва в 1996 г. приняла Президентскую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг.», которая неоднократно продлевалась, изменялась и в 2007 г. была преобразована в Федеральную целевую программу на период до 2013 г. (далее — ФЦП-2007). В то время уже не планировался рывок в развитии региона, основной целью программы стала его экономическая стабилизация [31, с. 100—103].

Отсутствие амбиций (по-видимому, с учётом реального положения дел) сказалось и в том, что разработчики никак не обозначили перспективы демографического развития, поставив в пункте «Цели и задачи Программы» паспорта ФЦП-2007 размытую формулировку «закрепление населения в регионе путём сохранения и создания новых рабочих мест». Соответственно, целевым индикатором, касающимся демографии, была принята численность экономически активного населения, которая, согласно программе, должна была ежегодно и повсеместно увеличиваться. Как показано в табл. 3, намечались весьма скромные темпы этого роста — в диапазоне от 104,1% (Приморский край) до 100,4% (Амурская и Еврейская автономная области), — однако и они стали труднодостижимыми.

Экономически активное население включает в себя занятых и безработных, и динамика численности этой категории имеет более сложный характер, чем суммарно всего населения конкретной территории, что и проявилось в колебаниях данного показателя в период действия ФЦП-2007 в рассмотренных краях и областях. В отдельные годы реальная численность превышала прогнозные цифры, но в 2009—2010 гг. во всех

рассматриваемых субъектах началось сокращение экономически активного населения, и к 2013 г. его стало меньше, чем в 2007 г. (см. табл. 3). К сожалению, мы не располагаем необходимыми статистическими данными для выявления особенностей данного процесса в приграничных районах.

Таблица 3

Проектная (по ФЦП-2007) и фактическая численность экономически активного населения в регионах Дальнего Востока в 2007—2013 гг.

	Тыс. чел.							2013 к 2007 (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Приморский край								
план	1064,1	1065,47	1074,95	1088,79	1103,84	1107,69	1107,81	104,1
факт	1057,9	1061,10	1085,40	1081,80	1068,50	1055,50	1054,30	99,7
Хабаровский край								
план	767,0	767,29	769,63	774,20	778,26	778,79	779,36	101,6
факт	778,9	802,40	800,80	795,30	782,80	776,50	772,40	99,2
Амурская область								
план	425,0	425,24	425,45	425,87	426,03	426,28	426,53	100,4
факт	455,9	450,70	468,10	467,50	465,30	452,80	451,20	99,0
Еврейская АО								
план	92,0	92,09	92,18	92,31	92,34	92,37	92,41	100,4
факт	90,8	91,90	89,70	89,50	86,70	85,90	84,40	93,0

Сост. по: [8, с. 28; 32; 35].

Федеральная программа оказалась малоэффективной не только в рассмотренном сегменте, но и в целом. В 2013 г. при подведении её итогов выяснилось, что за пять лет полностью было реализовано лишь 37% предусмотренных мероприятий, главным образом из-за отсутствия у государства необходимых средств. Но к этому времени на фоне усиления финансовой мощи страны и изменения внешнеполитической конъюнктуры в дальневосточной региональной политике произошёл перелом, что выразилось в реализации ряда крупномасштабных проектов, а также в создании в 2012 г. специального органа в структуре правительства — Министерства по развитию Дальнего Востока [31, с. 100—106].

Последнее инициировало принятие новой, гораздо более масштабной Государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утверждённой 29 марта 2013 г. (далее — ГП-2013) и включившей 11 подпрограмм и 2 федеральные целевые программы. Оправившееся после кризисных 1990-х гг. российское правительство позволило себе запланировать гигантские бюджетные вложения в Дальневосточный регион. При этом основной целью провозглашалась уже не «стабилизация», хотя ещё и не «ускорение», а нечто промежуточное — *формирование условий* для ускоренного развития Дальнего

Востока и сокращения оттока населения, а также обеспечение миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов, кардинальное улучшение социально-демографической ситуации. Срок реализации определялся с 2014 по 2025 г. [7].

Среди многочисленных целевых индикаторов программы в демографической части вновь появилась численность населения ДВФО, его край и областей, которая даётся на начало каждого года проектного периода. Заложенные цифры по интересующим нас субъектам определяли перспективную динамику роста постоянного населения с 2012 по 2025 г. от 116,1 до 123,2% с опережающими темпами в наиболее депрессивной Еврейской автономной области (см. табл. 4). По этому показателю амбициозность проекта превзошла даже Комплексную программу.

Однако уже первые годы реализации ГП-2013 показали её утопичность в данном сегменте. В реальности на Дальнем Востоке продолжалась демографическая деградация. В 2016 и 2018 гг. программа в целом подвергалась существенной корректировке. В частности, в редакции постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 757 целевые индикаторы численности населения были на порядок снижены (см. табл. 4), а цели программы получили более «скромную» формулировку: «Повышение уровня социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья; обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения на Дальнем Востоке» [5], — что практически возвращало программу к ФПЦ-2007. В редакции постановления Правительства от 30 марта 2018 г. № 362 среди целевых индикаторов на первые места были поставлены количество созданных (всего) и высокопроизводительных рабочих мест. Таким образом, задачи в демографической сфере вновь оказались весьма размытыми. Численность населения как целевой показатель отошла на вторичные позиции, конкретные прогнозные цифры по краям и областям были изложены в редакции 2016 г. [6].

После корректировки, несмотря на существенное снижение, проектная демографическая динамика на 2012—2025 гг. всё же сохранила незначительный рост — от 102,6 до 107,8%. Теперь лидирующие позиции отводились Амурской области, а Еврейская автономная область переводилась в замыкающие (см. табл. 4) с прогнозным падением численности населения в 2014—2016 гг. и последующим небольшим подъёмом до 2025 г.

Однако к 2018 г., после пяти лет реализации программы, перелома в этой сфере так и не произошло. Население в рассмотренных краях и областях по-прежнему убывает, а расхождение реальности с планом ежегодно увеличивается (см. табл. 5).

Перераспределение населения внутри региона продолжает подчиняться сложившейся в 1990-е гг. тенденции — концентрации в наиболее развитых центрах и вокруг них при оттоке из остальных районов. В 2012—2018 гг. из всех приграничных территорий число постоянных жителей стабильно росло в городских округах Уссурийск (+9963 чел., 105,3%), Хабаровск

Таблица 4

**Динамика численности населения приграничных краёв и областей
Дальнего Востока по ГП-2013 в первой и второй редакциях**

	2012 (тыс. чел.)	2025 (тыс. чел.)		2025 к 2012 (%)	
		1-я редакция	2-я редакция	1-я редакция	2-я редакция
Приморский край	1949,0	2354,9	2012	120,8	103,2
Хабаровский край	1342,3	1559,0	1393	116,1	103,8
Амурская область	819,3	995,2	883	121,5	107,8
Еврейская АО	173,5	213,7	178	123,2	102,6

Сост. по: [5; 7].

Таблица 5

**Динамика проектной (по ГП-2013 в ред. 2016 г.)
и фактической численности населения приграничных краёв и областей
Дальнего Востока по состоянию на 2018 г.**

	2014	2015	2016	2017	2018
Приморский край					
план (тыс. чел.)	1933,0	1943,0	1940,0	1937,0	1941,0
факт (тыс. чел.)	1938,5	1933,3	1929,0	1923,1	1913,0
% к плану	100,3	99,5	99,4	99,2	98,6
Хабаровский край					
план (тыс. чел.)	1338,0	1347,0	1345,0	1346,0	1351,0
факт (тыс. чел.)	1339,9	1338,3	1334,5	1333,3	1328,3
% к плану	100,1	99,4	99,2	99,1	98,3
Амурская область					
план (тыс. чел.)	810,0	817,0	817,0	820,0	823,0
факт (тыс. чел.)	811,3	809,9	805,7	801,8	798,4
% к плану	100,2	99,1	98,6	97,8	97,0
Еврейская АО					
план (тыс. чел.)	168,0	167,0	166,0	167,0	168,0
факт (тыс. чел.)	170,4	168,4	166,1	164,2	162,0
% к плану	101,4	100,8	100,0	98,3	96,4

Сост. по: [5; 34].

(+32 594 чел., 105,6%), Благовещенск (+9280 чел., 104,2%), а также в муниципальных районах — Хабаровском (+3029 чел., 103,4%) и Благовещенском (+6654 чел., 133,0%), кроме того, эпизодически и незначительно — в Дальнереченском городском округе Приморского края (+22 чел. в 2012 г.), Свободненском муниципальном районе Амурской области (+216 чел. в 2012—2014 гг.), Биробиджанском муниципальном районе ЕАО (+217 чел. в 2012—2013 гг.). Во всех остальных дальневосточных приграничных районах каждый год население сокращается [подсчитано по: 34].

Суммарные показатели темпов этого процесса по краям и областям имеют прямую зависимость от доли «растущих» районов. Так, в Хабаровском крае приграничными являются пять муниципальных образований, из которых два (городской округ Хабаровск и Хабаровский муниципальный район) представляют собой динамично расширяющийся краевой центр и его ближайшее окружение. Поэтому показатель общекраевой численности населения приграничных территорий ежегодно рос, составив в 2018 г. 103,7% к уровню 2012 г. И, наоборот, в Приморском крае (где «растущим» является только один Уссурийский городской округ из 13 приграничных районов и округов), Амурской области (2 из 13) и Еврейской автономной области (ни одного из 5) общее число жителей приграничья шло на убыль с наибольшими потерями в ЕАО — соответственно 97,3; 99,7; 90,0%.

На фоне продолжающейся реализации ПГ-2013 правительство вплотную приступило к выработке стратегии развития дальневосточного приграничья. Необходимость обращения к проблемам приграничных территорий в масштабах России вызревала давно, поскольку большинство из них с 1990-х гг. являются кризисными, выполняя при этом значимые для всей страны функции. Однако попытки принятия специального закона по стимулированию их развития долгое время пробуксовывали в структурах власти, стремившихся решить социально-экономические проблемы приграничья без дополнительных затрат. Больше десятилетия после образования РФ эти территории были «институционально бесхозны». И только с созданием Министерства регионального развития в 2004 г. все касающиеся их вопросы управления сконцентрировались в руках данного органа, что уже стало шагом вперёд [1].

В 2014 г. это министерство упразднили, а его функции рассредоточили по другим структурам, в частности за осуществление приграничного и межрегионального сотрудничества стало отвечать Министерство экономического развития РФ. В регионе координацию деятельности по реализации государственных и федеральных целевых программ, перечень которых стремительно расширялся, возложили на Министерство по развитию Дальнего Востока.

К середине 2010-х гг. дальневосточная пограничная проблематика попала в мейнстрим государственной политики «поворота на восток». Именно этот политический фактор и привёл к принятию «Концепции развития приграничных территорий...», которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 г. № 2193-р [13]. Этот же документ рекомендовал органам исполнительной власти субъектов разработать и утвердить свои программы с учётом его положений. После почти годовой подготовки «Программы развития приграничных территорий на период до 2020 г.» (далее — ПРПТ) были утверждены администрациями Хабаровского края (26 сентября 2016 г.) [27], Приморского края и Еврейской автономной области (30 сентября 2016 г.) [26; 24], а в Амурской области принятая Программа (30 сентября 2016 г.) рассчитана до 2025 г. [25].

Заявленная в документах цель совпадает с правительственной Концепцией — закрепление и увеличение численности населения, обеспечение комфортных условий для жизни и деятельности людей. Создать благоприятную среду для социально-экономического подъёма приграничных территорий планируется на основе государственно-частного партнёрства — с привлечением средств федерального и регионального бюджетов, а также частных инвестиций.

В отличие от ранее принятых программ, когда перспективные задачи разрабатывались для края или области в целом, характерной чертой ПРПТ является выделение отдельных приграничных округов и районов в качестве самостоятельных объектов программирования, что очень ценно. В документах изложен довольно подробный анализ сложившегося социально-экономического положения каждого из муниципальных образований и предусмотрены конкретные мероприятия по развитию инфраструктуры, малого и среднего бизнеса, социальной сферы, выявлены «точки роста», которые должны привести к созданию новых рабочих мест, и т.д.

Но в части определения перспектив, связанных с демографическим развитием, как видно, региональные программы разрабатывались с явными трудностями, о чём свидетельствуют целевые индикаторы, которые подверглись второй, а в Приморском крае — и третьей редакции. Остановимся на этом несколько подробнее, чтобы показать сам характер подхода к прогнозированию процесса, наиболее сложного для бюрократического регулирования.

По Приморскому краю в первой редакции рассматриваемой программы при планируемом с 2016 по 2020 г. увеличении общего числа жителей лишь на 400 чел. ежегодный показатель миграционного прироста был обозначен в нереальном размере — от 25,1 до 24,4 тыс. чел. Во второй редакции (от 31 мая 2017 г.) заложили убыль населения (–2140 чел.), в третьей (от 9 августа 2017 г.) — более значительное, чем в первой, суммарное прибавление (+4070 чел.), хотя и с небольшим «провалом» в 2017 г. (см. табл. 6). Ежегодный миграционный прирост во второй редакции «превратился» в отток (от –1862 до –1773 чел.), а по третьей ожидалось, что отток (начиная с –943 чел. в 2016 г.) будет постепенно снижаться (до –168 чел. в 2019 г.) и в 2020 г. сальдо миграций станет положительным (+239 чел.) [16; 22; 26].

По Хабаровскому краю динамику численности населения рассчитали наиболее скрупулёзно, её показатели в первой и второй (от 26 апреля 2017 г.) редакциях почти идентичны и практически совпали с реальной ситуацией в 2016–2018 гг. (см. табл. 6), но результаты миграционного процесса скорректированы существенно: если в первом варианте в 2016–2018 гг. планировалась миграционная убыль (суммарно –61,3 тыс. чел.), а в 2019–2020 гг. — приток (+7,3 тыс. чел.), то во втором варианте — только ежегодно возрастающий приток (от +1743 чел. в 2016 г. до +2954 чел. в 2020 г., всего +11 917 чел.) [20; 27].

В первом варианте программы по Амурской области ожидаемые ежегодная численность населения и миграционный прирост были приведены для всего субъекта без выделения приграничья, и только в редакции от 28 апреля 2017 г. появились эти параметры как по приграничью в целом, так и по муниципальным образованиям. Они предполагают, что в 2016—2018 гг. общая численность приграничного населения области сократится, а с 2019 г. начнёт увеличиваться (см. табл. 6), такая же кривая будет характерна и для динамики миграционного сальдо — с отрицательных значений в 2016—2018 гг. (суммарно –2442 чел.) до положительных в 2019—2020 гг. (суммарно +2043 чел.) [18; 25].

В документе Еврейской автономной области первоначально показатели численности населения и вовсе отсутствовали, а в отношении миграций формулировки являлись весьма запутанными. Так, в разделе 8 паспорта программы («Ожидаемые результаты реализации Программы») под пунктом 1 значилось: «Миграционный прирост населения приграничных территорий Еврейской автономной области к 2020 году на 1 тыс. чел. (с 91,6 тыс. чел. до 92,6 тыс. чел.)» (?), а в табл. 6 «Ключевые индикаторы реализации Программы» приводились следующие цифры миграционного прироста: 2017 г. — 0 чел., 2018 г. — 200 чел., 2019 г. — 300 чел., 2020 г. — 500 чел. Во второй редакции (от 25 июля 2017 г.) 1-й пункт 8-го раздела паспорта программы сохранился без изменений, но появилось приложение 3. В нём даются годовые оценки численности населения приграничных районов: ожидается, что в целом она будет стабильно убывать (см. табл. 6). Здесь же программируется миграционная убыль, которая должна постепенно уменьшаться: с –1113 чел. в 2016 г. до –782 чел. в 2020 г. [19; 24].

Эти корректировки целевых демографических индикаторов заставляют предположить, что у разработчиков отсутствовала единая адекватная методика расчётов: они либо не совсем представляли себе, что от них требуется, либо «метались» между реальными далеко не радужными закономерностями динамики населения, с одной стороны, и требованиями «свыше» по выработке более оптимистичных показателей — с другой.

В итоговых редакциях региональных программ заложены следующие темпы роста общей численности населения приграничья с 2016 по 2020 г.: Приморский край — 100,8%, Хабаровский край — 101,3%, Амурская область — 100,2%, Еврейская автономная область — 94,9%. Как видим, целевые индикаторы — более чем скромные, сделана попытка сформулировать их максимально реалистично. Впервые в истории такого рода программ заложена прогнозная убыль населения на весь период по наиболее депрессивной Еврейской автономной области, а на самой «растущей» приграничной территории — в Хабаровском крае — ожидаемый общий прирост числа жителей едва превышает 1%.

Нужно отметить, за прошедшие два года после принятия ПРПТ в трёх субъектах (Хабаровский край, Амурская и Еврейская автономная области) общая численность населения приграничных районов действительно

оказалась довольно близкой к тому, что заложено в программах, тем не менее уже сейчас заметна понижающаяся тенденция по сравнению с плановыми цифрами. А в Приморском крае сразу же наметилось отставание (см. табл. 6).

Таблица 6

**Динамика проектной (по ПРПТ в последней редакции)
и фактической численности населения приграничных территорий
Дальнего Востока по состоянию на начало 2018 г.**

	2016	2017	2018	2019	2020
Приморский край					
план (тыс. чел.)	521,08	520,77	521,79	522,65	525,15
факт (тыс. чел.)	521,10	519,40	516,50		
% к плану	100,00	99,70	99,00		
Хабаровский край					
план (тыс. чел.)	787,40	790,50	794,00	795,60	797,80
факт (тыс. чел.)	787,50	792,00	793,30		
% к плану	100,00	100,20	99,90		
Амурская область					
план (тыс. чел.)	479,44	479,02	478,77	478,06	480,18
факт (тыс. чел.)	480,60	479,40	478,80		
% к плану	100,20	100,10	100,00		
Еврейская АО					
план (тыс. чел.)	90,12	88,75	87,82	86,53	85,49
факт (тыс. чел.)	91,60	90,10	88,40		
% к плану	101,60	101,50	100,70		

Сост. по: [18; 19; 20; 22; 34].

Но это касается общей картины по краям и областям. Если же рассмотреть ситуацию по отдельным округам и районам, то мы обнаружим, что общий прирост или смягчение убыли населения (там, где они есть) по-прежнему достигаются за счёт «растущих» муниципальных образований, хотя в программы внесены небольшие и в ряде случаев эпизодические, но всё же повышающие параметры и для некоторых других районов. Среди последних:

- в Амурской области — Магдагачинский, Сковородинский, Тамбовский (все — на 2016 г.), Свободненский (2016—2019 гг.);
- в Приморском крае — городские округа Дальнереченский (2016—2019 гг.) и Лесозаводский (2016 г.), муниципальные районы — Кировский (2017—2019 гг.), Октябрьский, Пограничный, Пожарский (2016—2019 гг.), Спасский (2016 г.), Хасанский (2017—2018 гг.);
- в Хабаровском крае — Бикинский район (2019 г.);
- в Еврейской автономной области — Ленинский и Облученский муниципальные районы (2019 г.).

К настоящему времени ни в одном из них прироста населения не произошло, а продолжалась убыль [34].

По миграционному движению планы и реальность имеют более существенное расхождение в ту и другую стороны, что видно на примере приграничных районов Хабаровского края. Если в 2016 г. фактический общий миграционный прирост здесь был значительно выше проектного, то в 2017 г. — значительно ниже. И всё же он сохранил положительные значения. Но, как и в динамике общей численности населения, главную нагрузку по миграционному приросту несут г. Хабаровск и Хабаровский муниципальный район, в то время как из районов Бикинского, Вяземского и особенно им. Лазо отток жителей выше, чем приток (см. табл. 7).

Таблица 7

**Миграционный прирост (убыль) населения пограничных территорий
Хабаровского края: проектный (по ПРПТ в последней редакции)
и фактический, 2016—2017 гг. (чел.)**

	2016		2017	
	план	факт	план	факт
г. Хабаровск	2506	4131	2582	1746
Бикинский район	-248	-350	-177	-114
Вяземский район	-297	-111	-248	-148
Район им. Лазо	-480	-826	-362	-659
Хабаровский район	262	251	263	214
Итого	1743	3095	2058	187

Сост. по: [14; 23].

Существует множество причин того, что динамика населения в дальневосточном приграничье не достигает уровня, заложенного в программах развития территорий. Не рассматривая сложный комплекс объективных факторов, влияющих на демографические процессы в регионе (это не входит в задачи данной статьи), заострим внимание на особенностях формирования самих ПРПТ. В целом создаётся впечатление, что они по большому счёту не являются новыми программами, а «собраны по кусочкам» применительно к приграничью на базе тех, которые уже фактически реализуются в краях и областях. Это хорошо прослеживается на примере принципа финансирования ПРПТ, заключающемся в том, что запланированные мероприятия включены в уже действующие программы разного уровня числом около двух десятков. Среди них — государственные программы РФ «Доступная среда» на 2011—2020 гг., «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельской продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы», Федеральные целевые программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах»,

«Культура России (2012—2018 гг.)», «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2018 годы)», государственные программы субъектов РФ «Развитие рынка труда и содействие занятости населения», «Развитие социальной защиты населения», «Развитие образования», «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения», «Развитие физической культуры и спорта» и др. Кроме бюджетных привлекаются средства ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», ОАО «РЖД» и т.д.

Важно отметить, что при выделении средств по всем этим программам приграничные муниципальные образования не имеют преимуществ перед остальными районами и округами. А самостоятельного финансирования ПРПТ не предусмотрено. Возникает вопрос: в чём тогда смысл ПРПТ?

Не случайно эта проблема поднималась на выездном совещании Секретаря Совета безопасности РФ в Якутске (7 августа 2017 г.), один из вопросов повестки дня которого был посвящён ходу реализации программ развития приграничья. Губернатор Хабаровского края В. Шпорт предложил выделять для приграничных территорий отдельное финансирование в пределах данных программ, что позволило бы многие вопросы решать более оперативно. Его поддержал зам. министра РФ по развитию Дальнего Востока С. Качаев, считающий необходимым введение приоритетных механизмов финансирования социально значимых мероприятий на приграничных территориях: квот, приоритетного рассмотрения заявок и перераспределения средств. Кроме того, по его мнению, требуется снижение софинансирования со стороны регионов для своевременного обеспечения социальной и инженерной инфраструктурой приграничных населённых пунктов, реализации социальных мер [10].

Пока же руководство краёв и областей интерпретирует приоритетность программ и меру своей ответственности по их реализации в соответствии с существующим принципом финансирования. Это можно проследить по информации на официальных сайтах администраций Приморского края, Амурской и Еврейской автономной областей, где выложены реестры реализуемых на их территориях государственных программ и отчётность по ним. Ключевой фразой наличия программы в реестре выступает: «принята к финансированию в отчётном году». Естественно, что ПРПТ среди них не значится [28; 29; 30].

Единственным исключением является Министерство экономического развития Хабаровского края, представившее подробные отчёты о выполнении ПРПТ за 2016 и 2017 гг. [21], но и они, по сути, представляют собой концентрированный свод данных о результатах, полученных в приграничье в рамках других программ. Что касается основного демографического показателя — численности населения, — то он хотя и приводится, но без сравнения с программным. Более того, если в структуре отчёта за 2016 г. для такого сопоставления имелся специальный подраздел (хотя

и незаполненный) «Обоснование отклонений значений показателя (индикатора) на конец отчётного года», то в документе за 2017 г. он уже отсутствует, как и данные о миграционном приросте, которые были в отчёте за 2016 г. Всё это говорит о том, что результативность исполнения программы в демографической сфере, т.е. степень достижения одной из основных её целей, не находится в фокусе внимания структур власти.

В целом можно сделать вывод о большой степени политической ангажированности Концепции и декларативности региональных ПРПТ, которые значимы, прежде всего, самим привлечением внимания к дальневосточным приграничным территориям и могут использоваться как один из рычагов «добывания» местными администрациями ресурсов на решение конкретных социальных, экономических, инфраструктурных и других проблем. Однако принцип формирования и практика реализации ПРПТ не свидетельствуют об их самоценности и приоритетности. И у нас пока нет оснований говорить о влиянии ПРПТ на демографическую динамику в этих районах, которая развивается сама по себе в русле стихийных тенденций, возникших в 1990-е гг.

Последнее в полной мере относится и к другим программам развития Дальнего Востока, имевшим место в истории Российской Федерации. Они закладывали в проект явно завышенные, не соответствующие объективным закономерностям целевые показатели численности населения. Как следствие, их регулярно корректировали на понижение. Но и при этом реальные результаты демографической динамики не просто не достигали намеченных «высот», но всегда оказывались хуже, чем ситуация на начальном этапе действия программ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артоболевский С.С. Приграничные территории Российской Федерации: что может и хочет государство? // Российское экспертное обозрение. 2006. № 4. С. 9–11.
2. Всероссийская перепись населения 2002 г. // Демоскоп Weekly. Приложения. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus02_reg1.php (дата обращения: 10.01.2018).
3. Всесоюзная перепись населения 1959 г. // Демоскоп Weekly. Приложения. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus59_reg1.php (дата обращения: 23.03.2017).
4. Всесоюзная перепись населения 1989 г. // Демоскоп Weekly. Приложения. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus89_reg1.php (дата обращения: 10.01.2018).
5. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (в ред. постановления Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 757). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71366058/> (дата обращения: 12.07.2018).
6. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (в ред. постановления Правительства РФ

- от 30 мая 2018 г. № 362). URL: <https://minvr.ru/activity/gosprogrammy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitiie-dalnego-vostoka/> (дата обращения: 14.10.2018).
7. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р. URL: <http://debri-dv.com/filedata/files/1045.pdf> (дата обращения: 12.07.2018).
 8. Дальний Восток России (положение Приморского края в сравнении с другими субъектами ДВФО): стат. сб. Владивосток: Приморскстат, 2012. 75 с.
 9. Дальний Восток России: Экономическое обозрение. Приложения / под ред. П.А. Минакира. М.: Прогресс-комплекс, 1993. 124 с.
 10. Денисов С. Национальная безопасность требует развития приграничных территорий // Тихоокеанская звезда. 10 авг. 2017. URL: https://toz.su/arkhiv/?ELEMENT_ID=132084 (дата обращения: 10.10.2018).
 11. Дьяченко В.Н., Бурлаев Е.А. Демографический аспект устойчивого развития приграничных территорий в условиях Дальнего Востока // Управление экономическими системами [электронный научный журнал]. Кисловодск, 2016. № 10. URL: <http://uecs.ru/demografiya/item/4115-2016-10-21-06-18-41> (дата обращения: 19.01.2018).
 12. Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Динамика численности населения муниципальных образований РФ как отражение центрo-периферийной концепции пространственного развития (1989—2002 гг.). URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0437/analit04.php> (дата обращения: 29.12.2017).
 13. Концепция развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 г. № 2193-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/FuLGBPkaWtbXiRmufyHpAxtGzUgcOKpm.pdf> (дата обращения: 14.01.2018).
 14. Миграция населения Хабаровского края в 2017 г. URL: http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat/ru/statistics/hab_stat/population/ (дата обращения: 10.10.2017).
 15. Население субъектов Российской Федерации на 1 января (тыс. чел.), 1990—2009. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus_pop_reg.php (дата обращения: 23.07.2018).
 16. Постановление Администрации Приморского края от 31 мая 2017 г. № 197-па «О внесении изменений в постановление Администрации Приморского края от 30 сентября 2016 г. № 455-па „Об утверждении региональной программы развития приграничных территорий Приморского края на период до 2020 года“». URL: <http://docs.cntd.ru/document/450232255> (дата обращения: 03.09.2018).
 17. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.08.1987 № 958 «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14218.htm (дата обращения: 18.05.2018).
 18. Программа развития приграничных территорий Амурской области до 2025 г. (в ред. постановления Правительства Амурской области от 28.04.2017 № 217). URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2690875> (дата обращения: 14.06.2018.)
 19. Программа социально-экономического развития приграничных территорий Еврейской автономной области на 2017—2020 годы (в ред. постановления Правительства Еврейской автономной области от 25 июля 2017 г. № 306-пп). URL: <http://docs.cntd.ru/document/441790293> (дата обращения: 14.06.2018).
 20. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 26 апреля 2017 г. № 263-рп «О внесении изменений в распоряжение Правительства Хабаровского края от 26 сентября 2016 г. № 746-рп „О региональной программе Хабаровского края

- „Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020«. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465342848> (дата обращения: 14.06.2018).
21. Реализация региональной ПППТ на территории Хабаровского края. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Razvitie-prigranichnyh-territorij/Realizaciya-regionalnoj-programmy-Razvitie> (дата обращения: 25.09.2018).
 22. Региональная программа «Развитие приграничных территорий Приморского края на период до 2020 г.» (в ред. постановления Администрации Приморского края от 09.08.2017 № 317-па). URL: <http://docs.cntd.ru/document/444743626> (дата обращения: 14.12.2017).
 23. Региональная программа «Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года» (с изменениями на 26 апреля 2017 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/465336152> (дата обращения: 14.12.2017).
 24. Региональная программа развития приграничных районов Еврейской автономной области (от 30.09.2016). URL: <https://minvr.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/> (дата обращения: 03.02.2018).
 25. Региональная программа развития приграничных территорий Амурской области (от 30.09.2016). URL: <https://minvr.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/> (дата обращения: 03.02.2018).
 26. Региональная программа развития приграничных территорий Приморского края (от 30.09.2016). URL: <https://minvr.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/> (дата обращения: 03.02.2018).
 27. Региональная программа развития приграничных территорий Хабаровского края (от 26.09.2016). URL: <https://minvr.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/> (дата обращения: 03.02.2018).
 28. Реестр гос. программ, реализуемых на территории Амурской области. URL: <https://www.amurobl.ru/pages/ekonomika/-gosudarstvennye-programmy-ao/gosudarstvennye-programmy-amurskoj-oblasti/reestr-gosudarstvennykh-programm-realizuemykh-na-territorii-amurskoj-oblasti/> (дата обращения: 08.10.2018).
 29. Реестр гос. программ, реализуемых на территории Еврейской автономной области. URL: <http://www.eao.ru/vlast--1/deyatelnost/gosudarstvennye-programmy-eao-/> (дата обращения: 08.10.2018).
 30. Реестр гос. программ, реализуемых на территории Приморского края. URL: <http://www.primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/departament-gosprogramm/godovye-otchety-ob-ispolnenii-gosudarstvennykh-programm-primorskogo-kraja/> (дата обращения: 08.10.2018).
 31. Савченко А.Е. Бег на месте. Почему не работают программы развития Дальнего Востока? // Свободная мысль. 2014. № 1 (1643). С. 95—108.
 32. Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Прил. 1. URL: <http://assoc.khv.gov.ru/files/docs/2015/2528f68d6fb4eb8223f6.pdf> (дата обращения: 18.06.2018).
 33. Чернолуцкая Е.Н. «Точка невозврата»: демографическая динамика на Дальнем Востоке СССР в годы перестройки (1985—1991) // Россия и АТР. 2014. № 4. С. 23—37.
 34. Численность постоянного населения по субъектам РФ и муниципальным образованиям на 1 января (2014—2018 гг.). URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce (дата обращения: 26.09.2018).
 35. Численность экономически активного населения Дальнего Востока в 2010—2014 гг. URL: http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat/resources/f8a6c8804ba75932b911fff3fcc8acff/%D0%A0%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA+%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B0.htm (дата обращения: 04.10.2018).