

САВЧЕНКО Анатолий Евгеньевич
Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН
г. Владивосток, Россия
savich21@mail.ru

Anatolii E. SAVCHENKO
Institute of History, Archeology and
Ethnography of Peoples of the Far East
Far-Eastern Branch of Russian Academy
of Sciences
Vladivostok, Russia
savich21@mail.ru

**В ПОИСКАХ КЛЮЧА. ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД
К РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В КОНЦЕ
XX - НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

**IN THE SEARCH OF A KEY. THE STATE'S
PROGRAMS OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN
FAR EAST IN THE END OF XX – IN THE EARLY OF
XXI CENTURIES**

В статье проведен анализ новейшей истории дальневосточной политики государства. Показаны как процесс поиска оптимальной модели развития Дальнего Востока, так и идеологический контекст, в котором происходил выбор того или иного ее варианта. Главные вопросы настоящей статьи: насколько было (да и остается вплоть до настоящего времени) реальным рассчитывать на некий прорыв в развитии Дальнего Востока за счет экстраординарных мер? Почему, несмотря на неудачный опыт программ ускоренного развития этой территории, государство регулярно возвращается к программному подходу? Автор стремится найти ответы на эти вопросы через понимание внешне- и внутривосточного контекстов, в которых разрабатывалась и проводилась в жизнь дальневосточная политика. Последняя определялась не только экономикой, но и борьбой на различных административных и политических уровнях, как по поводу стратегии, так и за конкретные решения, касающиеся развития региона. Исход этой борьбы определялся сложным сочетанием внешнеполитических ориентаций Москвы, соотношением политических сил центра и региональных правителей, количеством денег, которые государство могло мобилизовать и направить на дальневосточные проекты. Программам развития этого региона, какими бы они ни были по содержанию, была необходима опора в виде сильной центральной власти - выделяющей приоритеты, обеспечивавшей их деньгами и эффективно следившей за использованием направляемых в регион средств. История реализации программ развития Дальнего Востока показывает нам, что потенциал этого региона, связанный с его выгодным географическим положением и природными богатствами, до сих пор не стал движущей силой социально-экономического прогресса. Напротив, реализация этого потенциала требует постоянных усилий государства в виде масштабных инвестиций и установления специальных, более мягких, чем в стране в целом, условий для экономической деятельности. В статье сделан вывод о том, что любая государственная программа, рассчитанная на быстрое изменение ситуации в регионе, будет заведомо невыполнимой.

In the contemporary history of the Far Eastern policy there is certain repetitiveness, we are referring to several periods when Moscow tried to ensure the development of the region by the means of special large-scale development programs. The program goals remained unreached and the approach itself appeared to be discredited and shortly after this took place a radical change of the Far Eastern policy - from the state patronage to the reliance on private capital. Program approach is based on the good the premise that the state is capable of fixing the weaknesses and to lift restrictions for the economic growth of the Far East by concentrating administrative and financial efforts on priority areas. Activation of the Far Eastern policy in response to the deteriorating geopolitical and economical conditions in the region was the most obvious reaction of the state seeking to increase its capacity at the expenses of an access to new resources and markets. Moreover, such a policy is usually based on the grand strategy (from Mikhail Gorbachev's «new thinking» and «return to civilization» to the contemporary «turn to the East» and Vladimir Putin's «big Eurasia») and is supported by all the power of the Far Eastern geopolitical mythology. However, as our analysis shows - this is the wrong answer. Realistic development way of this territory as confirmed by experience is a slow process of individual projects with clear prospects of accessing the export markets. The key problem on this way is the state's ability to choose priorities and to keep the planned line avoiding endless expansion objectives, preferential regimes and financing scopes. The geopolitical argument used by supporters of the active Far Eastern policy rather hinders than promotes the development of the region, pushing the country to the cost savings path.

Ключевые слова: Дальний Восток, государство, программа развития, геополитика, Центр, регионы, дальневосточная политика, геополитика, идеология

Keywords: Far East, State, development programs of Far East, geopolitics, Far-Eastern policy, ideology, Center, Periphery

*Благодарность. Статья выполнена при поддержке Президиума
Дальневосточного отделения Российской академии наук, проект № 18-5-057
«Приграничные регионы Дальнего Востока в условиях быстрых социальных
изменений 1987-2017 гг.: опыт развития и обеспечения безопасности».*

Acknowledgement. The article was supported by the Presidium of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, project No. 18-5-057 "Border Regions of the Far East in the context of rapid social changes 1987-2017: experience in development and security".

1. Контекст. В истории не часто открывается пространство для быстрых качественных изменений. Многие говорят в пользу того, что во второй половине 1980-х - начале 1990-х годов для Дальнего Востока в силу структурных сдвигов, запущенных трансформацией СССР, промелькнула перспектива изменить свою судьбу. Судите сами: нормализация отношений с Китаем и последовавший за ней быстрый рост торговли, обменов и совместных проектов двух стран; признание значимости Дальнего Востока на высшем политическом уровне как естественной географической площадки для кооперации с набирающим силу Азиатско-Тихоокеанским регионом; открытие Советского Союза внешнему миру на волне «нового мышления» и появление самых разнообразных проектов международного сотрудничества; экономическая либерализация внутри СССР и резкое расширение возможностей для экономической инициативы. Все это повлекло за собой принятие масштабных государственных программ развития Дальнего Востока, вызвало кратковременный, но прежде небывалый всплеск интереса к этому региону - сюда устремились сотни иностранных делегаций, множились совместные предприятия, мировые корпорации затевали «дальневосточные проекты» и обещали советскому правительству привлечь крупнейшие банки к освоению природных богатств этой территории. На почве эйфории от быстро теплевшей геополитической погоды, вызванной нормализацией отношений СССР с окружающим миром, возникали фантастические проекты, вроде Международной специальной экономической зоны Туманган, которую с 1988 г. продвигала китайская провинция Цзилинь.

Все это происходило на фоне политических перемен в стране, пошатнувших на время позиции партийных бюрократов и открывших путь к вершинам власти дальневосточных регионов самым разным персонажам, среди которых были и романтики, верящие в то, что они «делают историю», открывают регион для широкого международного сотрудничества.

Завышенные ожидания конца 1980-х - начала 1990-х годов разбились о реальность политического и системного распада государства, а затем и вовсе растворились в новой неолиберальной идеологии, носители которой заняли господствующие позиции и с тех пор сохраняют свое определяющее влияние на экономическую политику в стране. *Идеология* - это один из ключевых, но сильно недооцененных факторов дальневосточной политики российского государства, поэтому именно с нее мы и начнем.

2. Идеологический контекст. Существует два фундаментальных взгляда на цели экономического развития. Первый взгляд можно назвать «продуктивистским» (он господствовал в среде тех, кто управлял экономикой почти весь период советской власти, и тех, кто представлял директорский корпус и губернаторов в 1990-е годы, а также тех, кто представляет сегодня «Партию Роста»), согласно которому экономика должна делать «вещи», а уровень развития измеряется тем, как много разнообразной продукции она производит. Продуктивистам оппонируют «рыночные либералы» (прежде всего те, кто определял экономическую политику в 1990-е годы и до сих пор занимает ключевые позиции в министерстве финансов) - они, в свою очередь, исходят из того, что экономика должна «делать» деньги [См. подробнее о продуктивистах и либералах: 31]. С этой точки зрения, в общем-то всецело принадлежащей теории сравнительного преимущества, страна в целом и ее регионы в частности должны производить только то, что у них получается лучше и дешевле, а покупать за границей то, что получается лучше и дешевле у других [О связи теории сравнительного преимущества и воспроизводства экономической отсталости см: 15, с. 51-77].

В пользу обоих подходов имеются сильные аргументы. Либерал-рыночник скажет вам, что инвестирование в развитие Дальнего Востока будет означать как минимум потерю национального богатства. Создавая, например, автомобильный завод в этом уда-

ленном и малонаселенном регионе, государство получает заведомо меньший эффект, чем если бы это новое производство появилось на территории с уже развитым автомобилестроением (например в Поволжье). Размещенное на Дальнем Востоке производство увеличивает затраты на логистику, не дает значимого мультипликационного эффекта, так как в регионе нет или крайне мало поставщиков комплектующих. Это типичная проблема, встающая на пути государственной политики развития периферийных нов - будь то российский Дальний Восток или бразильский штат Байя. С позиции продуктивиста, важен не только финансовый результат, скорее он даже второстепенен. Куда важнее - наращивание компетенции, развитие навыков производства сложной продукции и специализации на товарах с высокой добавленной стоимостью. Ради развития этих компетенций можно пренебречь принципами рыночной экономики и создать особо благоприятные условия для местной промышленности путем закрытия рынков для конкурентов и только на этапе относительно зрелого индустриального развития уже можно приступить к плавному снижению барьеров.

В настоящее время мы можем наблюдать своеобразный гибрид продуктивистского и монетаристского подходов. В регионе создается судостроительная и нефтехимическая промышленность, строятся уникальные объекты вроде Дальневосточного Федерального университета в Приморском крае и космодрома в Амурской области. Экономическая отдача от этих проектов до сих пор остается под вопросом, но зато просматривается курс на наращивание компетенций, которые обеспечат отдачу в будущем. При этом регион в целом развивается в рамках открытой рыночной экономики, а территории опережающего развития и режим свободного порта направлены на дальнейшее снижение административных и налоговых барьеров.

Но большую часть рассматриваемого периода Дальний Восток прошел в условиях монетаристского подхода, который оставлял мало шансов не только на развитие, но даже и на поддержание того, что было в наличии. Созданный за советский период индустриальный потенциал, часто представленный дублирующими военными производствами, оказался «не по силам» стране, но он, в силу недостатка средств, не мог быть стремительно переориентирован, а по социальным причинам он не мог быть быстро демонтирован. В результате мы могли наблюдать постепенное его угасание.

Все это гармонировало с господствовавшей в умах политической и либеральной научной элиты того времени идеей «созидательного разрушения» [14; 31], заключавшейся в следующем допущении: чем сильнее разрушится прежняя экономическая структура, выступающая в роли сковывающих цепей, тем легче и мощнее выстроится новая экономика; и чем больше тот или иной регион будет ориентироваться на свои собственные силы, тем значительнее будет его выигрыш в дальнейшем. В частности, к такому выводу приходили авторы (среди них - виднейшие отечественные экономисты: руководитель рабочей группы при председателе Правительства России и будущий министр экономики Е.Г. Ясин, заместитель министра финансов С.В. Алексашенко и др.) экспертного доклада, подготовленного в ноябре 1993 г. влиятельной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей», который был рекомендован к изучению региональным администрациям [16]. Примечательно, что в этом же докладе Дальний Восток рассматривался как безнадежная территория с сильными сепаратистскими настроениями и в перспективе «...как зона освоения для соседних государств с незначительными элементами государственного управления на местном уровне» [Там же: Л. 79-80]. В этих условиях приоритетность Дальнего Востока для Москвы стала неочевидной (куда важнее было удержать ускользающий Татарстан, или погасить взрывоопасные процессы на Северном Кавказе). Такое «видение» роли и места Дальнего Востока в принципе понятно, особенно если мы вспомним, что этот был период острого экономического кризиса - экономистам известно, что влияние внутренних районов России на ситуацию в данном регионе «чрезвычайно сильно», в то время как ситуация на самом Дальнем Востоке почти не влияет на экономические показатели остальной части страны [7, с. 321]. Поэтому интересами Дальнего Востока в трудные времена «пожертвовать» проще, чем иного макрорегиона страны.

Более того, советской историей и геополитической ролью, а также и социально-экономической структурой Дальний Восток вставал как бы преградой на пути к целям тех преобразований, которые стремилось достичь руководство страны. Это была новая особенность региона - невыгодное место в ментальной карте российской власти и влиятельных интеллектуалов. Восточные территории на фоне утраты европейских владений делали Россию «...более евразийской, чем когда бы то ни было, такой, какой ее никогда не хотели видеть те, кто правил ею на протяжении веков» [5, с. 310]. Но и промышленный потенциал, созданный на Дальнем Востоке за время предыдущего освоения, стал несоизмерим радикально уменьшившимся возможностям и геополитическим амбициям новой России и воспринимался теперь как тяжелое наследие прошлого, бремя, оставшееся от рухнувшей империи. Это осознавали и некоторые дальневосточные политические лидеры. Среди них - руководитель Хабаровского края (наиболее индустриально развитого и высокотехнологичного в регионе) В.И. Ишаев. В 1998 г. он писал, что «всего за несколько лет мощный промышленный комплекс Дальнего Востока, бывшая гордость всей страны, превратился в обузу, от которой страна хотела избавиться» [3, с. 252]. К началу 2000-х годов в сравнении с 1991 г. регион потерял 63% стоимостного выражения промышленного производства и, если грубо обобщить, утратил превосходящую часть своего экономического потенциала [11, с. 3].

Это нисходящее движение в сфере экономики сопровождалось всплесками борьбы на административном и политическом уровнях за активную дальневосточную политику государства. Дело в том, что у сторонников государственного участия в развитии этого региона были свои неотразимые аргументы, черпаемые из сферы геополитики.

3. Дальневосточная геополитическая мифология. Ценность той или иной территории зависит не в последнюю очередь от того, как могут быть использованы ресурсы этой территории и какую позицию занимает государство (держатель данной территории) в геополитическом раскладе [27, с. 139-156].

В конце 1980-х годов горбачёвские инициативы на мировой арене породили у российских политиков и интеллектуалов завышенные ожидания от полноценного встраивания СССР в мировую экономику. На этой питательной почве выросла дальневосточная геополитическая мифология о большом международном интересе к региону и неких объективных геополитических и экономических силах, способных вознести его к процветанию, но одновременно угрожающих суверенитету России над этой территорией. В конце 1980-х годов надежды связывались с возможным размещением на Дальнем Востоке предприятий, которые выводились из Японии в страны с более низкими издержками производства [ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 323. Л. 37]. В то же время ученые из Академии наук СССР всерьез воспринимали информацию от своих коллег из Южной Кореи о быстром росте цен на землю на восточном побережье этой страны в ожидании развития связей с СССР [ГАПК. Ф. П-68. Оп. 554. Д. 323. Л. 175]. Апогей подобного рода ний - слова Президента РСФСР Б. Ельцина, сказанные в 1990-м году: «...в Японии мне предлагали: давайте мы отстроим Владивосток, Находку, сделаем курортную зону. Японцы очень рвутся в этот край... И надо этим воспользоваться, причем они предлагают все сделать за свои деньги, своими строителями» [4, с. 3]. Позже, в середине 1990-х годов, обсуждались идеи привлечь Америку к стратегическому альянсу в подъеме Сибири и Дальнего Востока. Президент России даже поднимал этот вопрос во время своей поездки в США в сентябре 1994 г. Сотрудничество с Америкой виделось как возможность уравновесить «активность» соседних азиатских стран, которую Москва «рассмотрела» на Дальнем Востоке [Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. Оп.2. Д.28. Л. 42-45. Взгляд Министерства экономических связей РФ на этот вопрос: ГАПК. 1694. Оп. 1. Д. 267. Л. 58-59]. Здесь уместно заметить, что еще в конце 1970-х годов сами американские ученые предполагали что сибирские (в том числе и дальневосточные ресурсы будут использованы для новой индустриализации Китая [29, р. 716-717]. В реальности же Дальний Восток с конца 1960-х годов планомерно превращался в сырьевой придаток Японии.

К середине второго десятилетия 2000-х годов произошел удивительный геополитический разворот - к ориентации на Китай, в качестве опоры в глобальном противостоянии с США. При этом по-прежнему сохраняются идеи сыграть на неких объективных геополитических противоречиях великих держав. Например, в настоящее время российские эксперты пишут о заинтересованности Японии, оттесняемой на вторые роли в АТР США и Китаем, в сближении с Россией, для того чтобы не допустить альянса двух последних и усилить свою экономику за счет участия японского бизнеса в освоении восточных районов страны [1. 9. 26, с. 39, 27]. Министерство по Развитию Дальнего Востока пытается привлечь в регион производственные мощности, выводимые из Китая [8], и регулярно публикует информацию об интересе иностранных государств к инвестированию на этой российской территории. Недавно выпущенная в Москве книга, посвященная «развороту на Восток», подготовленная ведущими экспертами из Высшей Школы Экономики, имеет специальный параграф - «Запрос азиатских стран на укрепление экономического сотрудничества с Россией» [12, с. 102]. Дальневосточная геополитическая мифология порой проникает даже и в США, о чем говорит название семинара, проходившего в марте 2015 г. в Центре Вудро Вильсона, - «Российский Дальний Восток: новая арена соперничества великих держав в Восточной Азии?» [30].

К настоящему времени уже сформирован интеллектуальный и идеологический фундамент для постоянного присутствия интересов Дальнего Востока на верхних строчках приоритетов региональной политики Москвы. Любой политик, рассуждающий о проблемах Дальнего Востока и перспективах их решения, примеряет на себя почетную мантию стратега и исторического государственного деятеля, заглядывающего за горизонт. Если он претендует на широкую поддержку, он не может позволить себе сказать, что Дальний Восток «не важен». Наоборот, он «чрезвычайно важен» и «требует» масштабных решений - потому что он геополитически уязвим, потому что он имеет большие перспективы на пути интеграции в АТР, потому что он богат ресурсами и соседние державы проявляют к нему реальный или мнимый интерес, потому что местные губернаторы часто неподконтрольны Москве, и наконец потому, что он периодически оказывается в «катастрофическом положении». Эти аргументы неотразимы. В разные периоды времени тот или иной из этих аргументов выходил на первый план, выступая обоснованием для принятия программ развития, для выделения дополнительных средств из федерального бюджета, для дорогостоящих имиджевых проектов.

4. Программный подход. Фундаментом этого подхода выступает уверенность в том, что государство обладает высокой способностью сосредоточивать административные и финансовые ресурсы на избранных направлениях и за счет этого преодолевать ограничения для экономического развития той или иной территории. Но чтобы такой подход был эффективен, должны совпасть несколько условий: приоритеты должны быть верными, административный ресурс должен быть не подвержен лоббистским устремлениям со стороны бизнеса или различных сегментов бюрократии, а инвестиционные ресурсы должны иметься в нужном количестве. В истории Дальнего Востока весь набор вышеперечисленных условий едва ли когда встречался.

Геополитическая значимость и природные богатства региона были тем козырем, который позволил местным правителям убедить М.С. Горбачева согласиться на масштабные государственные вложения в эту территорию. В 1986 г., в ходе летней поездки нового Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачёва по Дальнему Востоку, были сформулированы основные цели развития этого региона, которые определяли его роль в предстоящей модернизации страны:

1. Комплексное использование природных ресурсов региона, прежде всего цветных металлов и леса. Развитие глубокой переработки.
2. Форсированное развитие топливно-энергетического комплекса на основе нефтегазовых месторождений Сахалина: «...исходить надо из того, что Дальний Восток в перспективе должен не только снабжать топливом и энергией близлежащие районы, но и стать их солидным экспортером».

3. «Опережающее развитие производственной инфраструктуры» и прежде всего строительной индустрии.
4. Рационализация научно-технической политики - вместо ситуации, когда машиностроительная продукция с местных предприятий идет в европейскую часть страны, а оттуда идет встречный поток, надо «...сделать упор на создание здесь мощных, хорошо технически оснащенных производств как для нужд самого региона, так и для вывоза».
5. Развитие экспортного потенциала региона. «Осваивать прогрессивные формы экономических связей с зарубежными странами», «создавать совместные предприятия, специализированную экспортную базу».
6. Достижение продовольственного самообеспечения Дальнего Востока.
7. «Формирование высокоразвитого комплекса отраслей, связанных с использованием ресурсов океана».
8. Развитие в регионе внутреннего и международного туризма, его становление в качестве одного из ведущих туристических центров страны [10, с. 93].

Достигнуть этих целей за срок, немного больший, чем 10 лет, - такова была цель специальной программы развития, принятой Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958. «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года».

Программа развития Дальнего Востока подразумевала финансирование в 200 млрд руб. Но к 1987 г. у страны уже не было ресурсов для такого инвестиционного рывка. Доходы от экспорта в капиталистические страны упали к 1988 г. почти на треть и продолжили сокращаться в дальнейшем [2, с. 215-291]. Государственное руководство пыталось создать систему стимулов для роста экспорта с Дальнего Востока. Например, с 1987 г. предприятиям было разрешено устанавливать прямые связи со странами-членами Совета экономической взаимопомощи, куда из государств АТР входили Монголия и Вьетнам. Правда, экономический потенциал этих двух стран, тем более в условиях бартерной торговли, не открывал зримых перспектив ни для развития экспорта, ни для наращивания импорта. С того же года показатели внешнеторговой деятельности могли включаться в планы предприятий, и ее результаты теперь влияли на фонды экономического стимулирования. Но что это могло изменить в краткосрочной перспективе?

Экспортные возможности были ограничены производственным потенциалом и эффективностью функционирования предприятия - если производственный план не выполнялся, то не было и дополнительной продукции, которую можно было бы поставить на экспорт. Выполнение государственного плана было первичным делом, а экспортные поставки - вторичным. Экспорт шел по остаточному принципу - либо сверхплановая продукция, либо сэкономленное сырье. На уровне предприятий не существовало таких структур, которые занимались бы поиском рынка сбыта для своей продукции - силы в основном уходили на выполнение плана и «доставание» необходимых материалов и комплектующих.

Официальный дефицит бюджета увеличился: с 18 млрд руб. в среднем за 1981-1985 гг. до 92 млрд в 1989 г. В 1988 г. дефицит составлял 12% ВВП [6, с. 267]. Поэтому результаты программы были не то чтоб отрицательными, но сомнительными: средний прирост промышленного производства на Дальнем Востоке в 1987-1990 гг. составил 3%, что было самым худшим за предшествующие 15 лет результатом [7, с. 195].

В отличие от Программы 1987 г., в принятой девять лет спустя Президентской программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг.» ставилась цель не совершить прорыв, но стабилизировать ситуацию в регионе. Программа была «авангардной» и «комплексной», то есть предполагала такие изменения в экономических отношениях, которые требовали принятия новых федеральных и региональных законов и нормативных актов, а также сочетала в себе не только

экономические, социальные, экологические, но и геостратегические аспекты, предусматривая серьезный поворот российской политики в сторону АТР.

На реализацию запланированных мероприятий, рассчитанных до 2005 г., требовался 371 трлн руб. (в ценах 1995 г.). Но в раскладе по годам, начиная с 1997 г., выходила не такая пугающая сумма - 41 трлн руб., или около 8 млрд долл [18]. (Всего было вложено 14,4 млрд долл. с 1996 по 2001 г., а через год после принятия Программы, ее федеральное финансирование составило около 2-3 % от запланированного уровня) [Там же]. Предполагалось, что в итоге исполнения Программы темпы роста ВРП Дальнего Востока будут опережать общероссийские. В реальности же ВРП с 1996 по 2002 г. упал на 12,3%) [Там же].

Большую часть рассматриваемого периода у государства не было денег на реализацию какой бы то ни было дальневосточной политики. Поэтому любая, даже самая правильная, программа была «запрограммирована» на то, чтобы остаться на бумаге. Перелом произошел только с появлением крупных доходов от экспорта сырья.

В 2006-2008 гг. в руководстве страны крепла убежденность в необходимости «срочных и крупных мер» по развитию Дальнего Востока, без которых руководство опасалось потерять контроль над регионом [22, с. 7]. За десятилетие (2002-2012 гг.) инвестиции в Дальневосточный федеральный округ испытали головокружительный взлет, увеличившись в 13,3 раза и составив более триллиона руб. [13] Объем инвестиций в 2009 г. составил 616 млрд руб., что на 9,2% больше к уровню 2008 г., при снижении по стране на 17,6%. (для сравнения: 616 млрд рублей - это примерно 20 млрд долл., или весь Федеральный государственный бюджет РФ в 1999 г.). Только в рамках подготовки Владивостока к саммиту АТЭС было вложено 679,3 млрд руб. за четыре года [17]. При этом основные деньги - прямо или опосредованно - вкладывало государство [13].

Принятая в 2013 г. программа развития Дальнего Востока, будучи продуктом лоббизма региональных элит и крупных корпораций, включала экономически необоснованные идеи вроде моста с острова Сахалин на материк. Совершенно непонятно было, как обеспечить финансирование дальневосточной программы, в разы превосходившее расходы на все прочие действующие программы территориального развития вместе взятые и в 14 раз превышавшее долгосрочные расчетные возможности бюджета [17]. Ситуация быстро политизировалась и разрешилась публичной критикой правительства со стороны президента, отставкой министра по развитию Дальнего Востока и радикальной сменой концепции дальневосточной политики - переходом от масштабных программ развития, требовавших гигантского финансирования за счет федерального бюджета, к мерам по созданию условий для привлечения иностранного и российского частного капитала.

Выводы. На протяжении последних тридцати лет государство пыталось подобрать «ключ» к Дальнему Востоку, комбинируя сочетание различных мер финансового и организационного характера.

Идеи из сферы науки и большой политики, которым суждено было воплотиться в государственные решения по развитию региона, концепции и программы, устремления региональных правителей - все это должно быть соотнесено с параллельно существующими институтами, практиками и материальными структурами, создающими стимулы и барьеры для политической и хозяйственной бюрократии. Программы развития принимались по разным соображениям: консолидировать региональную бюрократию и закрепить поддержку населения в преддверии перестройки (Программа, принятая в 1987 г.), заручиться поддержкой губернаторского корпуса накануне президентских выборов (Программа 1996 г.), сохранить инерцию массивированных государственных инвестиций после завершения подготовки к саммиту АТЭС 2012 г. Все программы принимались под аккомпанемент риторики о геополитической важности и большом экономическом потенциале региона. Но, как показывает опыт, программа развития - это не тот ключ, которым можно открыть путь к реализации потенциала Дальнего Востока. Регион, занимающий почти 30% территории самой большой страны мира и имеющий население меньшее, чем один только город Москва, способен поглотить сколь угодно большие инвестиции

без ощутимой отдачи. Программный подход может выступать скорее лишь одним из элементов дальневосточной политики, призванным решать узкие специфические задачи - развитие конкретных отраслей и реализация локальных проектов территориального развития. Для долгосрочного прогресса этого региона более важным представляется обеспечение стабильных и благоприятных макроэкономических условий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Габуев А. Правила игры. 08.04.2016. [Электронный ресурс] - URL: <http://carnegie.ru/2016/04/08/ru-63279/iwu0> (Дата обращения: 02.04.2016).
2. Гайдар Е.Т. Гибель империи. Уроки для современной России. - М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. - 448 с.
3. Ишаев В.И. Особый район России. - Хабаровск: Хабаровское кн. изд-во, 1998. - 270 с.
4. Как жить России. Встречи, беседы, интервью Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина во время поездки по Дальнему Востоку // Дальний восток. - 1990. - № 12.
5. Каррер д'Анкос Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. - М.: РОССПЭН, 2007. - 368 с.
6. Меньшиков С. Советская экономика: катастрофа или катарсис? - М.: Интер-Версо, 1990. - 400 с. С. 267.
7. Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. - М.: Экономика, 2006. - 848 с.
8. Минвостокразвития России и Госкомитет развития и реформы КНР обсудили повестку инвестиционного сотрудничества на Дальнем Востоке. 05.04.2016 [Электронный ресурс]. - URL: <https://minvr.ru/press-center/news/2009/> (Дата обращения: 10.06.2018).
9. Мирзаян Г. «Токио намерен говорить с Москвой». Expert Online. 23.02.2016. [Электронный ресурс]. - URL: <http://expert.ru/2016/02/23/yaroniya/> (Дата обращения: 08.03.2016).
10. Перестройка неотложна, она касается всех и во всем: Сб. материалов о поездке М.С. Горбачёва на Дальний Восток, 25-31 июля 1986 г. - М.: Политиздат, 1986. - 93 с.
11. Прокапало О.М. Социально-экономический потенциал субъектов федерации российского Дальнего Востока. - Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. техн. ун-та, 1999. - 143 с.
12. Поворот на восток. Развитие Сибири и Дальнего востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России / отв.ред. И.А. Макаров. - М.: Международные отношения, 2016. - 448 с. С.102
13. Попов А., Чернышев С. Мертвый Восток // Эксперт. - 2012. 9 июля. - № 27 (810). [Электронный ресурс]. - URL: <http://expert.ru/expert/2012/27/mertvyiy-vostok/media/148999/> (дата обращения: 17.09.2012).
14. Райнерт Э. Забытые уроки прошлых успехов. 28.12.2009. [Электронный ресурс]. - URL: http://expert.ru/expert/2010/01/zabutue_uroki_proshluh_uspehov/ (Дата обращения: 10.07.2010).
15. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми и почему бедные страны остаются бедными. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2011. - 384 с.
16. Регионы России в переходный период. - М.: Российский союз промышленников и предпринимателей. Экспертный ин-т, 1993. Копия доклада доступна: ГАПК. Ф.1694. Оп.1. Д.158. Л.37-115.
17. Стенограмма Заседания Правительства 02 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. - URL: <http://archive.government.ru/docs/23437/print/> (Дата обращения: 02.09.2016).
18. Стенографический отчет о совещании по проблемам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. 23 августа 2002 г. [Электронный ресурс]. - URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2002/08/23/1620_type63378type63381_29304.shtml (Дата обращения: 03.02.2016).
19. Счетная палата Российской Федерации. 04.07.2012. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/04072012/>. (Дата обращения: 05.07.2012).
20. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы. - Хабаровск, 1996. - С. 40-41.
21. Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ. - М.: Экономика, 1995. Гл. 7. Процесс «созидательного разрушения» [Электронный ресурс]. - URL: http://libertarium.ru/lib_capsocdem_7 (Дата обращения: 15.06.2010).
22. Blank S. Toward a new Chinese order in Asia: Russia's failure // The National Bureau of Asian Research. NBR special report #26. - March 2011. - С. 7.
23. Dexter S.B. Subnational Developmentalism: Brazil in Comparative perspective. Thesis. - Urbana, Illinois, 2003. - 158 p.

24. Greater Tumen Initiative. - URL: http://www.tumangan.ru/histoty_istoriya.html (accessed 24 May 2017).
25. Greater Tumen Initiative. - URL: <http://www.tumenprogramme.org/> (accessed 24 May 2017).
26. Larin V. Pacific Russia's Energy Resources in Geopolitics of Northeast Asia in the Early 21st Century / International Cooperation in the Development of Russia's Far East and Siberia / Ed. by Jing Huang and A. Korolev. PALGRAVE MACMILLAN 2015. - Pp. 1-5, 39.
27. Li J. State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State. *Sociological Theory*. 20:2 July 2002. Pp. 139-156.
28. Raikov, "Rossiia - Iaponiia: tiaga k sotrudnichestvu," *Mezhdunarodnaya zhizn*, October 2014. - URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1159> Accessed 16 December 2015.
29. Scalapino R. Asia at the end of the 1970s // *Foreign Affairs*. - Vol. 58. №3. - 1979. - Pp. 693-737.
30. «The Russian Far East: A New Arena for Great Power Contests in the Asia Pacific?». - URL: <http://www.fpri.org/event/2014/the-russian-far-east-a-new-arena-for-great-power-contests-in-the-asia-pacific> Accessed: 2 September 2016.
31. Woodruff D. Money unmade: barter and the fate of Russian capitalism. - NY: Cornell University Press, 1998. - 228 p.

REFERENCES

1. r Gabuev A. "Pravila igry". [Rules of the game], Available at <http://carnegie.ru/2016/04/08/ru-63279/iwu0>, (accessed September 2, 2016)
2. Gaidar E. "Gibel' imperii. Uroki dlia sovremennoi Rossii". [Fall of the Empire. Lessons for modern Russia]. Monograph. Moscow: «Russian Political Encyclopedia» (ROSSPEN), 2007 - 448 p.
3. Ishaev V. "Osobyi Raion Rossii". [The Special Region of Russia]. Monograph. Khabarovsk, Khabarovsk Publishing House, 2004. 302 p
4. "How to live in Russia. Meetings, conversations, interviews with the Supreme Parliament Chairman of the RSFSR Boris Yeltsin during a trip to the Far East," *Far East*, no.12 (1990): p 3.
5. Carrère d'Encausse H. "Evraziyskaya Imperiya. Istoriya Rossiskoy imperii s 1552 goda do nashih dnei". [The Eurasian Empire: the History of Russian Empire since 1552 till Present Days]. Monograph. (Moscow: «Russian Political Encyclopedia» (ROSSPEN), 2007) - 368 p.
6. Menshikov, S. "Sovetskaya ekonomika: katastrofa ili catharsis? [The Soviet economy: catastrophe or catharsis?], Monograph. (Moscow: "Inter-Verso", 1990), 267 p..
7. Minakir P. "Economica regionov. Dal'nyi Vostok". [Regions' Economics: Russian Far East]. Monograph. Moscow: Economy. 2006. - 848 p.
8. Minvostokrazvitiya Rossii i Goscomitet Razvitiya i Reformy KNR obsydili povestky investicionnogo sotrudnichestva na Dal'nem Vostoke. [Ministry for the Development of the Russian Far East and The State Committee of Reforms of PRC had discussed of Agenda of the Investment Cooperation on the Russian Far East]. 05.04.2016 Available at: <https://minvr.ru/press-center/news/2009/> (Accessed: 10 June 2018).
9. Mrzaian G. Tokyo nameren govorit' s Mskvoi. [Tokyo has intention of talking with Moscow]. Expert Online. 23. 02.2016. Available at: <http://expert.ru/2016/02/23/yaponiya/> (Accessed: 08 March. 2016).
10. Perestroika neotlojna, ona kasaetsya vseh i vo vsem. Sbornik materialov o poezdke M.S. Gorbacheva na Dal'nii Vostok 25 - 31 Iulia 1986. [Restructuring (perestroika) is an emergency, it concerns everyone and everything: Collection of materials about M.S. Gorbachev's to the Far East, 25 - 31 July 1986], Moscow: "Politizdat", 1986 - 93 p.
11. Procapalo O. Social'no-ekonomicheskii potentsial sub'ektov rossiyskogo Dal'nego Vostoka. [Socio economic potential of the subjects of federation of Russian Far East]. Monograph. Khabarovsk: KhSTU. 1999. 143 p.
12. Povorot na Vostok. Razvitiye Sibiri i Dal'nego Vostoka v usloviyah usileniya aziatskogo vektora vneshnej politiki Rossii. [Pivot to the East. Developing the Siberia and Far East in the Terms of Increasing of the Eastern Vector of Russia's Foreign Policy]. Monograph. Ed. by. I.A. Makarov. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2016. 448 p.
13. 13. Popov A., Chernishev S., "Mertvyi Vostok". [Dead East]. Expert Online, Available at: <http://expert.ru/expert/2013/31/mertviy-vostok/>, (accessed: February 09, 2016)/
14. Reinert E. Zabytye uroki proshlykh uspehov. [Forgotten Lessons from Past Successes]. 28.12.2009. Available at: http://expert.ru/expert/2010/01/zabutue_uroki_proshlkh_uspehov/ (accessed: 10 July 2010).
15. Reinert E. Kak bogatye strany stali bogatymi i pochemu bednye strany ostaiutsia bednymi. [How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor]. Moscow. Higher School of Economic Publishing House, 2011. - 384 p.
16. Regiony Rossii v perehodyi period. [Regions of Russia in transition period]. Moscow.: Russian Union of Industrialist and Entrepreneurs). Expert InstituteOp. 1. D. 158. P. 37-115.

17. "Zasedanie Pravitel'stva". [Government meeting], the official site of the Government of Russian Federation (April 2, 2013), Available at <http://archive.government.ru/docs/23437/print/>, (accessed September 02, 2016).
18. Stenograficheskiy otchet o soveshchaniy po problemam social'no-ekonomicheskogo razvitiya Dal'nevostochnogo Federal'nogo Okruga. [Verbatim Record of the Meeting on the Problems of Social and Economical Development of the Far Eastern Federal District]. Available at: http://archive.kremlin.ru/appears/2002/08/23/1620_type63378type63381_29304.shtml (Accessed: 03 February 2016)
19. Accounts Chamber of the Russian Federation. 04.07.2012. Available at: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/04072012/>. (Accessed: 05 July 2012).
20. Federal'naya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya Dal'nego Vostoka i Zabaikalia. [The Federal Target Program of Economical and Social Development of Far east and Zabaikalia for 1996 - 2005-s]. Khabarovsk, 1996.
21. Schumpeter, J. A. Kapitalizm, Sotsializm i Demokratiya. [Capitalism, Socialism and Democracy]. Monograph. Moscow.: Economica, 1995. Chapter. 7. The process of "creative destruction". Available at: http://libertarium.ru/lib_capsocdem_7 (accessed 15.06.2010);
22. Blank S. Toward a new Chinese order in Asia: Russia's failure. The National Bureau of Asian Research. NBR special report #26. March 2011. C.7.
23. Dexter S. B. Subnational Developmentalism: Brazil in Comparative perspective. Thesis. Urbana, Illinois, 2003. 158 p.
24. Greater Tumen Initiative. Available at: http://www.tumangan.ru/histoty_istoriya.html (accessed 24 May 2017)
25. Greater Tumen Initiative. Available at: <http://www.tumenprogramme.org/> (accessed 24 May 2017)
26. Larin V. Pacific Russia's Energy Resources in Geopolitics of Northeast Asia in the Early 21st Century. International Cooperation in the Development of Russia's Far East and Siberia. Edited by Jing Huang and Alexander Korolev. PALGRAVE MACMILLAN 2015. P. 1 - 5. P. 39.
27. Li J. State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State. Sociological Theory 20:2 July 2002. P. 139 - 156.
28. Raikov, "Rossiya - Iaponiya: tiaga k sotrudnichestvu," Mezhdunarodnaya zhizn, October 2014, Available at: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1159> Accessed 16 December 2015.
29. Scalapino R. Asia at the end of the 1970s. Foreign Affairs. Vol. 58. №3. 1979. 693 - 737 p
30. «The Russian Far East: A New Arena for Great Power Contests in the Asia Pacific?» Available at: <http://www.fpri.org/event/2014/the-russian-far-east-a-new-arena-for-great-power-contests-in-the-asia-pacific> Accessed: 2 September 2016.
31. Woodruff, David Money. Barter and the fate of Russian capitalism. Cornell University Press, NY. 1998. 228 p.

Информация об авторе:

Савченко Анатолий Евгеньевич, кандидат исторических наук, заместитель директора по науке и развитию, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия
savich21@mail.ru

Получена: 15.04.2018

Для цитирования: Савченко А.Е. В поисках ключа. Программный подход к развитию Дальнего Востока в конце XX - начале XXI века. Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. Том. 10. № 3-1. с.104-113.
doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-104-113.

Information about the author:

Anatolii E. Savchenko, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia
savich21@mail.ru

Received: 15.04.2018

For citation: Savchenko A.E. In the search of a key. The State's Programs of Development of the Russian Far East in the end of XX - in the early XXI centuries. Historical and Social-Educational Idea. 2018. Vol. 10. no.3-1. Pp. 104-113.
doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-104-113. (in Russ)