

УДК. 332.142.

DOI: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-82-92

ПЕСЦОВ Сергей Константинович
Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН
г. Владивосток, Россия
skpfox@mail.ru

Sergey K. PESTSOV
Institute of History, Archeology
and Ethnography of Peoples of the Far East
Far-Eastern Branch of Russian Academy
of Sciences
Vladivostok, Russia
skpfox@mail.ru

ВОЛЫНЧУК Андрей Борисович
Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН
г. Владивосток, Россия
i-abv@yandex.ru

Andrei B. VOLYNCHUK
Institute of History, Archeology
and Ethnography of Peoples of the Far East
Far-Eastern Branch of Russian Academy
of Sciences
Vladivostok, Russia
i-abv@yandex.ru

**СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА:
(НЕ)ТИПИЧНЫЙ СЛУЧАЙ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**FAR EAST DEVELOPMENT STRATEGY: (NOT)
TYPICAL CASE OF MODERN RUSSIAN REGIONAL
POLICY**

Основным предметом рассмотрения в данной статье является политика развития российского Дальнего Востока как одного из аспектов (составных элементов) стратегии поворота на Восток, заявленной и реализуемой руководством страны с начала 2000-х годов. Случай российской политики, связанной с обеспечением развития Дальнего Востока представляет научный и практический интерес в двух отношениях. С одной стороны, как средство обеспечения успеха в общем развороте Российской Федерации в сторону Азии. С другой - как пример, позволяющий судить о содержании, основных подходах и принципах современной российской региональной политики в целом. Основные черты и особенности этой политики авторами рассматриваются в контексте разворачивающейся в последние годы дискуссии о так называемой новой парадигме региональной политики. В статье анализируются сильные и слабые стороны новой региональной политики, дается оценка ее эффективности.

The main subject of the research in this article is the development policy of the Far East as one of the aspects (components) of the strategy of pivot to the East, declared and implemented by the country's leadership from the beginning of the 2000s. The case of Russian policy related to the development of the Far East has a scientific and practical interest in two respects. On the one hand, as a means of ensuring success in Russia's general pass to Asia, on the other, as an example, allowing judging the content, basic approaches and principles of modern Russian regional policy as a whole. The main features and peculiarities of this policy are considered by the authors in the context of the discussion about the so-called new paradigm of regional policy that is unfolding in recent years. The article analyzes the strengths and weaknesses of the new regional policy, and evaluates its effectiveness.

Ключевые слова: региональная политика, стратегия регионального роста, интеграция, Дальний Восток, поворот России к Азии, Азиатско-Тихоокеанский регион

Keywords: regional policy, regional growth strategy, integration, Far East, Russia's turn to Asia, Asia-Pacific region

Благодарность. Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00012.

Acknowledgement. The research is executed at financial support RFBR, research project No. 18-014-00012.

Вторая половина 2000-х годов ознаменовалась целым рядом заявлений и практических шагов российского руководства, связанных с внесением важных коррективов в общий внутри- и внешнеполитический курс страны. В совокупности все это получило яркое концептуальное оформление как «поворот России на Восток», «разворот к Азии», или «активизация восточного вектора в российской внешней политике» [1]. Этот поворот, который российские официальные лица и близкие к ним эксперты уже считают состояв-

шимся, предполагает прорыв в двух основных направлениях. Одно из них связано с интенсификацией интеграции (укрепления позиций) России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, который все больше превращается в новый центр мирового экономического развития, другое - с обеспечением ускоренного социально-экономического развития восточных регионов страны (Дальний Восток и Сибирь).

Последовательность и распределение приоритетов между ними остаются вопросом дискуссионным. Одни настаивают на необходимости в первую очередь усилий, направленных на развитие Дальнего Востока как фундамента (плацдарма) для последующей успешной экспансии в АТР, другие исходят из важности встраивания в региональные экономические процессы, расширяющего возможности подъема восточных территорий посредством привлечения внешних инвестиций, технологий и опыта. В любом случае важность демонстрации страной своей экономической состоятельности, как важного предварительного условия успеха в ее повороте к Азии, что непосредственно связано с обеспечением динамики развития российских восточных территорий, кажется, не вызывает сомнений. Сегодня для «азиатской политики России, - подчеркивает Т. Бордачев, - важно сбалансировать свое политическое присутствие минимально сопоставимым объемом экономических связей». И затем, «закрепившись в Азии экономически, Россия сможет в глазах местных лидеров общественного мнения и политиков претендовать на роль полноценной региональной державы» [2].

Основное внимание в данной статье обращено на один из аспектов стратегии поворота на Восток, политику развития Дальнего Востока, которую отличает не только гораздо более продолжительная история, но и значительный объем вовлеченных ресурсов и внимания, который часто оказывается несоизмеримым с достигнутыми результатами. Случай российской политики, связанной с обеспечением развития Дальнего Востока, представляет научный и практический интерес в двух отношениях. С одной стороны, как средство обеспечения успеха в общем развороте России к Азии, как индикатор твердости ее намерений и эффективности действий. С другой - как пример, позволяющий судить о содержании, основных подходах и принципах современной российской региональной политики в целом. Первый ее раздел посвящен краткому историческому обзору усилий, направленных на социально-экономический подъем Дальнего Востока, с конца 1980-х годов и до настоящего времени. Во второй части рассматривается меняющееся в современных условиях и в более широком контексте общее понимание содержания, целей и инструментов региональной политики, позволяющее, по мнению некоторых экспертов, говорить о складывании новой ее парадигмы. Основное внимание в третьем разделе работы уделяется рассмотрению особенностей и специфических черт современной российской региональной политики, что позволяет взвешенно оценить как ее сильные стороны, так и недостатки. В заключение подводятся итоги и формулируются общие выводы.

Восточный вектор в российской региональной политике: усилия и результаты

Актуальность задачи подъема регионов Дальнего Востока и Сибири подтверждается гораздо более продолжительной, в сравнении с нынешним этапом поворота на Восток, историей попыток ее решения. Даже в случае современной России отсчет их можно вести с первого обозначения тихоокеанских приоритетов внешней политики России, включая поэтапное подключение страны к интеграционным процессам в АТР в 1986 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС М. Горбачевым. Через год для их реализации была принята «Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года». В течение 15 лет этой программой предполагалось создать на Дальнем Востоке экономический потенциал, равный накопленному здесь за весь предшествующий советский период. Однако ее реализация в силу разного рода обстоятельств столкнулась с серьезными трудностями, в итоге сделавшими ее невыполнимой [3].

Тем не менее с этого момента российским руководством неизменно и все более настойчиво подчеркивались важность и стратегическая необходимость решения этой

задачи. По мере упорядочения внутренней ситуации в «новой» России и достижения все более очевидных экономических успехов странами Азиатско-Тихоокеанского региона начинает приобретать популярность идея использования для развития российских восточных территорий возможностей, предоставляемых быстро растущими рынками АТР. Новая президентская программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2010 года» своей целью определяла обеспечение «устойчивого развития Дальнего Востока и Забайкалья с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации». Достижение этой цели предполагалось обеспечить посредством «создания условий для привлечения иностранных инвестиций в экономику Дальнего Востока и Забайкалья, формирования инвестиционного климата, не менее привлекательного, чем в сопредельных странах Северо-Восточной Азии», а также увеличение объема внешней торговли Дальнего Востока и Забайкалья со странами АТР и СВА. На этой основе планировалось обеспечить темпы роста дальневосточной экономики, существенно превышающие среднероссийские. На практике же в период 1996-2002 гг. валовой региональный продукт, наоборот, сократился на 12.3%.

В 2007 г. правительством РФ был утвержден новый вариант специальной Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Теперь в качестве ее основной цели определялось формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Дальнего Востока и Забайкалья, опять же «с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации». Одновременно в ней подчеркивалось, что в связи с очевидной неспособностью макрорегиона «конкурировать со странами Азиатско-Тихоокеанского региона по выпуску продукции машиностроения, информационно-коммуникационных технологий и др., ...позиционирование экономики макрорегиона должно осуществляться путем развития добычи и переработки природных ресурсов и использования его транзитных возможностей». Благоприятная экономическая конъюнктура позволила российскому правительству планомерно наращивать инвестиции в экономику Дальнего Востока, которые за период 2002-2012 гг. выросли 13,3 раза [3]. Несмотря на это, при подведении итогов выполнения этой программы в 2013 г. вновь выяснилось, что за пять лет ее реализации удалось лишь 37% предусматривавшихся ею мероприятий [3].

Тем не менее Министерство по развитию Дальнего Востока, созданное в 2012 г., выступает с еще более грандиозным проектом государственной программы до 2025 г. с объемом государственного финансирования в 38 трлн рублей, что, по некоторым расчетам, в 14 раз превышало долгосрочные расчетные возможности российского бюджета [3]. Непреодолимым препятствием для этого проекта стала радикально изменившаяся внешняя и внутренняя конъюнктура. Хотя программу «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года» решено было продлить вплоть до 2018 г., расходы на ее реализацию сокращались до 100 млрд рублей ежегодно в течение 2013-2017 гг. [4]. В очередной раз модифицированная и одобренная в 2013 г. ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года», подтвердив тезис о «позиционировании экономики макрорегиона путем развития добычи и переработки природных ресурсов», основную свою цель обозначила в «развитии транспортной и энергетической инфраструктуры для обеспечения ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона и улучшения инвестиционного климата в макрорегионе».

Результаты направленных на развитие макрорегиона Дальнего Востока и Забайкалья усилий, представляющие собой наиболее масштабную часть общей региональной политики России, очевидно, неоднозначны. Министерство по развитию Дальнего Востока, ныне несущее основную ответственность за их результаты, не обращая внимания на то, что предпринималось до его появления, оценивает итоги «новой государственной политики по ускорению социально-экономического развития Дальнего Востока» 2012-2017 гг. довольно оптимистично [5]. В качестве подтверждения оно ссылается в основном либо на

«инструменты», либо на промежуточные (незавершенные) шаги. В первом случае, по мнению Министерства, к позитивным итогам могут быть отнесены (а) принятия 30 федеральных законов, (б) создание системы институтов развития Дальнего Востока, (в) одобрение Президентом РФ нового подхода к социальному развитию центров экономического роста на Дальнем Востоке, (г) утверждение Правительством РФ перечня государственных программ, в которых формируются разделы по опережающему развитию приоритетных территорий («дальневосточные» разделы), (д) утверждение Правительством РФ Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года [5]. Во втором случае делается ссылка на (а) продолжающееся создание 177 объектов инфраструктуры территорий опережающего развития (ТОР); (б) привлечение 3,7 трлн частных инвестиций для реализации 1,2 тыс. новых инвестиционных проектов, 90% которых не будут связаны с добычей полезных ископаемых; (в) введение в действие 100 новых предприятий с 8,5 тыс. новых рабочих мест [5].

Однако фактические итоги всей этой активности демонстрируют совсем иную картину. Несмотря на оптимистические отчеты о создаваемых ТОРах, новых предприятиях и росте инвестиций, Дальний Восток остается в числе трех федеральных округов с самым заметным падением реальных доходов населения. Реальные располагаемые денежные доходы населения за первое полугодие 2017 г. в Еврейской автономной области упали на 9,8%, в Чукотском автономном округе - на 8,2% и Камчатском крае - на 7,9%. Реальные доходы жителей Хабаровского края снизились на 4,6%, Амурской области - на 4%, Приморского края и Сахалинской области - на 3,6% и Республики Саха (Якутии) - на 3,5% [6]. Другим индикатором результативности усилий по развитию Дальнего Востока может служить продолжающийся отток населения. Несмотря на все усилия, в 2016 г. из ДВФО, только по официальным данным, уехало 17,4 тыс. человек. В 2018 г. Дальний Восток России предположительно потеряет еще около 30 тыс. человек [7]. По прогнозу Федеральной службы государственной статистики тенденция сокращения населения в регионе сохранится вплоть до 2036 г., с 6 182,7 тыс. человек в 2017 г. до 6 132,2 тыс. в 2019 (- 50,5 тыс.), 5 989,7 тыс. в 2030 г. (- 142 тыс.) и 5 961,9 тыс. в 2036 г. (- 27,8 тыс.) [8]. В числе российских регионов - лидеров по оттоку населения окажутся Амурская область, Хабаровский и Приморский края. Как итог, Магаданская и Еврейская автономная области потеряют каждого сотого жителя, или более чем 1% населения.

Новая парадигма региональной политики: мировой опыт

Стоит, однако, признать, что достаточно скромными достижениями региональная политика отличается не только в России. В частности, в Европе карта «проблемных» регионов практически не меняется в течение нескольких последних десятилетий, что, по мнению многих, является неоспоримым свидетельством провала большинства предшествующих попыток политической интервенции с целью изменения ситуации [9, р. 17-18]. Это стало одним из стимулов, подтолкнувших все активнее разворачивающуюся в последние годы дискуссию по поводу так называемой новой парадигмы региональной политики, которая, по мнению одних, уже оформилась в основных своих чертах или, как считают другие, рождается на наших глазах [9, р. 8]. Начало ей было положено еще в 1980-е годы под влиянием ряда как негативных, так и позитивных обстоятельств. К числу первых относился, как уже было сказано, нарастающий скепсис по поводу результатов региональной политики в традиционных ее формах. С другой стороны, к необходимости переосмысления подходов к региональной политике подталкивали радикально меняющиеся тренды экономического роста и развития [10]; новые, более впечатляющие опыты региональной адаптации и развития [11]; результаты исследований в области «новой экономической географии» и в целом идеи, связанные с «новым открытием» регионов [12, р. 3]. Все это стало вызовом для региональной политики, способствуя очевидным переменам в ее содержании и формах [13, р. 192]. В результате локальные и национальные правительства по всему миру все чаще начинают отходить от традиционных мер, которые «акцентируют важность обеспечения масштабной инфраструктуры, привлечение

неохотных инвесторов и трансфертные выплаты, предназначенные главным образом для компенсации последствий реструктуризации промышленности и низкого роста» [14, р. 3]. Новые подходы, считают они, должны подчеркивать значимость выявления и мобилизации эндогенного потенциала, то есть способности регионов расти на основе собственных ресурсов. Эта концепция, или «новая парадигма», региональной политики, благодаря докладу Ф. Барки и исследованиям ОЭСР, получила название подхода, основывающегося на возможностях мест (place-based approach) [15]. Само это определение, полагает Ф. Барка, акцентирует внимание на трех особенностях: на «специфичности мест с точки зрения природных и институциональных ресурсов, индивидуальных предпочтений и знаний; на роли, которую играют (материальные и нематериальные) связи между местами; и... на том, что потребность во вмешательстве должна быть адаптирована к местам» [16, р. 4].

К числу наиболее важных отличительных черт «современной региональной политики», по мнению ряда исследователей, могут быть отнесены несколько ее параметров. Одним из них является одновременное стремление к достижению целей равенства и эффективности. Основная цель подхода, основывающегося на возможностях мест, подчеркивает Ф. Барка, «состоит в том, чтобы уменьшить устойчивую неэффективность (недоиспользование ресурсов, приводящее к доходам ниже потенциала, как в краткосрочном, так и долгосрочном плане) и устойчивое социальное отчуждение (прежде всего, чрезмерное число людей, находящихся ниже определенного стандарта с точки зрения доходов и других характеристик благосостояния) в определенных местах» [16]. Наряду с этим столь же значимыми являются (а) явный акцент на укрепление региональной конкурентоспособности; (б) необходимость долгосрочных всеобъемлющих стратегий, направленных на более широкую локальную среду; (в) ориентация на поощрение эндогенных активов, а не на экзогенные инвестиции и трансферты; (г) предпочтение выявлению и использованию возможностей для роста, а не для нейтрализации последствий упадка; (д) опора на подход «снизу вверх» и согласованное многоуровневое управление с более активной ролью локальных и региональных акторов, включая бизнес и других социальных партнеров; (е) особое внимание «мягким» факторам развития, таким как квалификация, инновационные возможности бизнеса и государственного сектора, межфирменные сетевые взаимодействия; (ж) новое понимание и подходы к измерению роста с акцентом на его качестве и более широких социальных и экологических последствиях [17].

Таким образом, политика регионального развития в современном ее понимании представляет собой, как отмечается в докладе Ф. Барки, «долгосрочную стратегию развития, целью которой является снижение устойчивой *неэффективности* (недоиспользование всего потенциала) и *неравенства* (доля людей ниже определенного уровня благосостояния и / или степень межличностных различий) в конкретных местах путем создания комплектов *интегрированных*, ориентированных на конкретные места *общественных благ и услуг*, разработанных и осуществляемых путем выявления и обобщения *локальных предпочтений и знаний* через *политические институты участия* и установление связей с другими местами...» [16, р. 5].

Стратегия развития Дальнего Востока как пример современной российской региональной политики

Специфика российской региональной политики, которая со всей полнотой отражается в современных программах развития Дальнего Востока, становится особенно заметной на фоне тех перемен в концептуальных подходах к региональной политике, региональному росту и развитию, о которых речь шла выше. Общие ее контуры сегодня официально определяются документом «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденным Указом Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г., который пришел на смену аналогичному документу, определявшему российскую региональную политику с 1996 г. Прежнее понятие «региональная политика» в новом документе заменяется термином «государственная политика

регионального развития», оставляя практически в неизменном виде понимание сути этого процесса как «системы мер, приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации...».

В целом современная российская региональная политика, что со всей очевидностью подтверждается подходами к развитию Дальнего Востока, представляет собой некоторый парадокс. С одной стороны, она опирается на весьма продолжительный опыт управления огромной и гетерогенной территорией, уходящий своими корнями в советское и даже дореволюционное прошлое, а также на весьма внушительный фундамент теоретических исследований в области регионалистики. Достаточно в этом случае упомянуть теорию районирования (регионализации) Н.Н. Баранского или концепцию территориально-производственных комплексов Н.Н. Колосовского, которые приобрели в свое время широкую известность. С другой стороны, российская региональная политика, по мнению некоторых отечественных специалистов, остается одним из наименее методологически разработанных направлений государственной политики и управления [18]. В частности, по мнению авторитетных российских экспертов, анализирующих нынешнюю стратегию развития дальневосточного макрорегиона, «главная проблема состоит в том, что политика по развитию Дальнего Востока так и не приобрела по-настоящему системного характера, оставаясь совокупностью полезных, но слабо связанных друг с другом мер» [19, с. 218].

В настоящее время эта политика представляет собой удивительную смесь мер, являющихся реминисценцией архаических подходов более чем вековой давности и предложений, хотя и опирающихся на теоретические соображения более позднего времени, но также все теряющих свою актуальность. В первом случае речь идет о таких составных элементах стратегии развития Дальнего Востока, как проекты «свободный порт Владивосток» и «Дальневосточный гектар». Один из них неявным образом отсылает к режиму порто-франко, действовавшему на Дальнем Востоке в 1861-1909 гг., другой - к практике крестьянского переселения второй половины XIX - начала XX в. Авторы современной стратегии развития дальневосточных территорий, очевидно, не смущает, что свою ценность эти исторические примеры утратили вместе с радикально изменившимися условиями, да и сама эта ценность, как показывают исторические исследования, является весьма условной. Так, режим порто-франко, введенный с целью обеспечения тогдашнего немногочисленного населения восточных российских территорий необходимыми для жизни товарами в ситуации отсутствия регулярных связей этой части страны с остальной ее территорией, на практике привел к подавлению местной экономики и фактически был отменен в 1900 г. [20]. В свою очередь, относительная эффективность переселенческой политики начала прошлого века обеспечивалась не только и не столько наличием свободных земель и привлекательностью создаваемых условий хозяйствования на восточной окраине, сколько «земельным голодом» и избытком населения в центральных районах, тогда преимущественно крестьянской страны [21].

Эти, адаптируемые к современности, архаические подходы комбинируются, как уже говорилось, с более современными идеями и подходами регионального развития, такими как «точки роста» (проект территорий опережающего развития) и «волны инноваций» или прямые инвестиции в развитие физической инфраструктуры и меры по привлечению инвестиций путем предоставления поддержки крупным компаниям и фирмам. Результативность всех этих мер, как показывают современные дискуссии о региональном развитии, также оценивается все более критически, по мере обнаружения связанных с ними издержек и ограничений.

Еще одной, явно просматривающейся специфической чертой современной стратегии развития Дальнего Востока, как и российской региональной политики в целом, является преимущественная опора на жестко централизованный подход, в рамках которого центральное правительство выступает основным ее разработчиком, а также главным актором в процессе ее реализации и контроле исполнения [19, с. 195]. Если отправной точкой в процессе рождения новой парадигмы региональной политики, как отмечалось

выше, является все более широко распространяющееся признание ограниченности государства в плане наличия конкретных локальных знаний, его традиционной неспособности адаптировать свое вмешательство к различиям в локальных институтах и мобилизовать локальных акторов [22, р. 194], то доминирующее официальное понимание региональной политики в России, кажется, движется в противоположном направлении. Централизованный подход не только сохраняет, но и укрепляется свою значимость, вопреки признанию все большим числом отечественных и зарубежных экспертов его ограниченной эффективности [23]. В своих конкретных проявлениях этот подход включает (1) преимущественное аккумулятивное финансирование финансовых средств и ресурсов в руках центрального правительства и перераспределение их между регионами в форме трансфертов и/или субсидий, исходя из его собственных представлений о нуждах и потребностях тех или иных реципиентов; (2) опору на политическую вертикаль, пронизывающую большую часть уровней принятия решений и основывающуюся на принципе «назначенчества»; (3) перенос предпочтений на реализацию мегапроектов, связанных не столько с решением социально-экономических задач, сколько с внутриполитическими или внешними геостратегическими целями; (4) акцент на содействие региональному росту, главным образом посредством развития «твердой» инфраструктуры, причем в случае Дальнего Востока не столько инфраструктуры социальной, сколько производственной.

Следствием этого является не только сужение пространства публичных дебатов и согласования целей, принципов регионального развития, но и существенная деформация системы мониторинга и оценки результатов политик, связанных с решением этой задачи. Как все чаще подчеркивается сегодня, для успешной реализации вмешательств в целях обеспечения регионального роста в гетерогенных контекстах чрезвычайно важное значение приобретает «четкое ex ante определение целей и предполагаемых результатов с точки зрения благосостояния и социально-экономического развития, прогресса в мероприятиях и четкий отбор соответствующих индикаторов результатов, необходимых для оценки того, были ли достигнуты цели и результаты» [24, р. 137]. В России преимущественно бюрократическое администрирование региональной политики ведет к выдвиганию на первый план удобных для чиновников систем отчетных показателей. Неудивительно поэтому, что Министерство развития Дальнего Востока, рапортуя об успехах своей работы, акцентирует внимание либо на «показателях процесса» (количество организационных мероприятий, число одобренных законов, объеме потраченных средств и т.п.), либо промежуточных индикаторах (число созданных предприятий, объем привлеченных инвестиций). В рамках существующего подхода все это часто оказывается более существенным, нежели конечные итоги усилий по обеспечению регионального роста и развития.

Заключение

На всем протяжении своей истории, со времени выхода Российской империи к Тихому океану, страна прилагала неоднократные усилия по освоению своих восточных территорий. Два основных фактора, оказавшихся «проклятием» российского Дальнего Востока, определяли смысл и содержание этих усилий. Это его богатство и малолюдность. Их сочетание постоянно подпитывало страх возможной утери данной территории, толкая поочередно или одновременно к наращиванию здесь военной мощи и попыткам подтолкнуть ее социально-экономическое развитие [25]. Новый тур российского поворота к Азии, в очередной раз внесший в повестку развития страны важность развития Дальнего Востока как «национального приоритета на весь XXI век», по преобладающему в российском экспертном сообществе мнению, вполне вписывается в рамки давно назревшего и вполне обоснованного стратегического выбора. В академических кругах это привело к рождению нового концепта - «Тихоокеанская Россия» - как альтернативы традиционному понятию «Дальний Восток», акцентирующему отдаленность, отделенность и заброшенность восточных районов страны. Напротив, термин «Тихоокеанская Россия» призван, хотя бы на ментальном уровне, нивелировать окраинность восточных территорий и еще

раз подчеркнуть их потенциал как одного из возможных драйверов общего развития современной России.

«России, - как неустанно подчеркивают одновременно с этим самые разные специалисты, - необходима новая стратегия развития Сибири и Дальнего Востока. ...Эта стратегия должна дать ответ не только на вопрос, как развивать регион, но и на вопросы, каким должен быть желаемый результат этого развития, при каких условиях он достижим, какова будущая роль региона в стране и в мире» [19, с. 193]. Однако даже поверхностный анализ планов и практических действий, связанных с сегодняшним разворотом РФ в Азию и развитием Дальнего Востока, не дает оснований для оптимизма. Российская региональная политика в ее современном варианте по-прежнему довольно глуха к этим рекомендациям и, похоже, эволюционирует по пути, отличном от общемировых трендов. Это делает идею Тихоокеанской России еще менее достижимой, оставляя ее в статусе слабоосвоенной периферийной территории на неопределенное время. Стратегия развития Дальнего Востока, таким образом, является нетипичным вариантом российской региональной политики только с точки зрения того объема сил и ресурсов, которые привлекались и используются для этого. Но она может быть определена как вполне типичный пример этой политики с точки зрения доминирующих подходов, методов и результатов, демонстрирующих весьма скромную эффективность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. См., например: Лукин А.В. Поворот к Азии. Российская внешняя политика на рубеже веков и ее активизация на восточном направлении. - М.: Весь мир, 2014. - 640 с.; Новое позиционирование Российской Федерации в глобальном хозяйстве - возможности и вы. - М.: Фонд «Институт современного общества», 2015 // [Электронный ресурс] - URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/f87/f8739b4c7021681c878ff49aa403ba8e.pdf>; 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.
2. Бордачев Т. Лицом к Азии. Итоги поворота России на Восток в 2016 году // [Электронный ресурс] - URL: https://lenta.ru/articles/2016/12/22/face_to_face_with_east/
3. Савченко А.Е. Почему программы развития Дальнего Востока не работают? // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества: материалы IV международной научно-практической конференции (Благовещенск-Хэйхэ-Харбин, 14-19 мая 2014 г.). Вып. 4 / Отв. ред. Д.В. Буяров и Д.В. Кузнецов. - Благовещенск: Изд-во БГПУ, 2014. - 643 с.
4. На Дальний Восток денег нет // [Электронный ресурс] - URL: <http://www.interfax.ru/business/298726>.
5. Основные результаты работы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока за 2012-2017 годы // [Электронный ресурс] - URL: http://government.ru/dep_news/32242/
6. Реальные доходы населения Дальнего Востока упали до 9,8% // [Электронный ресурс] - URL: <https://regnum.ru/news/2294328.html>
7. Отток населения из ДФО в 2018 году увеличится в два раза - прогноз Росстата // [Электронный ресурс] - URL: <https://regnum.ru/news/economy/2377902.html>
8. Федеральная службы государственной статистики. Предположительная численность населения Российской Федерации // [Электронный ресурс] - URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812
9. Where Is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. Paper Prepared for Discussion at the Twenty-Second Meeting of the Sponsors of the European Research Center to be Held at Ross Priory, Los Lomondside on 8 and 9 October 2001. - Glasgow: University of Strathclyde, 2001. - 29 p.
10. Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives. Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. and Swyngedox E. (eds.). - L.: Jessica Kingsley Publishers, 1989. - 220 p.
11. Morgan K. Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal // Regional Studies. - 1997. - No 31(5). - Pp. 491-504.

12. Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. - N.Y., L.: The Guildford Press, 1997. - 338 p.
13. Stöhr W. Regional Policy at the Crossroads: An Overview. In: Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives. Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. and Swyngedox E. (eds.). - L.: Jessica Kingsley Publishers, 1989. - 220 p.
14. Ascani A., Crescenzi R. and Iammarino S. Regional Economic Development: A Review // WP 1/03. Search Working Paper. January 2012. - 26 p.
15. Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. April 2009. - URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/bar-ca_report_/barca_report_en.pdf.
16. Fabrizio Barca. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. April 2009. P. 4. - URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/bar-ca_report_/barca_report_en.pdf.
17. OECD. Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. - Paris: OECD, 2009. - 197 p.; OECD. Organising Local Development. The Role of Local Development Agencies and Companies. - Paris: OECD, 2017. - 40 p.
18. Козлов Л.Е., Волынчук А.Б. Региональная политика России на Дальнем Востоке в условиях неблагоприятной внешней среды (2014-2016 гг.) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. - 2016. - № 4 (39). - С. 24-35.
19. 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.
20. Фисенко А.И., Хамаза Е.А. Порто-франко Владивосток: исторический опыт и современные задачи // Фундаментальные исследования. - 2015. - № 6-3. - С. 637-642 // [Электронный ресурс] - URL: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=38674/>
21. Туркулец С.Е., Кононец А.Н. Миграция как основной способ формирования царским правительством населения и трудовых ресурсов Дальнего Востока (XIX - начало XX вв.) // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. - 2016. - № IV-1 (28). - С. 83-87.
22. Bolton, Roger. Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle // Urban Studies. - 1992. - No 29(2). - Pp. 185-203.
23. К Великому океану - 4: поворот на Восток. Предварительные итоги и новые задачи. Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». - М., 2016. - 36 с.; Lo Bobo. Russia's Eastern Direction - Distinguishing the Real from the Virtual // Russie. Nei Report. - No 17. - January 2014. - 32 p.
24. Barca F., McCann Ph. and Rodr'iguez-Pose A. The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches // Journal of Regional Science. - 2012. - Vol. 52. No 1. - Pp. 134-152.
25. Песцов С.К. Региональная политика и региональное развитие: факторы, индикаторы и измерения // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. - 2011. - № 4. - С. 13-21.

REFERENCES AND NOTES

1. Lukin A.V. Povорот k Azii. Rossiyskaya vneshnyaya politika na rubezhe vekov i yeye aktivizatsiya na vostochnom napravlenii. [Lukin A.V. Turn to Asia. Russian Foreign Policy at the Turn of the Century and Its Activation in the Eastern Direction]. M.: Ves' mir, 2014. 640 p.; Novoye pozitsionirovaniye Rossiyskoy Federatsii v global'nom khozyaystve - vozmozhnosti i perspektivy. [New Positioning of the Russian Federation in the Global Economy - Opportunities and Prospects]. M.: Fond «Institut sovremennogo obshchestva, 2015. URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/f87/f8739b4c7021681c878ff49aa403ba8e.pdf>; Povорот na Vostok: razvitiye Sibiri i Dal'nego Vostoka v usloviyakh usileniya aziatskogo vektora vneshney politiki Rossii. [The Pivot to the East: the Development of Siberia and the Far East in the Context of the Strengthening of the Asian Vector of Russia's Foreign Policy]. отв. ред. И.А. Макаров. М.: Izd-vo «Mezhdunarodnyye otnosheniya», 2016. 448 p.

2. 2. Bordachev T. Litsom k Azii. Itogi povorota Rossii na Vostok v 2016 godu. [Face to Asia. Results of Russia's Pivot to the East in 2016] URL: https://lenta.ru/articles/2016/12/22/face_to_face_with_east/
3. Savchenko A.Ye. Pochemu programmy razvitiya Dal'nego Vostoka ne rabotayut? Why Don't the Development Programs of the Far East Work?]. Rossiya i Kitay: istoriya i perspektivy sotrudnichestva: materialy IV mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsii (Blagoveshchensk-Kheykhe-Kharbin, 14-19 maya 2014 g.). Vypusk 4. Otv. red. D.V.Buyarov i D.V.Kuznetsov. Blagoveshchensk: Izd-vo BGPU, 2014. 643 c.
4. Na Dal'niy Vostok deneg net. [There is no money for the Far East]. URL: <http://www.interfax.ru/business/298726>.
5. Osnovnyye rezul'taty raboty Ministerstva Rossiyskoy Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka za 2012-2017 gody. [The Main Results of the Work of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East for 2012-2017]. URL: http://government.ru/dep_news/32242/
6. Real'nyye dokhody naseleniya Dal'nego Vostoka upali do 9,8%. [The Real Incomes of the Population of the Far East Fell to 9.8%]. URL: <https://regnum.ru/news/2294328.html>
7. Ottok naseleniya iz DFO v 2018 godu uvelichitsya v dva raza - prognoz Rosstat. [The Outflow of Population from the Far Eastern Federal District Will Double in 2018 - the Forecast of Rosstat]. Available at: <https://regnum.ru/news/economy/2377902.html>
8. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. Predpolozhitel'naya chislennost' naseleniya Rossiyskoy Federatsii [Federal State Statistics Service. Estimated Population of the Russian Federation]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812
9. Where Is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. Paper Prepared for Discussion at the Twenty-Second Meeting of the Sponsors of the European Research Center to be Held at Ross Priory, Los Lomondside on 8 and 9 October 2001. Glasgow: University of Strathclyde, 2001. 29 p.
10. Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives. Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. and Swyngedox E. (eds.). L.: Jessica Kingsley Publishers, 1989. 220 p.
11. Morgan K. Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. Regional Studies. 1997. No 31(5). Pp. 491-504.
12. Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. N.Y., L.: The Guilford Press, 1997. 338 p.
13. Stöhr W. Regional Policy at the Crossroads: An Overview. In: Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives. Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. and Swyngedox E. (eds.). L.: Jessica Kingsley Publishers, 1989. 220 p.
14. Ascani A., Crescenzi R. and Simona Iammarino. Regional Economic Development: A Review. WP 1.03. Search Working Paper. January 2012. 26 p.
15. Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. April 2009, Available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
16. Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. April 2009. P. 4, Available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
17. OECD. Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. - Paris: OECD, 2009. 197 p.; OECD. Organising Local Development. The Role of Local Development Agencies and Companies. Paris: OECD, 2010. 40 p.
18. Kozlov L.Ye., Volynchuk A.B. Regional'naya politika Rossii na Dal'nem Vostoke v usloviyakh neblagopriyatnoy vneshney sredy (2014-2016 gg.). [Regional Policy of Russia in the Far East in Conditions of Unfavorable External Environment (2014-2016)]. Oykumena. Regionovedcheskiye issledovaniya. 2016. No. 4 (39). pp. 24-35.
19. Povорот na Vostok: Razvitiye Sibiri i Dal'nego Vostoka v usloviyakh usileniya aziatskogo vektora vneshney politiki Rossii. [The Pivot to the East: The Development of Siberia and the Far East in the Context of the Strengthening of the Asian Vector of Russia's Foreign Policy]. otv. red. I. A. Makarov. M.: Mezhdunarodnyye otnosheniya, 2016. 448 p.

20. Fisenko A.I., Khamaza Ye.A. Porto-franko Vladivostok: istoricheskiy opyt i sovremennyye zadachi. [Porto-franco Vladivostok: Historical Experience and Modern Challenges]. *Fundamental'nyye issledovaniya*. 2015. № 6-3. Pp. 637-642 Available at: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=38674/>
21. Turkulets S.Ye., Kononets A.N. Migratsiya kak osnovnoy sposob sozdaniya tsarstvennogo i demograficheskogo naslediya Dal'nego Vostoka (XIX - nachalo XX vv.). [Migration as the Main Way of Formation of the Population and Labor Resources of the Far East by the King's Government (XIX - the Beginning of the XX Centuries)]. *Uchenyye zapiski Komsomol'skogo-na-Amure gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. 2016. No. IV-1 (28). Pp. 83-87.
22. Bolton R. Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle. *Urban Studies* 1992. No 29(2). Pp. 185-203.
23. K Velikomu okeanu - 4: povorot na Vostok. Predvaritel'nyye itogi i novyye zadachi. [To the Great Ocean - 4: Pivot to the East. Preliminary Results and New Tasks]. *Doklad mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba «Valday»*. M., 2016. 36 s.; Lo Bobo. Vostochnoye napravleniye Rossii - Otlichkiye real'nogo ot virtual'nogo. *Rossiya. Otchet Nei*. No. 17. Yanvar' 2014. 32 p.
24. Barca F., McCann Ph. and Rodr'iguez-Pose A. The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 2012. Vol. 52. No 1. Pp. 134-152.
25. Pestsov S.K. Regional'naya politika i regional'noye razvitiye: faktory, indikatory i izmereniya. [Regional Policy and Regional Development: Factors, Indicators and Measurements]. *Gumanitarnyye issledovaniya v Vostochnoy Sibiri i na Dal'nem Vostoke*. 2011. No. 4. S. 13-21.

Информация об авторах:

Песцов Сергей Константинович, доктор политических наук, главный научный сотрудник Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия
skpfox@mail.ru

Волынчук Андрей Борисович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия
i-abv@yandex.ru

Получена:

Для цитирования: Песцов С.К., Волынчук А.Б. Стратегия развития Дальнего Востока: (не)типичный случай современной российской региональной политики. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2018. Том. 10. № 3-1. с.82-92.
doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-82-92.

Information about the authors:

Sergey K. Pestsov, Doctor of Political Sciences, Chief Researcher, Center for Asia-Pacific Studies, Institute of History, Archeology and Ethnography of Peoples of the Far East, Far-Eastern Branch of Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia
skpfox@mail.ru

Andrei B. Volynchuk, Doctor of Political Sciences, Leading Researcher, Center for Asia-Pacific Studies, Institute of History, Archeology and Ethnography of Peoples of the Far East, Far-Eastern Branch of Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia
i-abv@yandex.ru

Received:

For citation: Pestsov S.K., Volynchuk A.B. Far East development strategy: (not) typical case of modern Russian regional policy. *Historical and Social-Educational Idea*. 2018. Vol. 10. no.3-1. Pp. 82-92. doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-82-92. (in Russ)