**ДЕМЬЯНЕНКО
Александр
Николаевич**

Доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник
Институт экономических исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская, 153,
Хабаровск, Россия, 680042

**DEMYANENKO
Alexander
Nikolaevich**

Doctor of geography,
professor, chief researcher
Economic Research
Institute FEB RAS,
153, Tikhookeanskaya Street,
Khabarovsk, Russia, 680042

demyanenko@ecrin.ru

УДК 332.1

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О ПРОЕКТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Настоящая работа представляет собой критические «замечки на полях» проекта «Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 года и на перспективу до 2035 года». Указанный проект рассматривается с позиций соответствия критериям «хорошей стратегии», качества анализа проблемного поля, корректности формулирования целевых установок.

Дальний Восток, региональное развитие, стратегическое планирование

A FEW WORDS ABOUT THE DRAFT OF NATIONAL PROGRAM FOR THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FAR EAST

This work is a critical «notes on the margins» of «The National Program for the Development of the Far East until 2025 and to the future until 2035» project. This project is considered from the standpoint of meeting the criteria of a «good strategy», the quality of analysis of the problem field, the correctness of the formulation of targets.

Russian Far East, regional development, strategic planning

Введение

Не так давно появился очередной документ, имеющий целью обеспечить развитие Дальнего Востока. Я имею в виду проект Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 года и на перспективу до 2035 года (далее – Программа). К сожалению, у меня просто не было времени детально проанализировать этот почти стостраничный документ, поэтому предлагаемый читателю текст – не более чем своего рода «заметки на полях».

Эти «заметки» сгруппированы следующим образом: место Программы в той совокупности институтов стратегического планирования, которая была сформирована в РФ в последние годы; рассмотрение концептуальных положений Программы и соответствие их представлениям, которые сложились в научном сообществе относительно того, что есть стратегии (прежде всего государственные).

Национальная программа в контексте новаций последних лет в сфере стратегического планирования

Начнём с того, что авторы Программы, несомненно, рассматривают её как документ стратегического планирования. Относительно самой системы регионального стратегического планирования автор имел возможность не раз и не два выказать своё мнение [1; 18; 19], поэтому, не повторяя сказанного, хотел бы обратить внимание читателей на два аспекта стратегирования.

Во-первых, что есть хорошая стратегия, и, соответственно, что есть стратегия плохая? Здесь в качестве отправной точки возьмём монографическое исследование Ричарда Румельта «Хорошая стратегия, плохая стратегия» [11].

В этой работе содержится много чего интересного и поучительного. В частности, автор отмечает, что «хорошая стратегия подразумевает умение честно и открыто признать трудности и проблемы, с которыми мы сталкиваемся, и выработать конкретные методы их преодоления» [11, с. 16]. Тогда как плохая стратегия «пренебрегает важностью выбора и чёткой концентрации внимания, стараясь вместо этого примирить огромное множество требований и интересов, явно конфликтующих друг с другом» [11, с. 16–17].

Если обратиться к тексту Программы, то её авторами проблема видится только в том, что ускоренное развитие Дальнего Востока, объявленное национальным приоритетом на весь XXI век в 2013 г., в 2019 г. явно не получилось обеспечить¹. Возможно, это действительно проблема, но не экономики Дальнего Востока, а скорее регулятора. А вера в то, что приняв Программу или ещё какой-либо закон, мы автоматически можем решить проблему, ничего кроме удивления вызвать не может².

Далее следует отметить, что хорошая стратегия – дело многотрудное и требующее от разработчиков немалых знаний и относительно проблемы, и относительно инструментария её решения. К тому же «хорошая стратегия», в том числе и стратегия развития региона, – всегда

¹ Что и почему не удалось в ходе реализации Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утверждённой распоряжением Правительства РФ № 466-р от 29 марта 2013 г., на смену которой, судя по всему, и должна прийти рассматриваемая Программа, достаточно подробно освещено в статье П.А. Минакира [6].

² Как тут не вспомнить слова Дж. Стиглера: «...я предполагаю, что принять закон не означает решить проблему» [15, с. 53].

«штучный товар», она всегда индивидуальна. Увы, но сложившаяся в современной России практика массового производства стратегий, в том числе и региональных, свидетельствует скорее об обратном¹.

Во-вторых, мы должны определиться с тем, что представляет собой сам процесс «делания» стратегии. И здесь опять-таки обратимся к ставшей уже классической работе Джеффа Малгана «Искусство государственной стратегии» [3]. Вновь приходится констатировать, казалось бы, очевидное: «любая стратегия предполагает выбор приоритетов: тщательное определение того, что важнее всего, и концентрацию усилий на достижимых целях» [3, с. 14]. А вот для того, чтобы должным образом концентрировать усилия и добиваться желаемых результатов, государственным органам, ответственным за разработку стратегии, следует уделить внимание: «ЦЕЛЯМ – *почему* те или иные действия являются первоочередными... ВНЕШНИМ УСЛОВИЯМ – *где* предполагается достичь обозначенных целей...» [3, с. 14].

Именно от того как мы отвечаем на эти два вопроса – «почему?» и «где?», зависит определение правительством и его планирующими структурами того, каковы желаемые и достижимые цели, приоритет и их очередность. И лишь после того, как удалось определиться с ответом на вопрос «*Чего* стремятся достичь правительство и его органы?», следует обратиться к разработке того, что обычно обозначают как механизмы реализации. В общем и целом всё вышеперечисленное в той или иной мере присутствует в Программе, а вот что отсутствует, так это то, что Дж. Малган обозначил как «обучение». По Малгану, обучение – это создание «систем формирования представлений не только о том, какие усилия оказались действенными или провалились, но также позволяющих осознать необходимость пересмотра целей, результатов анализа и избранных направлений» [3, с. 15].

Удивительно, но факт: предлагаемая Программа (далеко не первая и даже не вторая попытка ускоренного развития Дальнего Востока) не содержит даже намека на обучение через выявление того, почему предшествующие программы оказались малоуспешными и почему вновь и вновь решается одна и та же проблема². Возникает ощущение, что авторы Программы твёрдо знают всё, что имеет отношение к экономическим, а заодно и социальным, экологическим и всем иным проблемам Дальнего Востока. Более того, они уверены в том, что государство располагает всем необходимым для достижения целей инструментарием (при явном предпочтении законам, распоряжениям и т.п.). И это при том, что территориально-отраслевая структура экономики Дальнего Востока (как, впрочем, и любой другой пространственной экономической системы первого уровня делимитации национального экономического пространства) отличается высоким уровнем инерционности, а внешняя среда экономики региона находится в состоянии высокого уровня неопределённости³.

¹ Конечно, индивидуальный подход к решению стратегических, в том числе и региональных, проблем вовсе не следует абсолютизировать. Скорее всего, прав Дж. Малган: «Стратегическая деятельность, однако, немыслима без некоторого элемента стандартизации и рутинизации, а также без определённого понимания принципов разработки долгосрочных планов...» [3, с. 46].

² Это тем более удивительно, что существует целый ряд исследований, в которых не только содержится анализ эффективности программ развития Дальнего Востока, но и предложения по их совершенствованию [4; 5; 6; 7; 10; 12; 17].

³ Подробно эти вопросы освещены в [1; 2; 8; 9].

Некоторые замечания относительно «общих положений», конкурентных преимуществ Дальнего Востока, «общих целей и направлений развития»

Прежде всего попробуем понять: насколько Программа есть стратегия? И с этой целью обратимся к «Общим положениям». Буквально первый абзац повергает в шок: «Дальний Восток России располагает уникальным набором конкурентных преимуществ. Близость к крупнейшему в мире быстрорастущему рынку Азиатско-Тихоокеанского региона, пролегающие на его территории глобальные транспортные коридоры, богатейшие природные ресурсы и чистейшая экология, промышленный и научно-образовательный потенциал могут быть конвертированы не только в ускорение его собственного развития, но и устойчивый экономический рост всей Российской Федерации».

Итак, по-порядку. Начнём с Дальнего Востока. С недавних пор стало признаком хорошего тона смешивать единицы административно-территориального деления (субъекты РФ, федеральные округа) и пространственные экономические системы, то есть экономические районы. И это можно было бы понять, если бы имело место полное огосударствление экономики. Но этого, несмотря на доминирование государства в экономике современной России, всё-таки нет. Авторы Программы, тем не менее, фактически придерживаются принципа единства экономического районирования и административно-территориального деления¹. И коль так, то совершенно не важно, что такое Дальний Восток, в каких границах мы его рассматриваем в качестве объекта стратегирования. И не важно, с Забайкальем или без Забайкалья, с Якутией или без оной и т.д. В результате мы получаем Дальневосточный макрорегион как некий конгломерат экономик субъектов РФ, занимающий более 40% территории России².

Кстати, о какой региональной идентичности можно вести речь, когда имеешь дело с таким пространственным конгломератом? Как тут не вспомнить слова Л.В. Смирнягина: «идентичность как таковая обладает мощным потенциалом для сплачивания людей в устойчивые группы, объединённые общими системами ценностей, сходной реакцией на социальные процессы и единой волей к социальному действию. Она не раз становилась основой для мобилизации общественных сил, притом в целях как созидательных, так и разрушительных» [13, с. 24].

Дальний Восток, как он представлен в Программе, – конгломератное пространственное образование, отдельные части которого (субъекты РФ или группы смежных субъектов РФ) обладают не только различными экономическими интересами, но и различными условиями (природными, социальными, культуральными) ведения экономической деятельности. Это, конечно, не означает, что в отношении столь специфического объекта невозможна разработка системных действий, то есть стратегии, но таковая обязательно должна учитывать специфику объекта регулятивного воздействия. А именно этого в предлагаемой Программе и нет.

Теперь о конкурентных преимуществах Дальнего Востока, которые могут быть конвертированы, по мысли авторов Программы, не только в ускоренный рост макрорегиона, но и в

¹ Впрочем, здесь они не оригинальны. Если мы обратимся к «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», обнаружим там то же самое.

² И это невольно наводит на мысль: а есть ли объективные основания разделять всю территорию РФ на макрорегионы? Может быть, есть территориальные образования, в пределах которых процессы районообразования могут лишь в отдалённом будущем привести к формированию пространственных экономических систем макроуровня, то есть экономических районов макроуровня. Скорее всего, прав Л.В. Смирнягин, когда в качестве первого этапа районирования ставит поиск ответа на вопрос о районируемости территории [14]. Попытки найти ответ на этот вопрос применительно к Дальнему Востоку привели автора данных строк к осознанию того факта, что экономические районы мезоуровня перемежаются лакунами. И чем дальше мы движемся на Север, тем лакуны всё больше [1].

устойчивый рост всей России. Как справедливо отметили П.А. Минакир и О.М. Прокапало, набор как позитивных, так и негативных факторов экономического развития Дальнего Востока давно и хорошо известен. Однако при этом остаётся открытым вопрос, почему «экономическое развитие региона неустойчиво в смысле чередования периодов относительного процветания и провалов темпов роста и уровня развития» [10, с. 146].

Искать в Программе ответа на этот вопрос не приходится, хотя бы в силу того, что её авторы вместо диагностики проблемы, понимания причин её возникновения (ретроспективный анализ) фактически свели всё к использованию SWOT-анализа (в его крайне упрощённой форме). Кстати, искать что-либо конкретное относительно конкурентных преимуществ Дальнего Востока и его отдельных субрегионов также не стоит: этого просто нет. Вместо этого есть данные о численности населения стран АТР, данные о расстоянии от Владивостока до Пекина, Сеула и Токио, упоминание о запасах отдельных видов минерально-сырьевых ресурсов. Кроме того, есть указание на то, что по территории Дальнего Востока проходят Транссиб и БАМ; оказывается, есть ещё и морские порты¹. Иначе говоря, вместо выявления источников конкурентоспособности, их локализации, оценки их устойчивости – двухстраничная справка, которая завершается следующей фразой: «Потенциал Дальнего Востока России огромен, и его роль в АТР будет возрастать с каждым годом».

Наконец, автор этих строк не мог пройти мимо раздела «Общие цели и направления социально-экономического развития Дальнего Востока России до 2025 г.». В этом разделе есть упоминание и о новой модели развития макрорегиона, и о том, что запущены новые механизмы развития Дальнего Востока, и об успехах в экономике, достигнутых благодаря запуску этих механизмов, и пр. Не стоит искать лишь обоснования системы целей Программы. Но есть прекрасная по лаконичности итоговая фраза: «...целями социально-экономического развития Дальнего Востока до 2025 г. являются: ускорение темпов экономического роста Дальнего Востока до 6% в год; повышение качества жизни на Дальнем Востоке до уровня выше среднероссийского».

Ну что тут скажешь? Есть только вопросы: А почему не 6,5% или ещё выше? А не напоминает ли достижение уровня, который выше среднероссийского, поиск средней температуры, причём не по палате, а по больнице в целом?

Заключение

После ознакомления с Программой вспомнились следующие слова Р. Румельта: «К сожалению, хорошая стратегия всегда была скорее исключением, нежели правилом...» [11, с. 16]. И причин тому немало, поэтому остановимся только на двух.

Первая – крайняя сложность самой задачи. Здесь уместно вспомнить М. Сторпера: «Не стоит надеяться, что какая-либо область научных знаний сможет дать исчерпывающие ответы на все вопросы, особенно в такой сложной сфере взаимодействия человека и технологий, как пространственная экономика. Только поставив во главу угла изучение изменений и их причин, то есть изучая города и регионы как авангард развития, можно расставить приоритеты» [16, с. 20]. К сожалению, понимание того, что развитие пространственных экономических систем – крайне сложное и многоаспектное явление, которое «не может быть объяснено с помощью одной научной дисциплины или теории» [16, с. 20], всё ещё не осознано в полной мере авторами Программы. Конечно, «...в вопросах государственной политики источником концепций отнюдь не всегда становится теория» [3, с. 223], но знать теорию всё-таки совсем не лишне.

¹ С чувством глубочайшего удивления узнал, что на Дальнем Востоке России развиваются крупнейшие промышленные центры в области автомобилестроения.

Вторая – рискну предположить, что имеет место профанирование самой идеи государственного стратегического регулирования регионального развития. И трудно не согласиться со следующим тезисом Р. Румельта: «...самое прискорбное, что «стратегия» стала настоящим словом-паразитом; многие бизнесмены, преподаватели и чиновники употребляют его сегодня и к месту, и не к месту» [11, с. 17].

У автора нет готовых решений, как преодолеть проблему профанирования самой идеи стратегии в сфере регионального развития. Скорее всего, это тот класс проблем, которые нельзя решить, но следует решать. Хотя бы уже в силу того, что «плохая стратегия – это нечто большее, нежели отсутствие хорошей стратегии. Она живёт своей жизнью и по своим логическим законам. Плохая стратегия – фальшивое сооружение, возведённое на фундаменте ошибочных суждений» [11, с. 21].

Список литературы

1. Демьяненко А.Н. О декомпозиции экономического пространства в пределах Дальневосточного макрорегиона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 2. С. 5–20. DOI: 10.14530/reg.2018.2.5
2. Демьяненко А.Н., Прокапало О.М. Экономическое пространство Дальнего Востока России: посткризисная динамика и экономическая безопасность // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 5. С. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25
3. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знаний по имя всеобщего блага. М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. 472 с.
4. Минакир П.А. Исследование экономики Дальнего Востока. 1975–2000. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2017. 912 с.
5. Минакир П.А. Ожидания и реалии политики «поворота на Восток» // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 4. С. 1016–1029. DOI: 10.17059/2017-4-4
6. Минакир П.А. «Программная» экономика: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2019. № 2. С. 7–16. DOI: 10.14530/se.2019.2.007-016
7. Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. 848 с.
8. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Очерки по пространственной экономике. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. 272 с.
9. Минакир П.А., Демьяненко А.Н., Прокапало О.М., Горюнов А.П. Интеграция и дезинтеграция в экономическом пространстве России: методологический аспект // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 43–54. DOI: 10.24866/1998-6785/2018-4/43-54
10. Минакир П.А., Прокапало О.М. Дальневосточный приоритет: инвестиционно-институциональные комбинации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2. С. 146–155.
11. Румельт Р. Хорошая стратегия, плохая стратегия. В чем отличие и почему это важно. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 448 с.
12. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. Владивосток: Дальнаука, 2011. 912 с.
13. Смирнягин Л.В. О региональной идентичности // Меняющаяся география зарубежного мира. М.–Смоленск: Ойкумена, 2007. С. 21–49.
14. Смирнягин Л.В. Районирование общества: методика и алгоритмы // Общественная география: многообразие и единство. М.–Смоленск: Ойкумена, 2011. С. 55–82.
15. Стиглер Дж.Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.

16. Сторпер М. Ключи от города: Как устроено развитие? М.: Strelka Press, 2018. 368 с.
17. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2010. 560 с.
18. Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 1) // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 3. С. 48–60. DOI: 10.14530/reg.2016.3
19. Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 2): от общего к частному // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 6. С. 63–74. DOI: 10.14530/reg.2016.3

References

1. Demyanenko A.N. On the Decomposition of Economic Space within Far Eastern Macroregion. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 2. Pp. 5–20. DOI: 10.14530/reg.2018.2.5 (In Russian)
2. Demyanenko A.N., Prokapalo O.M. Economic Space of the Russian Far East: Post-Crisis Dynamics and Economic Security. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 5. Pp. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25 (In Russian)
3. Mulgan G. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Moscow, 2012. 472 p. (In Russian)
4. Minakir P.A. *Studies of the Economy of the Far East. 1975–2000*. Khabarovsk, 2017. 912 p. (In Russian)
5. Minakir P.A. «Turn to the East» Policy: Expectations and Reality. *Ekonomika regiona* [Economy of Region]. 2017. Vol. 13. No. 4. Pp. 1016–1029. DOI: 10.17059/2017-4-4 (In Russian)
6. Minakir P.A. «Program» Economy: The Far East. *Prostranstvennaya ekonomika* = Spatial Economics. 2019. No. 2. Pp. 7–16. DOI: 10.14530/se.2019.2.007-016 (In Russian)
7. Minakir P.A. *Regions' Economics. Russian Far East*. Moscow, 2006. 848 p. (In Russian)
8. Minakir P.A., Demyanenko A.N. *Essays on Spatial Economics*. Khabarovsk, 2014. 272 p. (In Russian)
9. Minakir P.A., Demyanenko A.N., Prokapalo O.M., Goryunov A.P. Integration and Disintegration in Russia's Economic Space: Methodological Aspects. *Oykumena. Regionovedcheskie issledovaniya* [Ojkumena. Regional Researches]. 2018. No. 4. Pp. 43–54. DOI: 10.24866/1998-6785/2018-4/43-54 (In Russian)
10. Minakir P.A., Prokapalo O.M. Far East-Priority: Combinations of Investment and Institutes. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association]. 2018. No. 2. Pp. 146–155. (In Russian)
11. Rumelt R. *Good Strategy, Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*. Moscow, 2014. 448 p. (In Russian)
12. *The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia – 2050*. Ed. by P.A. Minakir, V.I. Sergienko. Vladivostok, 2011. 912 p. (In Russian)
13. Smirnyagin L.V. About Regional Identity. In: *Changing Geography of the Foreign World*. Moscow – Smolensk, 2007. Pp. 21–49. (In Russian)
14. Smirnyagin L.V. Regionalization of Society: Methods and Algorithms. In: *Social Geography: Diversity and Unity*. Moscow – Smolensk, 2011. Pp. 55–82. (In Russian)
15. Stigler G.J. *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Moscow, 2017. (In Russian)
16. Storper M. *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Moscow, 2018. 368 p. (In Russian)
17. *The Pacific Russia – 2030: Scenario Forecasting for Regional Development*. Ed. by P.A. Minakir. Khabarovsk, 2010. 560 p. (In Russian)

18. Shvetsov A.N., Demyanenko A.N., Ukrainsky V.N. Destructive Stereotypes of Russian Strategic Planning and Their Possible Consequences for Practice of Regional Strategy Development (Part 1). *Regionalistica* [Regionalistics]. 2016. Vol. 3. No. 3. Pp. 48–60. DOI: 10.14530/reg.2016.3 (In Russian)

19. Shvetsov A.N., Demyanenko A.N., Ukrainsky V.N. Destructive Stereotypes of Russian Strategic Planning and Their Possible Consequences for Practice of Regional Strategy Development (Part 2): From the General to the Particular. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2016. Vol. 3. No. 6. Pp. 69–80. DOI: 10.14530/reg.2016.6 (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Демьяненко А.Н. Несколько слов о проекте Национальной программы развития Дальнего Востока // Регионалистика. 2019. Т. 6. № 3. С. 5–12. DOI: [10.14530/reg.2019.3.5](https://doi.org/10.14530/reg.2019.3.5)

For citing:

Demyanenko A.N. A Few Words about the Draft of National Program for the Development of the Russian Far East. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2019. Vol. 6. No. 3. Pp. 5–12. DOI: [10.14530/reg.2019.3.5](https://doi.org/10.14530/reg.2019.3.5) (In Russian)