

Халий И.А. 2012. Государство и гражданское общество — враги или партнеры? (Материалы круглого стола). — *Полис. Политические исследования*. № 3.

KHALIY Irina Albertovna, Dr.Sci.(Soc.), Deputy Chief Editor of the Bulletin of the Institute of Sociology, Chief Researcher of the Institute of Sociology, RAS (24/35, bld. 5, off. 502 Krzhizhanovskogo St, Moscow, 117218; illaio@yandex.ru)
POD'YACHEV Kirill Viktorovich, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Researcher of the Institute of Sociology, RAS (24/35, bld. 5, off. 502 Krzhizhanovskogo St, Moscow, 117218; kirvik@bk.ru)

THE RESULTS OF THE ELECTIONS IN 2016 AS A REFLECTION OF SOCIO-POLITICAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS

Abstract. *The article analyzes the results of the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and regional governments in 2016 in comparison with the results of studies conducted by the authors in the regions of Russia in 2013–2015. The authors show that the elections demonstrated a number of characteristic for the Russian political culture phenomena, which had been previously observed only in the course of regional studies. The analysis concludes that the emerging political system is quite adequate to actually existing situation, even if it seems not very democratic and progressive.*
Keywords: *election in 2016, election campaign, political parties, protest movement*

АНДРЮШИНА Евгения Владимировна — кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; eugenie80@mail.ru)
ПАНОВА Екатерина Александровна — кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; Panova@spa.msu.ru)

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. *Данная статья является заключительной из цикла статей, основанных на материалах научного исследования «Состояние трудовых ресурсов в Дальневосточном федеральном округе (ДФВО) как территории опережающего развития Российской Федерации», реализуемого на факультете государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова в 2016 г. В статье представлены результаты исследования политико-управленческих факторов, способных оказать воздействие на реализацию позитивных/негативных сценариев создания территорий опережающего развития как основного инструмента развития Дальневосточного региона, а также основных направлений современной государственной политики по развитию ДВФО.*

Ключевые слова: *Дальний Восток, геополитические ресурсы, государственная политика по социально-экономическому развитию, политический режим, территории опережающего развития*

С начала 2010-х гг. высшее политическое руководство РФ придает развитию Российского Дальнего Востока приоритетный характер, что обусловлено как геополитическим потенциалом данного макрорегиона, так и актуальными внешнеполитическими факторами, влияющими на формирование государственной



политики и стратегии современного российского государства. Особая роль отводится Дальневосточному федеральному округу (ДФФО) в качестве пионерской площадки для реализации инновационных проектов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОРы), которые способны обеспечить прорыв региональной российской экономики как в национальном масштабе, так и в глобальном – в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР).

Исследовательская группа из числа преподавателей кафедры политического анализа и кафедры управления персоналом факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова в рамках исследовательского проекта «Состояние трудовых ресурсов в Дальневосточном федеральном округе (ДФФО) как территории опережающего развития Российской Федерации» предложила собственную, авторскую модель количественных, качественных и политических факторов, влияющих на состояние трудовых ресурсов ДВФО в 2014–2015 гг.¹

В политический блок предложенной модели вошли такие элементы, как анализ геополитических ресурсов современного российского ДВФО, исследование специфики политического режима и механизмов рекрутирования дальневосточных политических лидеров и элит, характера взаимоотношений между региональными властями и федеральным центром, основных направлений государственной политики по развитию ДВФО, эффективности работы бюрократического аппарата, а также исследование специфики политической культуры жителей Дальнего Востока как важнейшего фактора, обуславливающего реализацию позитивных сценариев развития ДВФО.

В целом, исследование состояния геополитических ресурсов и перспектив российского Дальнего Востока позволяет выделить «возможности» – т.е. ресурсы, которые имеются, но не развиты или недостаточно используются в настоящее время, и «угрозы» – факторы, могущие оказать негативное влияние и затормозить развитие региона. К возможностям следует отнести богатые природные ресурсы, приграничное положение региона с быстро развивающимися азиатскими государствами, что может стать прочной основой его развития при условии активизации усилий РФ по интеграции в межрегиональные объединения АТР и поддержанию и развитию двусторонних связей с отдельными странами (особенно Китаем); транзитное положение ДВФО в системе как межрегиональных (Евразия – страны АТР), так и глобальных транспортных потоков; выходы к Тихому и Северному Ледовитому океанам (в этом плане необходимо использовать потенциал свободных портов, активизировать деятельность по развитию и использованию Северного морского пути); туристический потенциал; ориентацию политической элиты страны на приоритетное комплексное развитие именно ДВФО с начала 2010-х гг., в т.ч. в военно-политическом плане – посредством наращивания военного присутствия в ДВФО. Развитие Дальнего Востока рассматривается федеральным центром как первостепенное условие сохранения за Россией прочных геополитических позиций, исключающее упадок российской государственности и превращение страны в придаток, находящийся «на обочине» глобализации, современной мировой политики, экономики. Важную роль в процессе развития Дальневосточного региона играет политика выравнивания статусов и реальных возможностей российских регионов, уход от поддержания асимметричности российских территорий до и после Урала, развитие транспортной инфраструктуры Дальнего Востока, а также проекты создания евразийского общего экономического и политического пространства. Угрозами же можно считать отток коренного населения с Дальнего Востока, неразвитость иннова-

¹ Исследовательский проект получил финансовую поддержку факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (*School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University*).

ционных отраслей экономики в регионе, сохранение социально-экономических проблем в связи с высокими ценами на услуги ЖКХ и транспорта, недостаточное развитие транспортного и транзитного потенциалов ДВФО, вероятность провала мер государственной политики по развитию региона и последующее превращение ДВФО в сырьевой придаток КНР, наращивание военных потенциалов США и других государств АТР, нежелание многих иностранных, преимущественно западных, инвесторов вкладывать средства в российскую экономику на фоне ухудшения отношений со многими влиятельными акторами современной мировой политики.

Исследование основных направлений государственной политики в отношении ДВФО позволило сделать ряд заключений о тактическом, а не стратегическом характере проводимых мероприятий, их узкой ориентированности, а также несоответствии структурных блоков государственной политики друг другу. Под государственной политикой понимается комплекс политических (политический блок, связанный с идеологическими ориентирами, ценностями, принципами проводимых мероприятий), на практике выражаемых в виде стратегических программных документов), управленческих (акты, развивающие принципы и положения стратегий и доктрин политического блока, реализованные в виде законов, программ), финансово-экономических (распределение бюджетных средств, применение инструментов и механизмов финансового контроля и аудита) и кадрово-организационных (связанных с распределением функций между административными структурами государства, механизмами продвижения кадров) взаимосвязанных мероприятий, основанных на определенных принципах и направленных на решение масштабных общественных задач, осуществляемых на организационной и нормативно-правовой основе. Можно отметить, что реализация современной государственной политики в отношении ДВФО характеризуется рассогласованностью политического, управленческого, финансового и кадрового блоков. Данный вывод основан на низкой эффективности реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года» в 2015 г. вследствие несоответствия заложенных в программе показателей базовым стратегическим целям развития ДВФО, отсутствия механизма санкций со стороны высшего политического руководства в отношении неэффективных исполнителей госпрограмм. Другими словами, состояние кадрово-организационного блока не связано с его реальной результативностью и эффективностью. Финансово-экономический блок государственной политики в отношении ДВФО стабилен, о чем свидетельствует обновление как программных документов, так и общее увеличение средств, в т.ч. бюджетных, на реализацию программ развития данного макрорегиона, однако оценивать эффективность блока сложно, т.к. освоенные практически в полном объеме средства не приводят к выполнению стратегических целей социально-экономического развития ДВФО и РФ в целом.

В рамках политико-управленческого блока государственной политики в отношении развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года следует отметить существенный перекоп в сторону развития экономического, в первую очередь инновационного потенциала региона, выражающийся в реализации тактических мероприятий. При этом не уделяется должное внимание вопросам поддержания и улучшения социальной сферы ДВФО. Однако с политической точки зрения принимаемые руководством государства меры по развитию Дальнего Востока, в частности по внедрению передовых проектов (ТОРов), направлены на легитимацию политического режима как со стороны большей части населения России, так и внешних агентов в лице других стран, МПО, особенно в АТР, зарубежных коммерческих компаний и ТНК.



В общем виде ТОРЫ являются базовым инструментом осуществления в первую очередь экономического прорыва ДВФО, что должно обеспечиваться привлеченностью данных территорий, в т.ч. для иностранных инвесторов, с точки зрения налоговых преференций для резидентов ТОРов в совокупности с развитыми механизмами государственного дерегулирования их функционирования. Существующий объем инвестиций и список реальных инвесторов-работодателей функционирующих 12 ТОРов уже доказывает их особую роль как эффективного инструмента стимулирования и ведения предпринимательской деятельности. К тому же анализ динамики иностранных привлеченных инвестиций в ДВФО за 2015 и 2016 гг. позволяет сделать вывод об общерегиональном увеличении инвестиций с 7 205 до 10 798 млн долл. в целом по Дальневосточному региону¹, а в тех регионах, где располагаются ТОРЫ, можно констатировать существенное увеличение иностранных инвестиций. Косвенным доказательством эффективности ТОРов является курс на продолжение практик создания данного инновационного механизма государственной политики в других субъектах РФ за пределами ДВФО. Однако давать оценку эффективности ТОРов пока рано вследствие крайне малого промежутка времени от момента выработки решения о создании ТОРов (конец 2014 г.²) до их реализации.

Индикатором стабильности системы государственного управления является качество работы административного аппарата в регионах ДВФО. В 2015 г. по критерию эффективности работы органов исполнительной власти регионы Дальнего Востока демонстрировали в целом невысокие показатели. Так, к числу более или менее благополучных регионов можно отнести Хабаровский край (36-е место по эффективности работы госаппарата из 85 субъектов РФ), Чукотский АО (38-е), Магаданскую область (40-е), Приморский край (42-е), Республику Саха (Якутия) (53-е), Сахалинскую обл. (57-е). Однако на Камчатке, в Еврейской АО, в Амурской обл. работу бюрократии эффективной назвать нельзя (68-е, 84-е и 82-е места соответственно). Что касается эффективности проводимой в регионах ДВФО бюджетной политики, распределение эффективных и неэффективных регионов выглядит по-иному. Здесь лидером является Сахалинская обл. (4-е место из 85); в целом эффективную бюджетную политику проводят Камчатский край (25-е место), Республика Саха (Якутия) (33-е), Приморский край (35-е). Остальные дальневосточные субъекты имеют низкие рейтинги: Чукотский АО – 56-е место, Хабаровский край – 59-е место, Амурская обл. – 63-е место, Еврейская АО – 76-е место, Магаданская обл. – 81-е место³. Таким образом, можно говорить о ДВФО как эклектичном комплексе разных по степени эффективности управленческого потенциала и бюрократического аппарата регионов. Из этого следует, что общегосударственная задача развития Дальнего Востока должна быть специализирована в отношении разных субъектов, входящих в ДВФО.

Серьезным вызовом дальневосточным элитам стало усиление центра и его прямое вмешательство в региональную повестку дня, что в результате привело к внедрению в региональную элиту представителей федеральной власти – людей, не имеющих связей с регионами, зачастую конфликтующих как с мест-

¹ Статистика привлечения инвестиций на территорию Дальневосточного федерального округа. – *Сайт Минвостокразвития. Аналитические материалы*. Доступ: <http://minvostokrazvitiya.ru/activities/analitics/index.php> (проверено 17.08.2016).

² Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 N 473-ФЗ. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (проверено 27.10.2016).

³ Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2015 году. – *Агентство политических и экономических коммуникаций (АПЭК). Лаборатория региональных политических исследований НИУ «Высшая школа экономики»*. Январь 2016. Доступ: http://www.apecom.ru/projects/item.php?ELEMENT_ID=2362&SECTION_ID=91 (проверено 15.08.2016).

ными элитами, так и с населением. Современный региональный политический режим и элитогенез в ДВФО находятся в стадии трансформации в сторону относительного ослабления федерального контроля за местными элитами, а следовательно и возможностей с помощью экономических и административных инструментов формировать региональную повестку дня. В то же время центральная власть, предприняв усилия по «поднятию» Дальнего Востока (создание институциональной основы развития ДВФО в виде Минвостокразвития и других органов власти и управления регионом), продолжает рассматривать регион как приоритетный, что связано с недопущением хаотического развития ситуации в отдельных субъектах ДВФО и свертывания принятых государственных программ.

Несмотря на продолжающееся противостояние местных элит и «ставленников Кремля» в некоторых субъектах ДВФО (например, в Приморском крае), в целом политические режимы дальневосточных регионов можно отнести к группе стабильных, т.к. по таким показателям, как поддержка и уровень доверия главе региона, степень консолидированности местных элит, характер взаимодействия региональных дальневосточных элит с федеральным центром, кризисные тенденции не наблюдаются. Если есть некие отклонения, то они, как правило, являются следствием недавней смены главы региона (например, в Амурской обл.). К тому же гарантом стабильности в ДВФО является фигура полпреда Ю. Трутнева, который активно поддерживает на высшем политико-административном уровне проекты развития ДВФО и обеспечивает интеграцию политической элиты на Дальнем Востоке.

При данных условиях реализация ТОРов как основного механизма развития ДВФО может рассматриваться как вполне реальная перспектива социально-экономического регионального прорыва, где частная инициатива будет поддерживаться с помощью государства – не контролера, но регулятора. Ключевую же ставку при реализации любых проектов на Дальнем Востоке необходимо делать на местную политико-управленческую и экономическую элиту, оказывая необходимую помощь для повышения эффективности ее деятельности.

Как было отмечено выше, федеральный центр в отношении ДВФО делает упор на развитие экономики в целом, транспорта, инвестиционной, туристической привлекательности Дальневосточного региона России, не уделяя должного внимания социальным, культурным, этнонациональным аспектам. Однако представляется, что ставка на уроженцев ДВФО является необходимым условием реализации позитивных сценариев во многом вследствие особенностей политической культуры дальневосточников, которая характеризуется как наличием в сознании населения ДВФО общероссийских политических ценностей (коллективизм, патернализм, персонализация власти, тяга к харизматическому типу политического лидера), так и специфическими представлениями и ценностями, такими как высокий уровень протеста (особенно в Приморском крае), повышенный интерес к местным вопросам, слабая идеологическая ангажированность, высокий запрос на лидера – «хозяйственника». Несмотря на наличие «континентальных» и «атлантистских» (портовые города ДВФО) ценностей, базовые характеристики политической культуры макро-региона позволяют говорить о дальневосточной культуре как о гомогенной и консолидированной. Особым важнейшим фактором, оказавшим влияние на политическую культуру, является географический (сложные климатические условия, географическая отдаленность от государственных центров принятия решений, огромная территория Дальнего Востока, выход к морям для портовой зоны, близость с государствами АТР). Причем отметим, что дальневосточники видят свою миссию в том, чтобы «удерживать территорию» России, восприни-



мая данную цель как свой долг¹. Таким образом, политической и управленческой элите страны и региона необходимо делать акцент на удержании именно уроженцев Дальнего Востока посредством совершенствования кадровой, образовательной, миграционной, социально-культурной и, безусловно, экономической политики в ДВФО.

Учет влияния таких факторов, как специфика региональных политических режимов, особенности политической культуры жителей ДВФО, эффективное/неэффективное использование геополитического потенциала Дальнего Востока, повышение качества системы государственного регионального управления, совершенствование и комплексный характер проводимой государственной политики по развитию ДВФО, позволит федеральной и региональной политико-административной элите добиться положительных результатов в реализации уникальных сценариев развития ДВФО.

В целом следует отметить, что именно сейчас сложились наиболее подходящие как внутригосударственные, так и геополитические условия для развития Дальнего Востока как наиболее перспективного российского макрорегиона — региона, который может стать мегаплощадкой для реализации государственной политики в рамках решения масштабной задачи повышения деловой активности ДВФО и его интеграции в АТР посредством осуществления прорывных проектов (создание территорий опережающего развития, свободных портов). Впоследствии данные меры будут также способствовать и развитию человеческого капитала в самом большом, но в то же время самом малонаселенном российском федеральном округе.

ANDRYUSHINA Evgeniya Vladimirovna, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (27, bld. 4 Lomonosovsky Ave, Moscow, Russia, 119991; eugenie80@mail.ru)

PANOVA Ekaterina Aleksandrovna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor of the Chair of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (27, bld. 4 Lomonosovsky Ave, Moscow, Russia, 119991; Panova@spa.msu.ru)

MODERN STATE POLICY OF THE DEVELOPMENT OF THE FAR EAST: TRENDS, PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract. *The article is the final one of series of articles based on materials of the research project «The main characteristics of the labor forces in the Far Eastern Federal District as areas of priority economic and social development of the Russian Federation», realized at the School of Public Administration of Lomonosov Moscow State University in 2016. The paper presents the results of the study of political-administrative factors that could have an impact on the realization of positive/negative scenarios of the implementation of territories of priority development as a basic tool of the development of the Far Eastern region, as well as the main directions of modern public policy for the development of the Far East.*

Keywords: *Far East, geopolitical resources, state policy on socio-economic development, population and migration, political regime, territories of priority development*

¹ Доклад о Дальнем Востоке № 1. «Дальневосточники» и «западники». Взаимные образы и основания для проектирования эффективных моделей межэлитной коммуникации в процессе развития Дальнего Востока (сост. Е.Н. Соколова). 2011. Март-июнь. Доступ: http://ppfond.ru/files/ODV_web.pdf (проверено 10.07.2016).