
II. СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПАНОРАМА ПРАКТИК

И.Г. МАТВИЕНКО

ПАРАДОКСЫ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЙ СТРАТЕГИИ*

Стратегическое планирование развития Дальнего Востока вступило в новую фазу. Комплекс мероприятий, осуществляемых с 2006 г., претендует на формирование новой восточной политики страны. Между тем работоспособной стратегии развития региона как не было, так и нет. Очевидна декларативность проектных усилий власти, заявляющей своей главной целью преодоление системного кризиса региона. Патриотичная риторика о комплексной стратегии обустройства Дальнего Востока и повышении качества жизни людей сосуществует с предложением эксплуатации традиционной модели развития территории как ресурсной и транзитной. На фоне презентации в СМИ плодотворных совместных усилий центральных и региональных властей между ними существует глубинное расхождение в определении подходов к решению проблем. Различаются и представления о механизме и источниках финансирования преобразований. Требуется кардинальное изменение методики стратегирования.

В течение последних двух десятилетий проблемам Дальнего Востока уделялось немало внимания со стороны федеральных властей. В то же время региональные власти из года в год стремились привлечь это внимание, выступали с призывом о необходимости

* Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного РГНФ, № 08-03-14065г.

создания в регионе равных с другими территориями условий социально-экономического развития, а в последние годы – о его выведении из ситуации «социального бедствия» под угрозой экономической и даже физической утраты региона.

Фактически под давлением региональных властей в 1996 г. была принята федеральная целевая программа (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 года». С ней связывали надежды на создание условий для устойчивого экономического и социального развития регионального объединения, имевшего особое геополитическое значение. Но ФЦП, финансирование которой было запланировано в объеме 441 202,4 млн. руб.¹, не была выполнена ни по одному показателю² и превратилась в ширму, которой прикрывались власти, когда нельзя было не говорить о судьбе региона.

В 2006 г. власть, казалось бы, вплотную занялась решением этого вопроса. Состоялись заседание Совета безопасности РФ по вопросу «Об обеспечении национальной безопасности на территории ДФО» и совещание губернаторов региона. Указом Президента РФ от 27 января 2007 г. № 87 создана Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей. В Министерстве регионального развития РФ создан Департамент развития Дальнего Востока и Северных территорий. По поручению Правительства РФ от 9 февраля 2007 г. № МФ-П11-571 о реализации решений Совета безопасности от 20 декабря 2006 г. Министерством регионального развития была подготовлена концепция стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона (ДВиБР). Она была изложена 27 марта 2007 г. на заседании Межведомственной комиссии. На ее основе в августе 2007 г. принята ФЦП экономического и социального развития до 2013 г.

Дает ли это основания говорить о создании, наконец, базового документа, на основании которого возможны принципиальные изменения в регионе? Специалисты, среди которых, например, ди-

¹ Mode of access: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_30813.html

² См. подробнее: *Минакир П.* Дальний Восток и Забайкалье: стратегия развития. – Режим доступа: http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/far-east/development-strategy

ректор Центра региональной и инновационной политики И. Бойко, глава Агентства региональных исследований Р. Туровский, руководитель Казанской проектной группы развития И. Батыршин, лидер Партии развития Ю. Крупнов, дают категорически отрицательный ответ. Комментируя появление этого документа¹, они единодушно отмечают, что ни к концепции, ни к стратегии он отношения не имеет, если иметь в виду понимание стратегии как определение долгосрочных целей и задач развития и утверждение системы мер и распределения ресурсов, необходимых для достижения этих целей, а концепции социально-экономического развития – как «системы представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей»². С мнением экспертов солидарны региональные власти, общественность и бизнес.

Несмотря на позиционирование концепции и ФЦП как принципиально отличных от предыдущих за счет изменения структуры и значительного увеличения объема финансовых ресурсов, они фиксируют уже известные модели и механизмы их реализации. Так, концепция адекватно фиксирует основные системные проблемы Дальнего Востока и Байкальского региона – маломощность экономики как по отношению к РФ, так и по отношению к странам Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), порождающая усиление диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов ДВиБР с основными территориями РФ; неэффективная структура ВРП и, соответственно, низкое качество развития; инфраструктурные ограничения; неадекватная проблемам и потребностям территории тарифная политика; ориентация хозяйственных связей на зарубежье; утрата демографического потенциала; смена жизненных стандартов, проявляющаяся в неуклонной утрате населением Дальнего Востока и Восточной Сибири культурной связи с историческим центром России³. Вместе с тем формулировка ос-

¹ Режим доступа: <http://www.km.ru/magazin/view.asp>

² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». – Режим доступа: <http://www.femida.info/41/fzognp001.htm>

³ Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Концепция. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/kontsepciya_strategii_razvitiya_DFO.doc

новного стратегического приоритета вызывает недоумение. В тексте концепции (раздел 8) зафиксировано, что адекватным ответом на системные проблемы станет формирование макрорегиона, обладающего глобальной конкурентоспособностью и позволяющего обеспечить наиболее продуктивную интеграцию страны в глобальный мир за счет традиционного для России ресурсного обеспечения мирового социально-экономического развития.

Показательна также оценка места региона среди территорий Российской Федерации. Еще в 1990 г. первая в России Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» была создана по инициативе территорий, исходя из необходимости сохранения единого экономического пространства в рамках РФ и проведения согласованной социально-экономической политики. А спустя 17 лет эти территории (около 40% от общей площади РФ) позиционируются как не относящиеся «к основной территории Российской Федерации», что вполне может быть расценено как «циничное отношение к региону»¹.

Неудивительно, что в предложенном виде концепция вызвала негативную реакцию. В то время как на уровне субъектов существует множество конкретных проектов, цель которых – создание единых законченных производственных циклов и обеспечение конкурентоспособности региона, концепция и ФЦП предлагают в первую очередь руководствоваться спецификой территории как транзитной зоны и поставщика ресурсов для стран АТР.

Названные документы слабо согласуются с региональными предложениями и проектами. Формально такое положение дел сложно оспаривать, поскольку в соответствии с законодательством региональное стратегирование находится в федеральном ведении. Оно опирается на Федеральный закон РФ от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных направлениях региональной политики в Российской Федерации» и Поста-

¹ *Бойко И.В.* Комментарий к новости «Минрегион подготовил стратегию развития Дальнего Востока и Байкальского региона». – Режим доступа: <http://www.noopolis.ru/comments/403.shtml>

новление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона о поставках продукции для федеральных нужд» (которым утвержден «Порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация»), а также обеспечивается «Методическими рекомендациями по разработке и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». На региональном уровне, конечно, принимаются стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, которые утверждаются в Министерстве регионального развития в целях согласования с задачами развития РФ. Но уже на уровне макрорегиона стратегирование становится безусловной прерогативой федерального центра. При этом используется риторика сотрудничества федеральных и региональных властей.

При такой модели принятия решений о стратегическом развитии территорий участие регионального сообщества в разработке стратегических планов регионального развития определяется рядом факторов. Во-первых, инициативностью самих региональных сообществ, во-вторых, компетентностью региональных разработок и, в-третьих, сознательной политикой региональных властей по привлечению инвестиций, расширяющих поле возможностей данного региона. Кроме того, учитываются такие «внешние» факторы, как геостратегические соображения, характер и цели общероссийских стратегий, а также патронажно-клиентельные отношения между федеральной бюрократией, региональным чиновничеством и заинтересованным в тех или иных проектах бизнесом¹. Важность такого участия значительна ввиду необходимости обеспечения максимальной эффективности предлагаемых на среднесрочную и долгосрочную перспективы стратегий.

В ситуации дальневосточного стратегирования региональное сообщество обеспечивает позитивное проявление названных факторов. Во-первых, проектные инициативы дальневосточников оче-

¹ *Туровский Р.Ф.* Проблемы участия региональной власти в стратегическом планировании регионального развития // История и политика: Новые ресурсы регионального развития в России: Программные и презентационные материалы / Сост.: А.В. Дахин, А.А. Халин. – Н. Новгород, 2008. – С. 126–127.

видно последовательны. С 1990 г. существует и активно работает Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ «Дальний Восток и Забайкалье». Именно по ее инициативе ФЦП трижды корректировалась, хотя и не смогла обеспечить необходимые темпы развития.

Компетентность региональных разработок обеспечивается привлечением широкого круга специалистов к проектной деятельности и открытому обсуждению. В регионе ежегодно проводятся международные встречи, на которых происходит согласование видения дальнейшей судьбы региона между учеными и практически политиками (Красноярский и Дальневосточный экономические форумы), совещания по развитию транспортной инфраструктуры Дальнего Востока и Забайкалья, развитию лесной и рыбной отраслей, сессии СО и ДВО РАН. На Дальневосточном международном экономическом форуме в октябре 2006 г. был представлен проект долгосрочного социально-экономического развития востока России, подготовленный рабочей группой при Правительстве Хабаровского края. При его создании учитывались исследования институтов ДВО и СО РАН по проблемам Сибири и Дальнего Востока, данные региональных центров стратегического планирования. Этот документ, в числе прочего, содержал перечень инвестиционных проектов, запланированных к реализации в Сибири и на Дальнем Востоке до 2020 г., общим объемом инвестиций на 10 287 068,41 млн. руб.¹

И тем не менее результаты влияния региональных проектов на концепцию регионального развития ДВиБР минимальны. С точки зрения достижения так необходимого региону «прорывного развития» и структурных преобразований стратегия оказалась «пустым» документом. И это в то время, когда разработка грамотной, дееспособной стратегии развития региона приобретает особое значение в ситуации неравномерного развития регионов и очевидной несостоятельности осуществляемой политики выравнивания за счет перераспределения средств бюджета. Лишь с помощью дееспособной стратегии развития возможно создание привлекательных для бизнеса институциональной среды и инфраструктуры, которые являются самым эффективным способом развития территории.

¹ Важнейшие инвестиционные проекты Сибири и Дальнего Востока. – Режим доступа: <http://www.dvforum.ru/Doc/VInvestPrSibDV.doc>

Сложившийся возвратно-поступательный механизм работы над концепцией стратегии и ФЦП ДВиБР вряд ли можно признать удачным. По поручению Президента РФ работа над концепцией стратегии должна была быть завершена весной 2007 г. На ее основе должна была разрабатываться ФЦП, но порядок поменялся. Участники совещания, на котором была представлена концепция, отметили необходимость более детальной проработки механизмов ее реализации с учетом существующих отраслевых и территориальных стратегий развития и отправили ее на доработку до конца года. По предложению тогдашнего министра экономического развития и торговли Г. Грефа сроки были отодвинуты, с тем чтобы вся работа по стратегии завершилась в 2008 г. Все первое полугодие 2008 г. Минрегион собирало предложения федеральных министерств, бизнеса и ученых с полной проработкой проектов. А между тем ФЦП экономического и социального развития до 2013 г. в августе 2007 г. все же была принята. Впрочем, теперь она корректируется, а в Департаменте развития Дальнего Востока и Северных территорий уже подготовлено техническое задание для претендующих на разработку стратегии развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2025 г.

Выделяемые из бюджета на реализацию ФЦП средства – 566 млрд. руб. – порождают вопрос об обеспечении их целевого использования. С одной стороны, логична передача этих функций в регион в рамках проводимой в стране административной реформы. В то же время директор Института мирового развития С. Мелентьев говорит о необходимости создания особого федерального органа, который будет заниматься развитием региона и распоряжаться деньгами, «потому что при всей правильности решений... о создании госкомиссии по социально-экономическому развитию Дальнего Востока, она является совещательным и координационным органом. Нужен уполномоченный орган, который будет распоряжаться конкретными деньгами и который будет от имени государства реализовывать политику на Дальнем Востоке»¹. Свою позицию он обосновывает тем, что практика работы Комиссии продемонстрировала неспособность ее участников (среди которых представители

¹ *Захаров П.* Дальний Восток даст фору Сочи. – Режим доступа: <http://www.vocentr.ru/news.asp?t=1&nid=2593>

федерального правительства, представитель Президента в ДВО, губернаторы, чиновники) вести конструктивный разговор.

Со средствами же связан и другой серьезный вопрос – о целях расходования. Очевидно, что реализация всех региональных инициатив и проектов невозможна, поскольку потребует значительных капиталовложений, превосходящих все планируемые к выделению средства. Региональный проект предложил считать первоочередными мерами по созданию условий для экономического и социального роста на Дальнем Востоке и в Забайкалье выравнивание базовых условий для функционирования экономики (за счет снижения или компенсации транспортных тарифов и тарифов на тепло- и электроэнергию); стимулирование функционирования и развития сектора обрабатывающих отраслей (за счет кооперации и таможенных механизмов ограничения экспорта необработанных материалов и стимулирования импорта передовых технологий и оборудования); закрепление и привлечение населения (за счет создания рынка рабочих мест, коррекции системы районных коэффициентов, надбавок и льгот, финансирования переселения северян и соотечественников из-за рубежа и расширение рынка доступного жилья)¹.

Существует перспективная идея о создании кластеров развития, которые стали бы локомотивами роста сибирских и дальневосточных территорий. Всерьез в полном объеме она пока не рассматривается, в то время как именно она способна была бы обеспечить «прорывной путь» развития. Водородно-энергетический кластер Камчатки, Амурский соевый кластер и космический кластер на базе космодрома «Свободный», Восточный коридор развития, связывающий транспортную магистралью Амурскую область, Хабаровский край, Сахалин и Японию и обеспечивающий развитие территорий², – проекты, претендующие на то, чтобы сплотить макрорегион, вывести его на уровень опережающего развития и обеспечить ему адекватное геополитической значимости место и в национальной экономике, и в системе АТР.

¹ Проект долгосрочного социально-экономического развития востока России. – Режим доступа: <http://www.dvforum.ru/2006/itogPperv.aspx>

² Крупинов Ю.В. Новый Дальний Восток. 2017 год. – Режим доступа: <http://krounov.ru/pubs/2008/03/05/10578>; *Он же*. Восточный коридор развития. – Режим доступа: <http://krounov.ru/pubs/2007/11/23/10571>

Геополитическая значимость региона – вот причина, по которой центральные власти предпринимали усилия по развитию региона. В программных документах по развитию восточных территорий всегда подчеркивалось, что развитие региона необходимо отнюдь не только для самого Дальнего Востока, а для всей страны, для ее успешного развития, конкурентоспособности и укрепления безопасности. На берегах Тихого океана Россия нашла свои естественные и весьма выгодные границы. Стремясь закрепить за собой эту территорию, она защищала свои политические, военные, экономические интересы. Экономические мероприятия по освоению окраинных территорий и включению их в единое экономическое пространство страны служили механизмом реализации политических амбиций России в АТР в условиях обострения борьбы за сферы влияния между крупными державами, поскольку защита малонаселенного неосвоенного края одной военной силой была задачей практически неосуществимой. Однако масштабность и малоосвоенность дальневосточных территорий требовали значительного вложения средств, поэтому власти последовательно ограничивались полумерами, не решаясь ни окончательно отказаться от далеких земель, ни серьезно потратиться на предприятие с сомнительными выгодами. Инерционное развитие затянулось на долгие годы.

Сейчас, когда АТР является одним из мощнейших центров мирового развития, не стремиться закрепиться здесь, занять достойное место за счет создания макрорегиона было бы по меньшей мере недальновидно. Надо понимать, что на этой площадке возможно столкновение с проблемой сочетания интересов национальной экономики и экономики региона с межрегиональной конкуренцией. Обеспечить цели развития региона и страны в целом способна лишь дееспособная стратегия развития.

Последние несколько лет повсеместно звучат заявления о том, что Россия находится «в новой экономической и институциональной ситуации, в условиях воссоздания стратегического планирования на уровне национальной экономики и в регионах»¹. Хотелось бы связать с этим надежду на принципиально новый подход к решению дальневосточных задач преодоления отставания по уров-

¹ Гранберг А.Г. Восток России в новой стратегии национальной экономики. – Режим доступа: http://www.dvforum.ru/2007/doklads/ks1_Grand.aspx

ню жизни населения, изменения структуры производства в пользу отраслей по переработке природных ресурсов и отраслей с высокими технологиями. Нужна масштабная интеграция Дальнего Востока во внутрироссийскую систему и в Азиатско-Тихоокеанский регион, использование его транзитного потенциала и создание международных транспортных коридоров. В увязке с этими проблемами стоят «вечные» вопросы тарифной политики, налогообложения, стимулирования притока инвестиций. Эти задачи стояли на протяжении десятилетий, стоят сейчас и наверняка сохранят свою актуальность не только на период до 2013 г., но и на более отдаленную перспективу. На Дальнем Востоке никакие программы в полной мере не сработали ни при плановом, ни при рыночном хозяйстве. Видимо, дело в основах самого государственного программирования, в стратегии государственной политики и ее инструментарии.

Территориальный и межотраслевой характер стратегии регионального развития обеспечивает ее взаимосвязь и взаимовлияние с общей экономической политикой государства, рынком трудовых ресурсов, конкуренцией, политикой в области промышленности, транспорта, экологии, образования. Реализация стратегии осуществляется через многочисленные фонды и программы. Сегодня же стратегические и программные документы федерального уровня не содержат ни достаточного обоснования прогнозной части дальневосточного регионального развития, ни системной проработки механизмов ее реализации. Здесь очень важны отход от привычных клише в составлении документов и обеспечение «тонкой настройки»¹ всех элементов системы и взаимоотношений «центр – регион».

Е. Смирнов, говоря о специфике имеющегося на сегодняшний день процесса стратегирования, отмечает, что обращение регионов к стратегическому планированию дает возможность перейти от парадигмы функционирования к парадигме развития, но «это всего лишь гипотетическая возможность, а не императив, так как реальное занятие этой позиции связано с наличием политической воли, амбиций, квалификации, сильной команды и других качеств

¹ Термин Р.Ф. Туровского: *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. – М., 2006. – 780 с.

руководителей региона. В противном случае эту позицию можно успешно имитировать»¹.

Похоже, это в полной мере относится к деятельности не только региональных, но и федеральных властей. Правда, вряд ли эту имитацию можно назвать успешной. Возвратно-поступательный механизм принятия решений и малая продуктивность диалога федеральных и региональных властей обеспечивают конфликтность и парадоксальность регионального стратегирования.

¹ *Смирнов Е.П.* Стратегия развития регионов: теория, практика и новые подходы. – Режим доступа: <http://www.bre.ru/risk/30532.html>