

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Научная статья

УДК 332.12

doi:10.22394/1818-4049-2023-105-4-87-99

Трансформация рисков в институциональных преобразованиях региона: предпосылки

Олег Маркович Рензин

Институт экономических исследований, Дальневосточное отделение Российской академии наук, Хабаровск, Россия
renzin@ecrin.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7023-7279>

Аннотация. Современный этап экономического развития вносит в традиционные интерпретации научных и практических проблем существенные дополнения и изменения. Они генерируются за счет внутриэкономических и внешних структурных и динамических перестроек, изменений в стратегии и тактике функционирования хозяйствующих агентов, геополитических трансформаций. Происходящие процессы затрагивают всю национальную и международную систему. Однако в наибольшей мере они влияют на пространственные структуры, в которых фокусируются комплексы ответных реакций на происходящие изменения. Для российской экономики одним из таких флагманских по чувствительности территориальных образований является Дальневосточный регион. С одной стороны, в нём в течение многих лет осуществляется активный национальный процесс стимулирования экономического развития, исполняемый в политически сформулированном долгосрочном варианте, что связано с активными инвестиционными и институциональными процессами. С другой стороны, он выполняет функции представления интересов России в реализации сотрудничества с исторически разноориентированными по потенциальному партнерству азиатскими государствами. В-третьих, это регион социально сложный по задачам формирования и закрепления постоянного населения, формирования здесь достаточного для экономического развития трудового потенциала. Каждая из этих функций в условиях возрастающей волатильности воздействий требует усиления качества оценок потенциального риска, совершенствования направлений минимизации их влияния. В статье рассмотрен генезис институционального инжиниринга для Дальневосточного региона в 1967–2000 гг., возникновение технологий формирования риск-профиля осуществляемых преобразований, потенциальные направления его реализации.

Ключевые слова: экономическое развитие, региональные реформы, Дальний Восток, институциональные задачи, факторы неопределенности

Для цитирования: Рензин О. М. Трансформация рисков в институциональных преобразованиях региона: предпосылки // Власть и управление на Востоке России. 2023. № 4 (105). С. 87–99. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2023-105-4-87-99>

Transformation of risks in institutional transformations of the region: prerequisites

Oleg M. Renzin

The Economic Research Institute of FEB RAS, Khabarovsk, Russia
renzin@ecrin.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7023-7279>

Abstract. *The current stage of economic development introduces significant additions and changes to traditional interpretations of scientific and practical problems. They are generated due to internal economic and external structural and dynamic restructuring, changes in the strategy and tactics of the functioning of economic agents, and geopolitical transformations. The ongoing processes affect the entire national and international system. However, to the greatest extent they influence the spatial structures in which complexes of responses to ongoing changes are focused. For the Russian economy, one of such flagship territorial entities in terms of sensitivity is the Far Eastern region. On the one hand, for many years it has been carrying out an active national process of economic development stimulating, carried out in a politically formulated long-term version, which is associated with active investment and institutional processes. On the other hand, it performs the functions of representing Russia's interests in the implementation of cooperation with the Asian states that have historically had different orientations regarding potential partnerships. Thirdly, this is a region that is socially complex in terms of the tasks of forming and consolidating a permanent population, and the formation of labor potential here sufficient for economic development. Each of these functions, in conditions of increasing volatility, requires strengthening the quality of potential risk assessments and improving directions for minimizing their impact. The article examines the genesis of institutional engineering for the Far-Eastern region in 1967–2000, the emergence of technologies for forming the risk profile of ongoing transformations, and potential directions for its implementation.*

Keywords: *economic development, regional reforms, the Far East, institutional objectives, uncertainty factors*

For citation: Renzin O. M. Transformation of risks in institutional transformations of the region: prerequisites // Power and Administration in the East of Russia. 2023. No. 4 (105). Pp. 87–99. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2022-101-4-87-99>

Введение

Исследование методических и прикладных вопросов перспективного развития региональных систем показывает необходимость постоянного учета нескольких важных внешних корректоров. Во-первых, это трансформация ориентиров национальной экономической и социальной политики. Во-вторых, изменение международной экономической системы, формирование или распад потенциальных контактных ареалов. В-третьих, формирование и реализация социальных паттернов (поведенческих шаблонов) населения по отношению к сформированному на территории условиям жизни и деятельности.

В каждой названной корректирующей системе существуют по несколько десятков инструментов, обеспечивающих, с одной стороны, достижение поставленных экономических целей, и, с другой стороны, необходимую их защиту от неблагоприятных воздействий. Первая из них традиционно отражает функциональные ориентиры участников регионального процесса (государственных организаций, корпораций, домохозяйств

и т. д.). Вторая – значительно сложнее, поскольку здесь регуляторным объектом является рассмотрение и минимизация возникающего (и непрерывно трансформирующегося) профиля рисков. При этом меняется не только количественная оценка известных неопределенностей, но, временами, происходит расширение их состава и модификация структуры.

В современной экономической системе взаимоотношения между этими составляющими – генерирующей развитие и защищающей его – стали активно изменяться.

На внутриэкономические процессы сильное трансформирующее влияние оказала глобальная антиковидная политика в 2020–2021 гг., которая вызвала сначала вынужденную физическую перестройку, а затем и институциональное изменение сложившихся технологий организации экономической деятельности. Практика сформировала реальную фундаментальную платформу для инициирования новых представлений о сложившихся ранее формах регуляtorики и последующей разработки соответствующих изменений в используемых режимах

развития. [Lee, 2021]

В международных отношениях одним из наиболее острых и активно прогрессирующих факторов, деформирующих сложившуюся ранее глобальную модель, стал геополитический коллапс. В 2010–2020-х гг. он постепенно начал превращаться из доктринального комплекса в систематически реализуемые межгосударственные конфликты. В разных регионах мира всё более острые формы стали принимать трансполитические ограничения, которые стали непосредственно влиять на экономическое поведение практически всех потенциальных агентов, внося в процессы их взаимодействия сильно искажающие дополнительные шоки.¹

В свою очередь, в социальной системе усиление потенциальной мобильности населения, ослабление традиционных режимов территориальной и функциональной его «закрепленности» значительно снизили региональную определенность в оценках используемого для развития трудового потенциала.

В результате комплекса названных внешних воздействий в сложившейся системе активно сработало несколько каналов передачи экономических шоков, которые генерировали шлейф производных экономических, финансовых и социальных рисков. Неопределенность становится всё более значимым фактором современного развития. Возникающие новые реалии определяют необходимость использования в дополнение к традиционным алгоритмам дополнительных оценочных систем для измерения и прогнозирования реальных эффектов пространственной реорганизации, отражающих значительное повышение номенклатуры и уровня рисков и необходимость поиска путей их минимизации.²

Однако для практического формирования системных реакций на складывающиеся внешние воздействия необходимым является учет дифференциации пространственной организации, реальной неоднородности функционирования социально-экономической среды.

Согласно современным оценкам, сложившаяся многоуровневость организации экономического пространства создает объективные предпосылки для выделения структур, в которых, с одной стороны, осуществляется накопление всех возникающих рисков, а с другой – появляется реальная возможность для разработки и практических испытания потенциальных решений [Альпидовская, 2023. С. 15]. В качестве представительных структур для этого, по мнению российских и зарубежных специалистов, могут активно рассматриваться относительно самостоятельные региональные экономические образования.³ При этом важно, что относительно малые по сравнению с национальными структуры дают широкую возможность не только для мониторинга текущих процессов, но и позволяют сформировать системное понимание эволюции происходящих изменений, генезиса социально-экономических рисков, факторов формирования регионального риск-профиля и основных направлений их преодоления.

Дальний Восток в системе институциональных трансформаций

Дальний Восток как экономически сложившаяся территория в силу своих географических размеров и геополитического положения, природно-ресурсного и транспортного потенциала является одной из региональных структур, наиболее чувствительных к институциональным изменениям.

Несмотря на исторически относительно короткий путь экономического развития Дальнего Востока России, институциональная комбинаторика, используемая для осуществления здесь региональных процессов, может рассматриваться как представительный исследовательский объект. Основными составляющими происходящей здесь сложной общественной трансформации были асимметричные пересечения фундаментальных национальных программ развития, различных оперативных способов решения особых локальных проблем на территории, вклю-

¹ По оценкам Международного института стратегических исследований (IISS), количество межрегиональных конфликтов в 2023 году составило более 180 – максимума за 30 лет. // www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-12-10/

² The Global Risks Report 18th Edition/ World Economic Forum 2023. 98 p. pp. 6–12.

³ Институциональные изменения в экономике российских регионов. М.: Проспект. 2017. 240 с. С.10.

чая их социальные аспекты, а также реакций на динамичное изменение взаимоотношений со странами азиатского окружения региона.

Именно интегральные механизмы, используемые в постановках задач для реализуемых проектов, формировании ресурсов, аккумулированных для их решения, обеспечения согласованности (или хотя бы непротиворечивости) рассматриваемых и реализуемых вариантов, дают отчетливое аналитическое представление об используемых в региональной политике институциональных структурах, их эффективности и перспективах дальнейшего применения.

Концептуальные решения проблем дальневосточного развития и в дореволюционной России, и в Советском Союзе, и в постсоциалистической России имели значительную идеологическую, техническую и практическую базу. Как охарактеризовал этот процесс Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая во Владивостоке на первом Восточном экономическом форуме в 2015 г., «развитие дальневосточных территорий – это исторически преемственный курс для России..., несмотря на смену эпох, политического строя, этот вектор развития остается неизменным».⁴

Однако в рамках этой, формально однозначной по направленности динамической цели регионального развития – постоянного усиления экономического потенциала, на различных этапах территориальной истории просматривается отчетливая мозаичность этого процесса, использование различных экономических комбинаций ресурсного обеспечения, моделей реализации и оценок достигнутого результата. Не случайно при крупном агрегировании этапов дальневосточного освоения исследователи выделяли качественно отличающиеся периоды, которые характеризовались как «военно-политическая колонизация», «экономическая автономизация», «национальное экономическое развитие», «встраивание в рынок СВА» и т. д. [Минакир, Прокопало, 2010. С. 240–244].

При более детальном рассмотрении можно отметить, что во все исторические

периоды развития Дальнего Востока реально существовали комбинации из потенциально возможных институциональных программ, которые получали разную акцентировку (иногда объективную, иногда субъективную), определяющую трансформационную идеологию и набор решаемых социально-экономических задач. Наибольшее внимание привлекает комбинаторика поставленных перед дальневосточным регионом задач в контексте изменения генеральных программ национального послевоенного развития СССР и России.

Остановимся на нескольких наиболее развёрнутых с институциональных позиций этапах осуществления восточного сдвига в рамках отдельных экономических циклов развития страны. На наш взгляд, важнейшее значение (если не реализованное, то отчетливо обозначенное) для дальневосточного развития имеют несколько проектов.

Первый из них – реализация государственного плана развития Дальнего Востока для усиления экономического потенциала страны, осуществленная под руководством Л. И. Брежнева в 1970-е гг. Второй – позднесоветская (конец 1980-х годов) перестройка М. И. Горбачева, «открытие» Дальнего Востока для мира. Третий – период радикальных постсоциалистических реформ Б. Н. Ельцина (1922–2000 гг.). Четвертый – начавшаяся в начале 2000-х гг. реализация концептуального проекта В. В. Путина «Движение на Восток» в рамках новой конструкции регионального общественно-экономического устройства, формирование долгосрочной «вековой» программы развития Дальнего Востока.

Во все рассматриваемые периоды активные позиции государства по отношению к целевому развитию восточного региона были обозначены, но по содержанию, по ресурсам, по инструментарию, по эффективности, по результатам они не были идентичными.

Несомненно, одним из определяющих перспективы развития Дальнего Востока в период социалистического управления страной был многодневный визит лидера Коммунистической партии СССР Л. И. Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку

⁴ Путин В. В. Выступление на пленарном заседании I Восточного экономического форума 4 сентября 2015 г. Цум. no <http://kremlin.ru/events/president/news/50232>

(март–апрель 1978 г.).⁵

Проведение больших инспекционных поездок руководителей страны непосредственно в регион в период реализации советского варианта государственной экономической политики являлось одним из имеющих исторически важное значение институциональных событий. С одной стороны, это представлялось как активная форма получения руководством страны непосредственной информации о деятельности от местных властей и населения и контроля над полученными результатами, и с другой – было важнейшим этапом официального оформления новых региональных задач. Именно в таких поездках формировался контур институциональной конструкции, на основе которой позже разрабатывались территориальные планы, программы, проекты.

Важнейший круг плановых задач для Дальневосточного региона был определен исходя из проблематики национального развития. Формирование и комплексное развитие краев и областей рассматривались через призму решений, определенных XXV съездом КПСС по комплексному освоению природных богатств и развитию производительных сил Сибири и Дальнего Востока, играющих возрастающую роль в экономике страны. Они включали, во-первых, формирование на территории активной производственной базы, во-вторых, значительное расширение производственной инфраструктуры, включая строительство Байкало-Амурской магистрали, и в-третьих, укрепление надежности оборонительной системы на восточных границах страны.

Первая задача имела традиционный характер решения. В качестве главной цели были названы планирование полного использования производственных мощностей, повышение коэффициента сменности, улучшение поставок комплектующих и сырья и т. д. Одновременно в качестве «узких мест» для исправления хозяйственной системы региона также были определены несколько позиций. Для Дальнего Востока во все предыдущие периоды развития они имели устойчивый истори-

ческий характер. Для производственного комплекса это были несвоевременный ввод промышленных предприятий и незавершенность строительства. В социальном секторе обращалось внимание на «вечнозеленые» региональные проблемы, связанные с привлечением и закреплением кадров. Как определил руководитель страны Л. И. Брежнев, «нам надо обдумать, как закреплять кадры на Дальнем Востоке». [Поездка..., 1978. С. 34]

Несколько по-иному, значительно более по-реформаторски рассматривался инфраструктурный блок задач. Они обсуждались на встрече делегации ЦК КПСС со строителями БАМа и руководством краев и областей, через которые проходила эта железная дорога. Этот мегапроект, начавшийся в 1974 г., надолго определил (и определяет) стратегические планы развития Дальнего Востока. Намеченная государством программа развития в этой сфере была сформулирована как создание в регионе нового, экономически мощного производственного пояса. Л. И. Брежнев заявил на проведенном совещании: «Пройдет немного времени, и в этих краях трудом человека будут созданы новые промышленные комплексы. БАМ поможет использовать богатейшую кладовую недр этого района, по-новому решить вопрос развития производительных сил. Это программа большого государственного значения». Кроме решения важной транспортной проблемы – создания дублирующего Транссибирскую магистраль железнодорожного пути – была создана новая ситуация в экономическом доступе к различным территориальным потенциалам развития: горнодобывающим, промышленным, энергетическим. Принципиально это означало начало перехода от хрестоматийной в предыдущие годы «очаговости» освоения Дальнего Востока к фронтальным проектам транспортно-взаимосвязанных территориально-производственных комплексов (далее –ТПК). Использованная успешно ранее в СССР урало-сибирская модель ТПК получила потенциальные возможности для реализации.

В международной составляющей поли-

⁵ Для анализа проведенной поездки здесь и далее использованы материалы, включенные в сборник *Поездка Леонида Ильича Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку. Март–апрель 1978 г. М.: Политиздат. 1978. 56 с.*

тика развития Дальнего Востока была значительно консервативнее. Модель развития Дальневосточного региона как военного форпоста страны постоянно входила в круг рассматриваемых национальных проблем. Противостояние и существование пограничных проблем практически со всеми сопредельными государствами диктовали необходимость системной организации оборонной структуры. Во время этой поездки отдельным блоком были рассмотрены вопросы состояния боевой и политической подготовки войск Забайкальского военного округа в Чите, военных частей Дальневосточного военного округа в Хабаровске, экипажей кораблей Краснознаменного Тихоокеанского флота во Владивостоке. Проблематика формирования в регионе эффективной армейской системы продолжала оставаться основной. Большая часть региона относилась к территориям, полностью закрытым для иностранцев. Имеющиеся с азиатским окружением экономические контакты имели локальный характер, они были очень небольшим дополнением к основной региональной стратегии, ориентированной на внутриэкономические взаимодействия.

Сформулированные по результатам этой многодневной серии встреч и совещаний рекомендации были, скорее, подтверждением ранее избранной стратегии регионального развития, чем формированием новых перспективных задач. Макроэкономические перспективы определялись обобщающей формулой как «развитие производительных сил Сибири и Дальнего Востока, играющих возрастающую роль в экономике страны». Уже осуществляемые производственные и транспортные проекты признавались важными и эффективными. Обращалось внимание на безусловное выполнение плановых заданий. Ставились задачи по более полному использованию природно-ресурсного потенциала. Они в явном виде не предполагали ни организационных, ни институциональных изменений.

Однако одновременно в преобладающем кругу позитивных оценок рассмотрению подлежали и важные стратегические проблемы регионального развития, которые в современной терминологии можно рассматривать как выявленные системные риски. Наряду с вопросами

идеологического и технологического обеспечения рассматриваемых проектов, которые в рамках общественной организации и планового хозяйства получали необходимый спектр решений, были определены некоторые институциональные сложности, которые не укладывались в традиционную схему управленческих решений. Они были связаны, во-первых, с необходимостью новой организации комплексного использования вводимой в зоне БАМа богатой базы по добыче и поставкам в экономику природных ресурсов, во-вторых, с реальной подготовленностью и дальнейшим расширением социальной инфраструктуры, в-третьих, с использованием потенциальных возможностей для активизации внешнеэкономической специализации региона.

Признавалось, что для их выполнения требовались новые, более эффективные механизмы. Однако их разработка и использование сдерживались существующими политическими и экономическими ограничениями. Формирование новых инструментов развития было определено как задача и для официальных структур – Госплана и Совета министров СССР, и для региональной науки. Привлечение к разработкам ученых созданного Дальневосточного центра АН СССР к региональным разработкам стало заметным институциональным расширением спектра предлагаемых решений. Так, обсуждая формирование новых работоспособных технологий территориального управления, директор ИЭИ ДВНЦ АН СССР Г. Тарасов писал о необходимости нетрадиционных управленческих решений: «Сложность проблемы, а также её важность для народного хозяйства делают обоснованной постановку вопроса о необходимости придания социально-экономическому развитию районов Дальнего Востока и комплексному освоению их природных ресурсов характера **целевой программы союзного значения** (выделено мной – О.Р.)».[Тарасов, 1978. С. 51]

Эта и другие идеи, связанные с радикальным совершенствованием механизмов развития, несмотря на традиционно торжественно-ритуальный характер поездки, реально определили новые тренды для институционального решения проблем развития Дальнего Востока: реализацию механизмов формирования

территориально-производственных комплексов, создание фронтальных структур освоения, использование макроэкономического программно-целевого подхода, разработку международного интеграционного инструментария.

Этот перечень можно было рассматривать и как потенциальный институциональный прорыв, и как список поставленных управленческих задач, и как начальную стадию создания эффективного механизма регионального развития. Однако, поскольку каждое такое решение сопровождалось появлением нового профиля рисков при одновременном отсутствии внутрисистемной технологии их учета и разрешения, рассмотрение выявленных проблем не получило профессионального масштаба. Но сам факт появления новых идей, начавшееся рассмотрение их форматов и эффектов стали активным потенциальным инструментом при регулировании экономики на более поздних этапах регионального развития.

Частичную институциональную реализацию этот комплекс идей получил в подготовке другой – концептуально расширенной и более сложной по целям и задачам – программе освоения Дальнего Востока. Она была сформирована в период позднесоветского развития, названный «перестройкой». Это был амбициозный и фундаментальный проект, осуществляемый под руководством Генерального секретаря ЦК КПСС М. И. Горбачева. Содержательно и организационно система предложений по институциональному пересмотру стратегии развития Дальнего Востока являлась региональным аспектом приложения сформированных в стране макроэкономических идей. Она была подробно обсуждена во время поездки лидера страны – М. С. Горбачева – на Дальний Восток в июле 1986 года.⁶

Уже в начале поездки, выступая во Владивостоке, М. С. Горбачев определил критическую государственную позицию по отношению к ранее сделанному в регионе: «Нельзя сказать, что развитию Дальнего Востока не уделялось внимания. Однако многое из намеченного, к сожалению, выполняется плохо». И одно-

временно как альтернатива была сформулирована новая генеральная задача: «Дальний Восток надо превратить в высокоразвитый народнохозяйственный комплекс». [Перестройка, 1986. С. 8–9]

Для решения этой задачи в рамках перестроечной идеологии был использован комплекс идей, в т. ч. и сформулированных в предыдущие периоды развития. Во-первых, получила реальное организационное отражение идеология формирования целевой национальной программы по перспективному развитию Дальневосточного региона. Был официально сформулирован институциональный подход, предлагающий «выработку концепции долговременного развития».

Согласно сформированной правительством логике, она включала, с одной стороны, совершенствование использованного ранее потенциала регионального развития, и с другой стороны, реализацию новых для региона институциональных решений. К первому блоку относились традиционные механизмы, включая уже использовавшиеся в плановой стратегии 1976 г. Были подробно охарактеризованы важнейшие направления этой работы. Она состояла из нескольких известных народно-хозяйственных позиций: «комплексное использование богатейших природных ресурсов региона», «преодоление хронического отставания ТЭК», «опережающее развитие производственной инфраструктуры». Другие названные направления подразумевали акцентирование внимания на нескольких ранее не выделенных объектах, но уже имеющих определенные сферы реализации. В частности, фиксировалось, что «экономика страны широко вышла к Тихому океану», подчеркивался активный государственный курс на формирование здесь высокоразвитого комплекса отраслей, связанных с использованием океанических ресурсов.

Но самое большое внимание (как внутри страны, так и за её пределами) привлек второй блок «перестроечных» предложений, существовавших ранее в качестве локальных второстепенных задач, а теперь приобретающих уровень

⁶ Для анализа проведенной поездки здесь и далее использованы материалы, включенные в сборник *Поездка Леонида Ильича Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку. Март-апрель 1978 г. М.: Политиздат. 1978. 56 с.*

радикального концептуального поворота. В новой редакции стратегии развития произошло принципиальное изменение государственной позиции в отношении использования в регионе внешнеэкономических инструментов. Во время поездки на Дальний Восток руководителем страны было впервые заявлено, что «Советский Союз – тоже азиатская и тихоокеанская страна». [Перестройка..., 1986. С. 22] Этой фразой идеи о развитии в регионе активного международного сотрудничества, сформулированные за десять лет до этого, получили реальную институциональную поддержку. Это отразилось, прежде всего, в формулировке основных задач регионального развития. Речь пошла о создании здесь «высокоэффективного народнохозяйственного комплекса, органически включенного не только в систему общесоюзного, но и международного разделения труда». В соответствии с перспективными планами в обозримой перспективе предстояло в полной мере использовать возможности экспортной направленности развития дальневосточного хозяйства. Для этого необходимы были кардинальные изменения, новые подходы с тем, чтобы оживить прибрежную и приграничную торговлю, осваивать прогрессивные формы экономических взаимосвязей с зарубежными странами, в том числе производственную кооперацию, создавать совместные предприятия, специализированную экспортную базу. Это обозначало, что произошедшее в институциональной модели для Дальнего Востока изменение включило в перечень рассматриваемых задач ориентацию на активное участие в международных проектах, т. е. реально произошел идеологический поворот, который предлагался специалистами ранее как вариант снятия рисков изолированного развития. Международная инициатива получила активные положительные комментарии и от советских экспертов, и со стороны стран-потенциальных партнеров по региональному сотрудничеству. Как писал известный японский экономист К. Огава, «одной из причин повышенного внимания советского руководства к освоению дальневосточных районов является полное осознание того, что центр мировой экономики смещается в АТР, и что в будущем эта тенденция будет еще больше

набирать силу». [Огава, 1989. С. 100]

Третьей важной институциональной позицией руководства страны, кроме реализации планово-программного подхода и открытия внешнеэкономического потенциала, стало выдвижение новых организационных задач. Формулировалось это в следующем императивном формате: «Стратегический курс на ускорение социально-экономического развития требует осуществления и новой региональной политики». [Перестройка..., 1986. С. 9] С позиций реальной активизации интеллектуальной составляющей в государственном управлении это был важный тезис. Он был важной частью разворачивающейся в стране дискуссии о развитии научных исследований в организации региональной политики. В эти годы актуальным был вопрос о том, как используется российский научный потенциал для развития территорий. Прогрессивный экономический журнал этого времени писал: «Бытует еще мнение, что проблемы территориального, регионального социально-экономического развития не относятся к сфере «высокой» теории, а имеют лишь прикладное значение. Эта точка зрения существенно ограничивала фронт теоретических исследований, сводя их по сути к проблемам «точечной» экономики». Официальное обозначение государством необходимости решения такого круга задач, организация встречи лидера страны с учеными Дальневосточного научного центра Академии наук СССР, специальное программное выделение «вопросов региональной научно-технической политики» вносило в систему действующих правил пространственного развития страны новые нетрадиционные элементы.

Новые институциональные идеи не только составили содержательную характеристику необходимых действий, но и определили новую структуру генерирования социально-экономических рисков. Одновременно с расширением понимания старых институциональных правил и формулировкой новых объектов их применения возникали системные ограничения в их применении. Во-первых, это было связано с сохранением накопленного экономического потенциала. Идеи, связанные с совершенствованием механизмов развития, ориентировались

на сохранение (или замещение) сложившихся форм государственной поддержки для работающих хозяйственных комплексов. Вопросы поддержания сложившейся экономической системы региона не были достаточно точно обозначены, что создавало неопределенности для их функционирования. Это были риски, связанные с хозяйственной реструктуризацией и повышением эффективности экономической деятельности предприятий на Дальнем Востоке. Во-вторых, это было связано с проектами по реализации возможностей ранее малодоступных, но потенциально привлекательных по эффективности секторов экономики, в частности, разработкой международного интеграционного инструментария. Оптимистические расчеты, связанные с ускоренным продвижением иностранных партнеров на Дальний Восток, были сильно ограничены имеющимся институциональным блокированием потенциальных контактов и проектов. Особо и впервые в рамках дальневосточной проблематики были официально рассмотрены вопросы активного участия до этого фактически закрытого для иностранцев региона в международном разделении труда. В ходе поездки прозвучали идеи, связанные с введением более либерального режима на Дальнем Востоке по отношению к иностранцам, решения вопросов о его открытии для посещения иностранцами. В-третьих, эта программа стало публичной демонстрацией важности учета в региональном проектировании временных рисков. Мощный организационный импульс в стимулировании программного развития дальневосточных территорий был организационно зафиксирован амбициозной комплексной программой, принятой в 1987 году. Однако, как показала практика, она не вписывалась в сложившуюся систему ресурсов и рисков, отпущенных действующей в этот период власти на её реализацию. Это отчетливо отразилось на дальнейшем развитии идей о факторах развития Дальнего Востока и сопровождающих этот процесс неопределенностей.

Важным и одновременно крайне сложным для России был период радикальных постсоциалистических реформ, возглавляемых президентом Б. Н. Ельциным. Этот период можно назвать особым эта-

пом в формировании регулятивной конструкции для Дальнего Востока.

С одной стороны, как и во все предыдущие периоды, в институциональной структуре проектов развития Дальневосточного региона были отчетливо видны комплексы идей, сформированных государством ранее. Главным элементом развития региона на национальном уровне признавали добывающие отрасли, и соответственно, основные действия правительства планировались в отношении поддержки этого сегмента территориальной экономической системы. С другой стороны, у новых российских властей появилась организационная возможность для принятия институциональных решений, ранее отложенных для реализации. Так, революционной новацией стало в 1992 г. реальное изменение режимов посещения территорий региона для российских граждан и иностранцев, в т. ч. отмена режима закрытого города во Владивостоке, активизация приграничной торговли с Китаем, Японией, Южной Кореей. В-третьих, в этот период фактически произошла реальная институциональная трансформация: в какой-то мере согласованно, в какой-то мере вынужденно изменился сложившийся ранее порядок реализации взаимоотношений национального правительства и территориальных структур страны – регионов. Он пришел на смену ранее традиционно используемым вертикальным иерархическим директивным конструкциям. Теперь значительное место в обсуждаемой (и, в определенной степени, реализуемой) политике заняли другие порядки выдвижения и принятия инициатив. Они генерировались не только на федеральном, но и непосредственно на региональном уровне.

С одной стороны, в новых неплановых условиях продолжались попытки федеральных органов власти воздействовать на сложившуюся к этому времени экономическую систему Дальнего Востока. В частности, такой организационный проект был разработан Советом по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСи-ЭС) и департаментом региональной политики Минэкономики России. В рамках реализации этой концептуальной схемы признавалось, что «Дальний Восток будет неизбежно ориентироваться в своем

развитии на сложившиеся отрасли специализации – горнодобывающий, лесной, океанический комплексы». В нём фиксировалась сложившаяся в регионе в этот период сложная позиция: «В условиях реформы экономических отношений отраслевая структура Дальнего Востока с гипертрофированной сырьевой направленностью стала фактором дестабилизации всей экономики региона».⁷

Основные факторы, которые определили активизацию этого негативного процесса, по мнению авторов концепции, были связаны с отказами в предоставлении инфраструктурных услуг. Прежде всего – энергетических («непокрываемый дефицит энергоёмностей создаёт угрозу остановки большинства предприятий») и транспортных («недопоставки на Дальний Восток топлива, продовольствия, стройматериалов и других жизненно важных грузов явились следствием как нарушения экономических связей между регионами, так и обострения транспортной проблемы»). Кроме того, признавалось отсутствие эффективных внешнеэкономических механизмов («можно констатировать, что либерализация внешнеэкономической деятельности в том виде, как она осуществляется, не обеспечила усиления влияния внешнеэкономических связей на решение социально-экономических проблем регионов Дальнего Востока»). В соответствии с переданным в Совет Министров материалом были предложены мероприятия, которые потенциально исправляли сложившиеся дисбалансы. Однако реальные причины разбалансировки региональной экономики Дальнего Востока были значительно сложнее, чем инфраструктурные сбои, хотя и они, безусловно, имели влияние. Коллапс в региональной экономике стал следствием окончательного разрушения работавшего, хотя и с перебоями, хозяйственного механизма и отсутствия заменяющего его нового, построенного на реализации рыночной регуляtorики. Поэтому разработанные рекомендации по управлению энергетическими и транспортными потоками были скорее умозрительными формулами, чем работоспособными идеями по формированию новой экономики

Дальнего Востока.

В условиях охватившего государство экономического кризиса, разрушения сложившихся производственных и транспортных связей, утери активного инструментария для решения сложившихся проблем инициативы в формировании системы институционального регулирования объективно перешли в руки региональных властей. В их арсенале был большой спектр возможных решений: от взаимной демократизации взаимоотношений «центр–периферия» до выдвижения радикальных программ по превращению отдельных территорий в самостоятельные государства, подобно «балканской» модели постсоциалистических преобразований.

Одним из наиболее активных регионов в этом отношении был Дальний Восток. По мнению аналитиков, это было, прежде всего, связано с тем, что здесь все национальные проблемы «сказывались в большей степени, нежели где-либо еще, на хозяйственной и социально-экономической обстановке Дальневосточного экономического района». [Воронцов, Мурадян, 1991. С. 21] Используемые ранее инструменты развития региона, связанные как с наращиванием на Дальнем Востоке экономического потенциала за счет макроэкономической поддержки, так и с созданием за счет выделяемых государственных средств объектов транспортной и социальной инфраструктуры, перестали действовать. Это, безусловно, вызывало большое недовольство и населения, и практикующей части хозяйственной системы, и региональных властных структур. В 1991 г. руководители дальневосточных регионов создали Экономическую ассоциацию краев и областей Дальнего Востока как орган, организующий и консолидирующий работу в совместном решении возникающих проблем. В оперативном режиме была разработана концепция выхода из кризиса и стимулирования социально-экономического развития Дальневосточного экономического региона и Забайкалья. Также были инициативно разработаны новые регуляторные инструменты развития – различные формы свободной экономической зоны

⁷ Концепция стабилизации экономического положения Дальнего Востока. 1 этап программы. М.: СОПСИЭС. 1994. С. 3.

(СОЗ), приобретения краями и областями региона большей самостоятельности в принятии решений, активизации международных проектов. Последнее становится одним из важнейших каналов претворения идей самостоятельной региональной экономической политики. Фактически в этот период проекты развития Дальнего Востока превратились в некоторый набор отдельных мероприятий, которые имели локальный «спасательный» характер и не создавали целостной государственной системы регулирования.

Однако реализация даже такого (спонтанного по происхождению), комплекса идей требовала как юридической, так и материальной поддержки. Как писал в книге «Особый район России» один из участников этого регуляторного процесса, руководитель Хабаровского края В. И. Ишаев, «что мы только не делали, чтобы привлечь внимание правительства, самого президента и его окружения. И вот свершилось – всех глав администраций Дальневосточного региона принял президент Ельцин, который дал поручение членам правительства с указанием конкретных сроков – решить фундаментальные проблемы дальневосточных территорий.[Ишаев, 1998. С. 3] Отмечу, что в дальнейшем это совещание с региональными лидерами постоянно фигурировало в списке документов Правительства РФ. Например, в Паспорте федеральной программы развития Дальнего Востока, составленной позже в соответствии с Указом Президента, в качестве источника обязательно указывалось «Поручение Президента РФ Б. Н. Ельцина по итогам встречи с группой глав администраций Дальневосточного региона 15 ноября 1994 года».

С учетом этих коллективных решений в Правительстве была подготовлена Президентская Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы».⁸ В профессиональной литературе этот документ часто критикуется. Справедливо указывается, что он фактически был оторван от реальности: у государства в этот период не было ни финансового, ни материального, ни

директивного влияния на региональную политику и экономику. Однако следует признать, что это был важнейший с управленческих позиций документ, в обсуждении которого впервые в программной истории России в явном порядке выделялись социально-экономические риски, связанные с реализацией проекта. В документах Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, который рассматривал подготовленный документ, указывалось, что достижение указанных в Программе целей предполагает решение срочных и неотложных задач. При этом при анализе рассматривалась существующая опасность экономического, а вслед за ним – иных форм обособления региона от Центральной России. Эксперты указывали, что ситуация еще более усугубляется близким соседством региона с динамично развивающимися странами АТР. Содержательно этот этап в региональной политике для Дальнего Востока стал переходным от длительного процесса формирования баланса идей о соотношении целей регионального развития и препятствиях (рисках) в их реализации к целенаправленной программной деятельности.

Заключение

Политика регионального и пространственного развития, которая сформировалась в Советском Союзе в довоенное время, а затем использовалась в территориальной организации сначала плановой, а затем и рыночной российской модели экономики, имела значительные отличия от накопленного в условиях мирового развития инструментария. Она изначально была более ориентирована на использование имеющихся механизмов, прежде всего для повышения эффективности производственной системы и в значительно меньшей степени учитывала ограничения и риски, формирующие локальные барьеры развития. Именно директивная составляющая традиционно формировала сильную зависимость регионального развития от той или иной структуры национальной экономической политики, включая внутризэкономические и внешнеэкономические процессы. Однако в процессе их реализации систе-

⁸ Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока на 1996–2005 годы. Утверждена Правительством РФ 11.04.1996.

ма директивных решений, предусматривающая единственно возможный режим отклонений – невыполнение производственного плана, стала приобретать более сложную структуру, учитывающую флуктуации временных, пространственных, социальных, отраслевых, финансовых и других характеристик развития. В случае проведения на такой методической основе дополнительного мониторинга происходящих процессов воздействия в исследуемых системах предоставляются информационные возможности для рассмотрения и учета макроэкономического риска. Кроме того, это позволяет провести сложные оценки как функционально-структурных, так и пространственных, и временных аспектов организации деятельности [Тавалян, 2019. С. 7–10]. Такой подход стал поэтапно реализовываться в региональной практике для Дальнево-

сточного региона после 2000 г., в период когда официально была сформулирована национальная задача «поворота на Восток». Одновременно происходящий институциональный процесс сопровождался усилением неопределенности в действии различных факторов развития, что оказывало всё более сильное (и возрастающее) влияние на происходящие региональные процессы. Понимание усложнения проблематики инициировало необходимость совершенствования инструментария для идентификации и оценки рисков территориального развития Дальнего Востока, активизации их использования в регуляторной практике, формирования новых задач по прогнозированию возникающих в перспективе сложностей и конструирования более сложных форм их преодоления, которые являются предметом рассмотрения в следующей статье.

Список источников:

1. Альпидовская М. А. и др. Предмет экономической теории в концепции исследования экономического пространства. М.: Прометей. 2023 104 с.
2. Воронцов В., Мурадян А. Дальневосточный регионализм // Проблемы Дальнего Востока № 6. 1991. С. 21–27.
3. Ишаев В. И. Особый район России // Тихоокеанская звезда 19 мая 1998 г. С. 3.
4. Минакир П. А., Прокопало О. М. Региональная экономическая динамика. Дальний Восток. Хабаровск, ДВО РАН. 2010. 304 с.
5. Огава К. Бассейн Японского моря – зона советско-японского сотрудничества // Проблемы Дальнего Востока. 1989. № 5. С. 95–103.
6. Перестройка неотложна, она касается всех и во всём. Сборник материалов о поездке М.С. Горбачева на Дальний Восток 25–31 июля 1986 г. М.: Изд-во политической литературы. 1986. 95 с.
7. Поездка Леонида Ильича Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку. Март-апрель 1978 г. М.: Политиздат. 1978. 56 с.
8. Тавалян А. А. Полосы неопределенности и вариативность экономики. Флинта. 2019. 104 с.
9. Тарасов Г. Комплексное развитие Дальнего Востока // Плановое хозяйство 1978. № 11. С. 46–52.
10. Lee E. Evaluation for What? // Korea Institute for International Economic Policy Opinions. N 225. November 2021.

References:

1. Alpidovskaya M. L. et al. (2023) The subject of economic theory in the concept of studying economic space. M.: Prometheus. 104 p. (In Russ.)
2. Vorontsov V., Muradyan A. (1991) Far Eastern regionalism Problemy Dal'nego Vostoka [Problems of the Far East]. No. 6: 21–27. (In Russ.)
3. Ishaev V. I. (1998) Special region of Russia Tikhookeanskaya zvezda [Pacific Star]. May 19. P. 3. (In Russ.)
4. Minakir P. A., Prokopalo O. M. (2010) Regional economic dynamics. Far East. Khabarovsk, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences. 304 p. (In Russ.)
5. Ogawa K. (1989) The Sea of Japan basin is a zone of Soviet-Japanese cooperation Problemy Dal'nego Vostoka [Problems of the Far East]. No. 5: 95–103. (In Russ.)
6. Perestroika is urgent, it affects everyone and everything. Collection of materials about the trip of M.S. Gorbachev to the Far East July 25–31, 1986 M.: Publishing House of Political

Literature. 1986. 95 p. (In Russ.)

7. Leonid Ilyich Brezhnev's trip to Siberia and the Far East. March-April 1978 M.: Politizdat. 1978. 56 p. (In Russ.)

8. Tavalyan A. A. (2019) Bands of uncertainty and variability of the economy. Flint. 104 p. (In Russ.)

9. Tarasov G. (1978) Integrated development of the Far East Planovoye khozyaystvo [Planning Economy]. No. 11: 46–52. (In Russ.)

10. Lee E. (2021) Evaluation for What? Mneniya Koreyskogo instituta mezhdunarodnoy ekonomicheskoy politiki [Korea Institute for International Economic Policy Opinions]. N 225. November.

Статья поступила в редакцию 26.10.2023; одобрена после рецензирования 20.11.2023; принята к публикации 23.11.2023.

The article was submitted 26.10.2023; approved after reviewing 20.11.2023; accepted for publication 23.11.2023.

Информация об авторах

О. М. Рензин – кандидат экономических наук, советник директора, Институт экономических исследований, Дальневосточное отделение Российской академии наук.

Information about the author

O. M. Renzin – Candidate of Economics, the Economic Research Institute the Far-Eastern branch the Russian Academy of Sciences.