

Бег на месте

Почему не работают программы развития Дальнего Востока?

24 октября 2013 года в Комсомольске-на-Амуре Председатель Правительства России Дмитрий Медведев открыто признал то, что в общем-то никогда не являлось секретом для всех, кто имеет какое-либо отношение к Дальнему Востоку: дальневосточная политика государства не приносит ожидаемого эффекта, не решает задач развития этой территории¹. Достаточно сказать, что в 2002 году доля Дальнего Востока в доходах консолидированного бюджета составила 4,3 процента, а одиннадцать лет спустя вновь явилась на свет цифра в 4,5 процента — но уже как желанная перспектива к 2025 году, которая может быть достигнута при условии бюджетного финансирования в размере 3,8 триллиона рублей².

При этом дальневосточная политика в последние десять лет вовсе не являлась набором парадных деклараций и пустых обещаний; напротив, она была наполнена беспрецедентным в новейшей истории вниманием Москвы к этому региону, подкрепленным мега-проектами и финансовыми вложениями. Более того, если мы расширим временной горизонт, то увидим, что Дальний Восток традиционно является объектом приложения особых усилий государства. И хотя усилия эти проявлялись «время от времени», а политика Москвы часто была непоследовательной, сама эта традиционность дает веский повод для размышлений: то ли проблемы региона неразрешимы, то ли государство отличается здесь неспособностью ставить верные цели и выбирать адекватный способ их достижения³. Внести ясность в эту

САВЧЕНКО Анатолий Евгеньевич — научный сотрудник, помощник директора Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, кандидат исторических наук. Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного фонда (проект № 13-01-00199).

¹ См. Заседание Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока. 24 октября 2013 года. — <http://government.ru/news/7718>

² См. Стенографический отчет о совещании по проблемам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. 23 августа 2002 года. — http://archive.kremlin.ru/appears/2002/08/23/1620_type63378type63381_29304.shtml; Государственная программа «Социально-экономическое развитие дальнего Востока и Байкальского региона» на период до 2025 года. Раздел II.3. — <http://base.garant.ru/70351168/>

Ключевые слова: Дальний Восток, Россия, государственная программа, инвестиции, государственные корпорации, Правительство РФ, экономическое развитие, депопуляция, промышленность, сырьевые ресурсы.

дилемму мы попытаемся с помощью анализа государственных программ развития Дальнего Востока — мотивов их принятия и условий реализации. Всего таких специальных региональных программ было три: первая была принята в 1987-м, а последняя — в 2013 году.

В современном официальном понимании государственная программа — это «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения»⁴. То есть программа — это попытка преодолеть рутину, сделать государственное управление более стратегическим, не дав ему утонуть в потоке сиюминутных проблем и оперативных задач.

Такое понимание смысла программно-го развития вполне соотносится с тем подходом, который возобладал в дальневосточной политике в середине 1980-х годов. В начале перестройки страна жила в атмосфере, сформированной риторикой «наведения порядка», «ускорения» социально-экономического развития, роста эффективности. Дальний Восток, с его общепризнанным высоким ресурсным потенциалом и традиционной претензией на особый статус в региональной политике Москвы, оказался в русле общей тенденции рационализации государственного управления раннего горбачевского периода.

1987 год

«Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года»

Основные цели, заложенные в этом документе, состояли в следующем:

1. Обеспечить опережающее развитие Восточных районов на основе роста эффективности созданного промышленного потенциала.
2. Достичь превышающего средний по стране уровня социального развития.
3. В максимально возможной степени освоить природные ресурсы региона (прежде всего в зоне БАМ), развить глубокую их переработку, а также достичь полного удовлетворения собственных энергетических потребностей.
4. Провести модернизацию машиностроительного комплекса, обеспечив рост объема машиностроительной продукции в 3,9 раза.

³ О циклах и традициях дальневосточной политики см. подробнее: **Ларин В. Л.** Внешняя угроза как движущая сила освоения и развития Тихоокеанской России. — <http://carnegie.ru/2013/05/30/внешняя-угроза-как-движущая-сила-освоения-и-развития-тихоокеанской-россии/gaz8>; **Минакир П. А.** О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2012. № 1; **Савченко А. Е.** Циклы дальневосточной политики Центра: к поиску порождающих факторов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2012. № 3.

⁴ См. www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/GovPrograms/index

5. Максимально задействовать потенциал экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона, увеличив экспорт к 2000 году в 3,2 раза.

За пятнадцать лет на Дальнем Востоке планировалось создать экономический потенциал примерно равный тому, что был накоплен здесь за все годы Советской власти, а общий экономический рост должен был составить 250 процентов⁵.

Если бы программные цели были достигнуты, то за четырнадцать лет на Дальнем Востоке были бы решены ключевые проблемы, которые, как минимум с 1950-х годов, осложняли развитие региона.

Рассматривая эти «наполеоновские» планы, важно помнить, что программа 1987 года вовсе не была началом активной дальневосточной политики: она предусматривала сохранение тенденции более чем двадцатилетнего периода масштабных инвестиций в регион. В 1970—1980-х годах централизованные вложения в развитие Дальнего Востока вышли на уровень 1930-х, то есть времен форсированной индустриализации, и составляли 5 процентов от общего объема по СССР, направляясь преимущественно в оборонный и добывающий сектора⁶.

Регион не был обделен и мега-проектами: с 1970 года в районе города Находка строился один из крупнейших портов в стране — «Восточный», с 1974-го активно строилась Байкало-Амурская магистраль — самый дорогой инфраструктурный проект, предпринятый советским государством на востоке страны⁷. При этом, несмотря на такое внимание к Дальнему Востоку, с 1965 года здесь не был выполнен ни один пятилетний план.

Зачем же понадобилась еще и специальная программа развития? Здесь мы подходим к самому важному, на наш взгляд, политическому аспекту ее принятия, который во многом способствует пониманию последующих неудач. На фоне двадцатилетних инвестиций в Дальний Восток и хронического невыполнения государственных планов по развитию данной территории программа 1987 года видится неким политическим компромиссом между разными уровнями власти, попыткой вырваться из замкнутого круга противоречий.

Замедление темпов развития не было специфической дальневосточной проблемой: не случайно и сама политика «ускорения», составной частью которой была программа, имела общенациональный характер. Тем временем поиск путей форсированного развития был неизбежно связан с ответом на вопросы: за счет каких групп и какого звена управления оно будет организовано? кто возьмет на себя ответственность за провалы в работе, а кто пожнет плоды и получит политические и экономические дивиденды?

Тот факт, что программа 1987 года являлась не чем иным, как удовлетворением обращений первых секретарей Дальнего Востока (коллективное письмо за их подписью было направлено М. С. Горбачеву практически сразу же после того, как он возглавил страну⁸), свидетельствует о цене, которую запро-

⁵ См. **Минакир А. П.** Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. С. 193.

⁶ См. *там же*. С. 156.

⁷ См. **Абрамова Н. В.** «Чуда» не произошло. Итоги экономического развития Дальнего Востока России (1965—1985 гг.): оценка зарубежных авторов // Россия и АТР. Владивосток, 1997. № 1.

⁸ См. Государственный архив Хабаровского края (далее — ГАХК). Ф. 35. Оп. 112. Д. 175. Л. 46.

сили на региональном уровне власти за поддержку нового лидера. В Москве же, на раннем этапе перестройки, эту цену решили заплатить — прежде всего потому, что это открывало возможность начать дальневосточную политику как бы с чистого листа, снимая ответственность за провалы предшествующих планов развития Дальнего Востока не только с регионов, но также и с ЦК, Совета Министров, центральных министерств и ведомств. Учитывая, что дальневосточная программа была одной из многих региональных и отраслевых программ развития, принятых в тот период, понятно, что стремление высшего политического руководства консолидировать различные уровни власти, пытаясь не выпустить наружу накопившиеся противоречия, в итоге привело к новому витку роста государственных инвестиций.

Тем временем уже в самом постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР об утверждении программы просматривались контуры будущих политических расколов. В документе назывались беспрецедентные цифры государственных вложений в регион, но упор делался на уже созданный здесь экономический и научно-технический потенциал, который до того времени использовался недостаточно⁹. Освоение 200 миллиардов рублей, предусмотренных программой для Дальнего Востока, должно было привести к резкому повышению эффективности государственного управления на всех уровнях партийной и административной иерархии. А это уже выводило на вопросы, решение которых затрагивало все социально-политическое устройство страны и выходило далеко за рамки региональной политики.

Замедление темпов развития, отчетливо наблюдавшееся на Дальнем Востоке с середины 1960-х годов, несмотря на увеличивающийся поток вложений, объяснялось в постановлении двояко. Ответственность возлагалась на министерства и ведомства, которые недооценивали «роль и значение» этого региона «в современном и перспективном развитии экономики страны». Но следом обвинялись и региональные власти, не проявлявшие «должной принципиальности и настойчивости в обеспечении выполнения, как политических установок, так и конкретных заданий по экономическому и социальному развитию региона», и не использовавшие в полной мере «местные возможности для повышения эффективности работы»¹⁰. Позднее, в 1989—1991 годах, именно по этой схеме обоюдной ответственности центра и региона, а значит — и возможности каждой из сторон отвечать на претензии встречными требованиями, произойдет взрыв противоречий между этими двумя уровнями управления¹¹.

Трудности с реализацией программы начались практически сразу. Их самая общая причина, которая выявляется при анализе переписки центральных и региональных органов власти, — это нехватка ресурсов для воплощения такого масштабного проекта вследствие неспособности государства эти ресурсы концентрировать и перераспределить¹². Впрочем, здесь все не так просто.

⁹ См. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&n=8315&req=doc>

¹⁰ См. там же.

¹¹ См. об этом подробнее: **Савченко А. В.** Политический аспект провала стратегии развития Дальнего Востока в 1987—1991 гг. (на примере Приморского и Хабаровского краев) // Вестник ДВО РАН. 2009. № 5.

¹² См. там же.

Нехватка средств — это скорее следствие иных факторов, чем сама причина провала. Недостающие средства можно было попытаться найти путем корректировки целей и региональных приоритетов. Если и это не решало проблему, то СССР во второй половине 1980-х годов находился отнюдь не в изоляции, и ему были доступны иностранные займы, которыми он и без того активно пользовался.

Если программа и не могла быть реализована, то лишь из-за отсутствия консолидации различных уровней управления, способствуя скорее обострению, чем сглаживанию противоречий. На дефицит ресурсов и рост взаимных претензий между центром и регионами высшее политическое руководство ответило попыткой снять с себя ответственность за их перераспределение. Серия политических и экономических реформ 1988—1989 годов, включавших экономическую децентрализацию, создание элементов рыночной экономики, выборность советских органов власти, расширение свободы слова и информации, помимо демократизации преследовала и чисто прозаические цели — например переложить публичную ответственность за провалы в работе на нижестоящие, и прежде всего на региональный, уровни управления. Конечно, подоплека этих реформ имела общенациональное, а не дальневосточное происхождение. Но на примере Дальнего Востока мы видим действие не политических, не национал-этнических, а сугубо административно-экономических причин системной дезинтеграции государства в 1988—1991 годах.

Экономические реформы сняли ответственность с центра за обеспечение регионов всеми необходимыми ресурсами, но вместе с тем и лишили его способности определять приоритеты региональной политики. Более того, эти реформы, на фоне общего ослабления государства, привели к формированию многочисленных «серых» зон в экономике, в которых государственные ресурсы превращались в частные. Это свело на нет возможность государства влиять на предприятия, направляя их деятельность на реализацию программных установок.

Свою роль в провале программы сыграла и политическая либерализация. Одним из ее следствий было то, что противоречия между центральным и региональным уровнями власти, нараставшие до той поры скрытно, выплеснулись на поверхность. Общее падение авторитета власти усиливало сомнение и в адекватности региональной политики государства. Помимо нехватки средств исчезла и сама цель, под которую их можно было бы привлечь. Ориентиры и конкретные задания программы стали дискуссионными, и необходимость их достижения перестала быть очевидной. Среди ученых и управленцев стремительно утверждалось мнение, что программа создана в лучших традициях «застойного» времени и ее выполнение только усугубит проблемы региона¹³.

Весной 1991 года, во время посещения М. С. Горбачевым Хабаровска, и центральное, и региональное руководство фактически признали, что недолгая история этой программы завершена¹⁴. К этому остается добавить, что за период реализации программы средний темп прироста промыш-

¹³ См. Глухов С. Что там, за горизонтом? Так нужен ли стране Дальний Восток? Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1990. С. 6.

¹⁴ См. ГАХК. Ф. 35. Оп. 117. Д. 516. Л. 7—8, 24.

ленного производства в регионе составил 3 процента, что было даже меньше наихудшей за предшествующие пятнадцать лет пятилетки 1981—1985 годов¹⁵.

Говоря о судьбе этой программы, нельзя не коснуться одного судьбоносного для Дальнего Востока вопроса, который актуален и сегодня. Да, у государства не хватило сил на развитие этого региона. Но, может быть, была упущена альтернативная возможность, открывавшаяся с экономическими и политическими реформами? Речь идет о том, можно ли было поставить регион на путь саморазвития, за счет энергии его жителей, властей и хозяйствующих субъектов. Ответ на этот вопрос частично дает вторая программа развития.

1996 год

Президентская программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг.»

Процесс принятия подчинялся той же логике, что и в предыдущем случае, а политический мотив здесь доминировал в еще большей степени. Несмотря на то, что президент уже в 1992 году признал необходимость новой программы, утверждена она была лишь четыре года спустя, став политической уступкой Б. Н. Ельцина дальневосточным губернаторам накануне президентских выборов.

В отличие от программы 1987 года, в новом документе мы не найдем амбиций сделать исторический рывок в развитии Дальнего Востока. Задача его превращения в высокоразвитый народнохозяйственный комплекс отошла далеко на задний план. На первое место вышло стремление стабилизировать экономику на основе разработки и экспорта природных ресурсов. Председатель Совета по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству Минэкономики России академик А. Г. Гранберг представлял новую дальневосточную программу как «экстраординарный инструмент государственного регулирования социально-экономических преобразований в регионе» и средство «обеспечения экономической целостности и безопасности России»¹⁶.

На реализацию запланированных мероприятий, рассчитанных до 2005 года, требовался 371 триллион рублей (в ценах 1995 года), что представлялось малореальным. Но в раскладе по годам начиная с 1997 года выходило не так уж и много — 41 триллион рублей, или около 8 миллиардов долларов¹⁷ в среднем в год (в реальности в общей сложности было вложено 14,4 миллиарда долларов в период 1996—2001 годов)¹⁸. Любопытен тот факт, что объем дополнительных средств в итоговой сумме достиг 114 триллионов рублей, тогда как оставшиеся 257 триллионов рублей (69 процентов) составили затраты на реализацию ранее принятых федеральных программ

¹⁵ См. **Минакир А. П.** Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. С. 195.

¹⁶ Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы. Хабаровск, 1996. С. 9.

¹⁷ См. там же. С. 5.

¹⁸ См. Стенографический отчет о совещании по проблемам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. 23 августа 2002 года.

на территории Дальнего Востока и Забайкалья. Губернаторы «упаковали» в этот проект многие решения, которые давно были приняты, но не исполнялись — главным образом по поводу тарифов, урегулирования платежей, юридического упорядочения отношений между центром и регионами и др. Как и в прежние времена, программа была заряжена инерцией ранее накопленных проблем дальневосточной политики. В очередной раз она являлась результатом не совместного поиска решений региональных проблем, но удовлетворением запросов нижестоящих уровней власти.

Предполагалось, что в итоге исполнения программы темпы роста валового регионального продукта (ВРП) Дальнего Востока будут опережать общероссийские¹⁹. Сложно сказать, насколько сами лоббисты этого документа верили в возможность создать «оазис» промышленного роста на более чем 40 процентах территории России в условиях общей деградации экономики страны (в реальности ВРП с 1996-го по 2002 год сократился на 12,3 процента)²⁰. Во всяком случае, главные вдохновители и разработчики программы 1996 года — губернатор Хабаровского края В. И. Ишаев и академик П. А. Минакир — уже через два года после ее принятия признавали, что она «не смогла реально изменить ситуацию, хотя и стала важным шагом в осмыслении реальных проблем региона», и более того, она «устарела уже в момент ее подписания»²¹. Впрочем, истоки неудачи видятся в другом.

Во-первых, у страны не было средств даже на важнейшие социальные расходы. Через год после принятия программы ее федеральное финансирование составило около 2—3 процентов от запланированного уровня. В ответ на соответствующие претензии регионов советник президента Н. Г. Малышев сослался на состояние государственного бюджета, который «не будет в состоянии в ближайшие годы покрывать все те расходы, которые необходимы для выполнения данной программы»²². Во-вторых, дефицит ресурсов если не порождал, то многократно усиливал конфронтационные отношения между различными уровнями (по оси Москва — регионы) и ветвями власти, которые лишали государство способности как концентрировать усилия на определенных территориях, так и обеспечивать благоприятные и стабильные «правила игры» для потенциальных инвесторов в Дальневосточный регион.

И наконец, в-третьих, нам ничего не остается кроме как признать, что российское государство в 1990-е годы фактически утратило реальный контроль над своей экономической, а значит — и региональной политикой. Это предельно ясно выразил заместитель председателя правительства В. В. Каданников как раз в день утверждения программы, 23 апреля 1996 года, на совещании по проблемам Дальнего Востока. В ответ на реплику В. И. Ишаева по поводу того, что «борьба с инфляцией стала самоцелью (звучит на удивление современно! — А. С.)», прозвучал железный аргумент: «Если только мы

¹⁹ См. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы. 1996. С. 40—41.

²⁰ См. Стенографический отчет о совещании по проблемам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. 23 августа 2002 года.

²¹ Ишаев В. И., Минакир П. А. Дальний Восток России: реальности и возможности экономического развития. Хабаровск: ДВО РАН, 1998. С. 3, 133.

²² Государственный архив Приморского края (далее — ГАПК). Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 625. Л. 162, 170.

инфляцию отпустим, немедленно государственные и казначейские обязательства будут предъявлены к оплате. Потому что они сегодня держатся за счет высокой доходности... А дальше нам немедленно откажут в кредите по линии Международного валютного фонда, и дальше откажет в кредитах Мировой банк развития. Вот, какая цена этого вопроса»²³. Задачи стабилизации экономики, можно сказать, прямо противостояли задачам территориального развития.

Был ли в этой ситуации выход? Разные уровни власти видели его по-разному. Если губернаторы ориентировались на средства федерального бюджета, то представители центра рассматривали программу как инструмент для привлечения внебюджетных источников финансирования. Дальний Восток, казалось бы, во все времена имел достаточный потенциал для того, чтобы привлечь капитал, залогом чему являлись богатство ресурсов и географическое положение. Однако в 1990-е годы регион оказался в ловушке невыгодных структурных условий: дальневосточным инвестиционным проектам свойственна долгая окупаемость в силу ограниченности внутрирегионального рынка, огромных расстояний и слабо развитой инфраструктуры.

Развивать здесь промышленное производство было невыгодно ни российским, ни иностранным бизнесменам: покупательный спрос в России концентрировался в европейской части страны, а для проникновения на азиатский рынок гораздо выгоднее было разместить производство в соседнем Китае. К этому добавилось доминирование краткосрочных стратегий в поведении местного бизнеса, бывших, надо признать, наиболее рациональными в условиях политической неопределенности и институционально-правового хаоса в стране.

Нельзя сказать, что регион никак не использовал свои естественные преимущества — если не для экономического развития, то хотя бы для выживания. Но проблема заключалась в том, что те направления бизнеса, которые развивались здесь, были связаны либо с экспортом минимально переработанных ресурсов, либо с проникновением иностранных товаров на внутренний рынок России. Хотя на экспорте ресурсов живет вся страна, на Дальнем Востоке этот вид деятельности слабо контролировался государством, о чем упрямо свидетельствует разница между российскими и иностранными таможенными данными²⁴. Что касается импорта, то наиболее яркий пример — ввоз поддержанных японских автомобилей. Став одним из наиболее активных направлений развития частного бизнеса в регионе (в 1990-е годы в Россию ввозилось порядка 150 тысяч поддержанных японских машин в год, рекорд был поставлен в 2008-м — 518 тысяч)²⁵, эта деятельность довольно быстро пришла в противоречие с интересами государства, предпринявшего усилия для защиты своей автомобильной промышленности. Идея запретить эксплуатацию автомобилей с правым рулем витала в правительстве на

²³ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 362. Л. 36.

²⁴ Детальный анализ данной проблемы на примере приграничного сотрудничества России и КНР проведен в статье: **Иванов С. А.** Влияние государства на российско-китайские торгово-экономические взаимодействия // Россия и АТР. 2013. № 4.

²⁵ См. **Кавао Мотон.** Дальневосточный рынок японских поддержанных автомобилей: что ждет его, когда миновала золотая пора? — www.nippon.com/ru/currents/d10011/

протяжении всех 1990-х годов, но так и не была реализована. Зато в течение 2000-х годов методично повышались ввозные пошлины. Здесь мы забежали немного вперед, но сам пример вызывающе наглядный: крупнейшие японские автомобильные компании «Тойота» и «Нисан» разместили свои производства в России, но в той части страны, где сконцентрирован покупательский спрос.

При этом, чтобы создать благоприятные условия для размещения сборочных производств в стране, понадобились ограничительные меры на ввоз поддержанных машин, что непосредственно коснулось многих дальневосточников. В общем, когда мы представляем себе необозримые перспективы, которые несет для России сотрудничество с Азиатско-Тихоокеанским регионом, мы нередко забываем, что, во-первых, нет особых оснований рассчитывать, что именно восточные территории станут главными получателями выгод от этого процесса, а во-вторых, что интересы собственно Дальнего Востока в этом процессе совпадают с интересами всей страны.

Как бы то ни было, один из итогов реализации программы 1996 года, и, пожалуй, главный для Дальнего Востока, — это расставание с иллюзиями по поводу того, что географическое положение и природ-

Один из главных итогов реализации программы 1996 года для Дальнего Востока — это расставание с иллюзиями по поводу того, что географическое положение и природные богатства, соединенные с предпринимательской инициативой, сами по себе смогут решить накопившиеся проблемы. Опыт учит обратному: развитие этой части страны требует долгосрочных усилий дееспособного государства.

ные богатства, соединенные с предпринимательской инициативой, сами по себе смогут решить накопившиеся здесь проблемы. Опыт учит обратному: развитие этой части страны требует долгосрочных усилий дееспособного государства.

Программа 1996 года неоднократно продлевалась и изменялась, (в 2005-м она даже лишилась статуса «президентской»), обрастала подпрограммами, поэтому четкую границу ее завершения обозначить вряд ли возможно. Но мы попытаемся выделить последовательность шагов на пути к современной ситуации.

Первый шаг — это совещание по проблемам развития Дальнего Востока во Владивостоке в 2002 году. В ходе его президент В. В. Путин обозначил цели дальневосточной политики Москвы: добиться финансовой самообеспеченности этой территории на основе интеграции в общероссийское и мировое социально-экономическое пространство. Именно во Влади-

востоке были намечены основные меры по развитию региона: модернизация транспортной и энергетической инфраструктур, достижение энергетической независимости за счет строительства новых дорог, нефтяных и газовых трубопроводов, удвоение ВРП к 2010 году. Совещание имело скорее символическое значение, как признание общегосударственной важности Дальнего Востока. Изначально качественного перелома не произошло. Да, центр стал гораздо лучше, чем в 1990-е годы, выполнять свои финансовые обязательства, но доля федерального бюджета в реализации программы выражалась ничтожными цифрами, оставаясь в районе 3—4 процентов от суммы необходимых вложений. В 2003 году, например, она равнялась 681 миллиону рублей, в 2005-м — 937. Для сравнения: эта сумма была близка, а в иные годы и уступала, федеральному финансированию программы развития одной лишь Калининградской области.

При этом на Дальнем Востоке осуществлялись инвестиционные вложения в рамках других федеральных целевых и корпоративных программ. Например, в 2002 году РАО «ЕЭС России» направило на Дальний Восток 62 процента всех инвестиций. Всего же за указанный год на объекты топливно-энергетического комплекса Дальнего Востока пришлось 57 процентов от всех федеральных вложений в эту сферу. Подобный расклад наблюдался и по ряду других инфраструктурных проектов²⁶. В общем нет достаточных оснований считать, что регион в первой половине 2000-х годов был забыт государством; просто вложения в эту территорию носили явно отраслевой, а не территориальный характер.

Ярко выраженный дальневосточный акцент государственная региональная политика приобрела с 2006 года, когда был сделан *второй шаг*. В декабре этого года проблемы Дальнего Востока рассматривались на Совете безопасности. Ситуация здесь была признана угрожающей национальной безопасности²⁷. Этот вывод является лучшей оценкой самим государством как эффективности исполнения программы 1996 года, так и достижения целей, поставленных президентом во Владивостоке в 2002-м. Такое положение дел В. В. Путин объяснял отсутствием «системного, комплексного взгляда на стратегическое планирование развития территорий».

С этого времени кардинально меняются принципы реализации дальневосточных программ. Возрастает не только сумма вложений (например, в 2008 году — это 93,5 миллиарда рублей, в 2010-м — 325,5 миллиарда, в 2011-м — 378,3 миллиарда рублей). Принципиально меняется расклад сил. Теперь до 80—90 процентов инвестиций проходится на две статьи — средства федерального бюджета и внебюджетные источники²⁸. В какой пропорции? И какова была доля этих инвестиций до того момента? Кто осуществлял основную часть инвестиций? В последнем случае это, как правило, крупнейшие сырьевые корпорации, подконтрольные государству: «Газпром», «Роснефть», «Транснефть».

²⁶ См. Стенографический отчет о совещании по проблемам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. Владивосток. 23 августа 2002 года.

²⁷ См. Заявления по важнейшим вопросам. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности 20 декабря 2006 года. — http://archive.kremlin.ru/appears/2006/12/20/1548_type63374type63378type82634_115648.shtml

²⁸ См. официальный сайт Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия Дальний Восток и Забайкалье. — www.assoc.fareast.ru/fe.nsf/pages/realizac.htm

Такой перелом связан отнюдь не с внезапным осознанием важности Дальнего Востока. 2006 год стал знаковым по многим причинам. Прежде всего, государство осознало, что у него появились деньги. Именно в этом году завершились две дорогостоящие программы социально-экономического развития республик Татарстан и Башкортостан, которые фактически являлись платой за их вхождение в правовое пространство России. Кроме того, на этот же год приходится и досрочная выплата внешнего долга Парижскому клубу в размере 22,5 миллиарда долларов. А также у государства появились дополнительные инструменты финансирования проектов — подконтрольные сырьевые корпорации-гиганты.

На фоне усиления финансовой мощи страны региональная конкуренция за централизованные ресурсы если не снизилась, то была максимально зарегулирована политическими реформами. Превратив губернаторов из самостоятельных политиков в назначенцев Кремля, центр административно окреп настолько, что смог выбирать территориальные приоритеты — отдавая предпочтение одним регионам и отказывая другим. И главное, теперь это предпочтение отдавалось не по узкополитическим, а по стратегическим соображениям. Иными словами, государство обрело дееспособность и финансовую обеспеченность (те качества, которых оно было лишено в 1990-е годы), и это сразу же сказалось на дальневосточной политике. Мы не можем сказать, что до 2006 года у государства не было территориальных приоритетов; просто это были другие приоритеты — отражающие задачи сохранения политической стабильности, а не территориального развития.

Параллельно с ростом экономических и административных возможностей государства дальневосточная политика наполнялась все новыми масштабными проектами: подготовка города Владивостока к саммиту АТЭС 2012 года, создание Дальневосточного федерального университета, модернизация Байкало-Амурской магистрали, строительство космодрома «Восточный» и судостроительного комплекса в городе Большой Камень. Более того, центр в 2012 году пошел на то, чего не допускал никогда ранее, — создание в структуре правительства специального органа, консолидированно представляющего интересы региона — Министерства по развитию Дальнего Востока.

2013 год

С такими итогами мы подошли к 2013 году, когда была утверждена, а затем, по существу, тихо списана со счетов Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», отправлен в отставку министр по развитию Дальнего Востока, а затем прозвучали слова председателя правительства, процитированные в начале настоящей статьи.

В чем же собственно заключалась проблема программы 2013 года? Многое встанет на свои места, если учесть весь тот исторический опыт, о котором говорилось выше. Трудно не заметить, что за двадцать шесть лет дальневосточная политика описала круговую траекторию, поставив государственное руководство перед комплексом тех же проблем, что и в далеком 1987 году.

Как и тогда, в стране усиливается риторика модернизации, роста эффективности и ускорения экономического развития²⁹. Как и тогда, программе предшествовал период массированных государственных вложений в Дальний Восток. Как и тогда, это не принесло желаемого эффекта. С 2002-го по 2012 год государственные инвестиции в Дальний Восток увеличились в 13,3 раза³⁰; при этом задача удвоить ВРП к 2010 году, поставленная президентом в 2002 году, осталась невыполненной — общий рост составил лишь 68 процентов³¹. В 2013 году, когда настало время подводить итоги ФЦП по развитию Дальнего Востока и Забайкалья, выяснилось, что за пять лет полностью реализовано лишь 37 процентов предусмотренных мероприятий³².

Дальше — больше: Министерство по развитию Дальнего Востока вошло в правительство с проектом государственной программы до 2025 года, предполагающей гигантское финансирование из федерального бюджета — 3,8 триллиона рублей. И программа была одобрена, несмотря на то, что эта цифра в разы превосходит все прочие государственные программы территориального развития вместе взятые и в 14 раз превышает долгосрочные расчетные возможности бюджета.

Как и двадцать шесть лет назад, авторы программы попытались охватить все сферы регионального развития и в течение следующих двенадцати лет переломить основные негативные тенденции, совместив во многом несовместимые задачи: обеспечить благоприятный инвестиционный климат, опережающий рост экономики и доходов населения, снижение транспортных и энергетических тарифов, преодоление структурных диспропорций в экономике, добиться роста населения³³. Никого не смутило поразительное совпадения целей новой программы с документом образца 1987 года.

Новая Программа — это не что иное, как попытка сохранить комфортные условия государственного патронажа, которые пришлось на период нефтяного изобилия второй половины 2000-х годов. Только теперь вместо риторики спасения Дальнего Востока на первый план выходит «реализация потенциала». Однако (и здесь вновь велик соблазн провести параллель с концом 1980-х годов) ситуация в стране уже иная: рост экономики замедлился, а нефтяные доходы поглощаются возросшими социальными обязательствами. Реализовывать программу предстояло в условиях жесткой конкуренции целей, так как она стала одной из 42 прочих государственных программ.

Контуры основных противоречий проявились уже при самом обсуждении программы в правительстве по линиям: центр — регионы, Министерство по развитию Дальнего Востока — Министерство финансов³⁴. Добавим

²⁹ Из последних примеров — см. выступление В. В. Путина на форуме «Россия зовет!». — www.kremlin.ru/news/19351

³⁰ См. <http://expert.ru/expert/2012/27/mertvyij-vostok/>

³¹ См. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П. А. Минакира, В. И. Сергиенко. Владивосток: Дальнаука, 2011. С. 119.

³² См. официальный сайт Министерства по развитию Дальнего Востока. — http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=861

³³ См. Государственная программа «Социально-экономическое развитие дальнего Востока и Байкальского региона» на период до 2025 года. — <http://base.garant.ru/70351168/>

³⁴ См. Заседание правительства (2013 год, № 9): стенограмма. — <http://government.ru/meetings/898/stenogram>

сюда разворачивающийся процесс возвращения к выборности губернаторов, которые смогут более открыто предъявлять претензии к Москве, и мы увидим, какой конфликтный потенциал несла в себе эта программа. Вспоминая позднесоветский опыт, трудно не признать, что на этот раз от нее отказались вовремя.

Заключение

Какие выводы можно сделать из анализа истории программного развития региона? Что дает исторический опыт для выработки реалистичной линии действий?

Во-первых, понимание *фундаментальности задачи* развития гигантского малоосвоенного региона. Дальний Восток — это, с одной стороны, периферийная территория, застрявшая на этапе освоения (со всеми вытекающими последствиями: необустроенностью, незначительным нестабильным населением, низким мультипликативным эффектом от инвестиций, громадными необжитыми пространствами, в которых теряются даже значительные государственные вложения). С другой же стороны, эта территория, благодаря своему геополитическому положению, наделена несоразмерно большим символическим капиталом и имеет огромное геополитическое значение. В силу этого региональная элита имманентно стремится выиграть в конкуренции с иными регионами и преодолеть свою периферийность, получив особый статус в региональной политике центра. По этой причине дальневосточные программы почти никогда не выступали собственно «политикой Москвы», но большей частью являлись уступкой центра претензиям региональных элит.

Во-вторых, из опыта программного развития региона видно, что *дальневосточные проблемы неотделимы от широкого, общенационального, контекста*. В каждый из рассматриваемых нами периодов достижение программных целей было невозможным без решения проблем, многие из которых носили «внешний» характер, являясь следствием системных сбоев в функционировании государства в целом. В конце 1980-х годов такой проблемой была низкая производительность труда; во второй половине 1990-х — неблагоприятный инвестиционный климат и недееспособное государство; в 2013-м — обе эти составляющих, за исключением недееспособности государства, оказались одинаково актуальны. В таких условиях дальневосточная программа всякий раз оказывалась заведомо большей, чем просто «дальневосточная», и выходила далеко за рамки задач регионального развития. Возможности и перспективы ее реализации до сих пор были резко ограничены этими системными проблемами, и вместе с тем по мере решения общегосударственных задач будет улучшаться ситуация и на Дальнем Востоке.

В-третьих, проблема Дальнего Востока — *долговременна и более структурна, чем конъюнктурна*. Она вряд ли может быть решена с помощью какой бы то ни было программы — в некий отведенный период времени, путем сверхнапряжения ресурсов. Шансы на успех в дальневосточной политике состоят прежде всего в преодолении инерции гигантских проектов и отказе от стереотипов, в ориентации на возможное, а не на желаемое. *Пошаговая стратегия*, свободная от необоснованных амбиций, но *нацелен-*

ная на то, чтобы каждый шаг расширял пространство возможного, — вот та формула развития Дальнего Востока, которая выводится из анализа его новейшей истории.

Среди первых шагов на пути наращивания возможностей можно предложить следующие:

1. «Инвентаризация возможностей и ресурсов». Под этим понимается внимательный анализ тех позитивных процессов, которые уже происходят в регионе, когда предприниматели в наличных условиях и при всех издержках сумели найти эффективные модели развития. Здесь в самых разных секторах экономики уже существуют признанные региональные лидеры, чей опыт надо изучать и по возможности тиражировать, а добившимся успеха помочь стать еще сильнее.

2. Максимальное использование ресурса упорядочения. Наведение элементарного порядка и рационализация (например: в сфере отведения земли для строительства или сельского хозяйства, в оптимизации территориальной структуры населения — регион остро нуждается в добротной программе переквалификации и внутрирегионального переселения ближе к южной части и крупным городам) сами по себе способны высвободить и направить на экономическое развитие колоссальные ресурсы.

3. Работа над кардинальным улучшением имиджа региона, которую можно синхронизировать с программой по развитию туризма, культурных и гуманитарных проектов. Здесь должно быть лучшее в стране востоковедение и бизнес-школы, нацеленные на Азиатско-Тихоокеанский регион, сформированы институты поддержки и сопровождения деловых контактов российского и азиатского бизнеса. Дальний Восток может и должен позиционироваться как регион возможностей для сильных людей, а не как упадочная территория, где людям надо доплачивать — лишь бы они отсюда не уезжали.

4. Максимальное использование такого ресурса, как внимание центра — но не для продвижения маниловщины, навешанной мифопоэтической геополитикой, а для поддержки конкретных проектов развития, увеличивающих возможности для дальнейшего движения вперед. ◆