

Федеральный проект «Дальний Восток в АТР» на перекрестке интересов местных властей Приморья

Александр А. Зыков

*Дальневосточный федеральный университет, Владивосток,
Россия, sutysh_84@mail.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу соотношения интересов разноразмерных акторов в процессе реализации на территории Приморского края проекта развития Дальнего Востока и интеграции России в Азиатско-Тихоокеанский регион (далее АТР). Последние 10 лет российское руководство особенно активно старается консолидировать общенациональные усилия по продвижению в АТР. Концентрация на масштабных задачах привела к абстрагированию от перманентно транслируемых конкурентных интересов местного сообщества (Приморье – яркий пример), как следствие – обнажила слабость управленческого потенциала дальневосточной стратегии России. В итоге непоследовательная политика по управлению локальным уровнем власти усугубила социально-политическую обстановку, в первую очередь в тех муниципалитетах края, которые занимают знаковое место в планах развития Дальнего Востока России. Статья обращает внимание на то, что любая деятельность на территории «преломляется сквозь призму» местных условий и испытывает противодействие естественной и социально-политической среды. Игнорирование этого обстоятельства грозит увеличением затрат и усилий на продвижении к желаемой цели.

Ключевые слова: региональное развитие, Дальний Восток России, политические отношения, Приморский край, трансграничный регион, политика, уровни власти

Для цитирования: Зыков А.А. Федеральный проект «Дальний Восток в АТР» на перекрестке интересов местных властей Приморья // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2019. № 3. С. 75–84. DOI: 10.28995/2073-6339-2019-3-75-84

Federal project “The Far East in the Asia-Pacific Region” at the intersection of interests of local authorities of Primorsky Krai

Aleksandr A. Zykov

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia, sunych_84@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of the balance of interests of different-sized actors in the process of implementing in the territory of Primorsky Krai as a project for the development of the Far East and Russia's integration into the Asia-Pacific Region (hereinafter the APR). For the past 10 years Russian leadership has been especially actively trying to consolidate national efforts to advance in the APR. Concentration on large-scale tasks simultaneously led to abstraction from the permanently transmitted competitive interests of the local community (Primorye is a vivid example), and, as a consequence, revealed the weakness of the management potential of Russia's Far Eastern strategy. As a result, the inconsistent policy of managing the local level of government exacerbated the socio-political situation, primarily in those municipalities of the region, which occupy a significant place in the development plans of the Russian Far East. The article draws attention to the fact that any activity on the territory is “refracted through the prism” of local conditions and is opposed to the natural and socio-political environment. Ignoring this circumstance threatens to increase costs and efforts to move towards the desired goal.

Keywords: regional development, the Far East of Russia, political relations, Primorsky Krai, cross-border region, politics, levels of power

For citation: Zykov A.A. Federal project “The Far East in the Asia-Pacific Region” at the intersection of interests of local authorities of Primorsky Krai. *RSUH/RGGU Bulletin. “Political Science. History. International Relations” Series*, 2019;3:75-84. DOI: 10.28995/2073-6339-2019-3-75-84

Введение

Приморье уже не первое десятилетие представляет собой пространство федерального проектирования. Край находится в авангарде «восточного поворота» внешней и внутренней политики России: в 2012 г. во Владивостоке прошел саммит АТЭС, регион включен в федеральные целевые программы социально-экономического развития Дальнего Востока, здесь ежегодно проходит Восточный экономический форум, реализуются механизмы территориального опережающего развития (ТОР) и Свободного порта [1].

Тема развития Дальнего Востока России и его восточноазиатского вектора сотрудничества не является новой, и несмотря на многочисленность публикаций продолжает наращивать свою актуальность. С момента образования Российской Федерации осколки советской автаркии активно встраиваются в строй интенсивных глобальных политико-экономических связей и их региональных ответвлений. Вызовы, риски и перспективы этого многогранного процесса описали такие административно-политические деятели, как И.С. Иванов [2], В.И. Ишаев [3], В.В. Горчаков [4].

В политологии сложились представления о пределах самостоятельности субнациональных образований, путях и средствах повышения их международного значения, законодательном регулировании и формах политико-экономической деятельности. Проблемы полномочий и механизмы сотрудничества локального уровня власти получили развитие в целом ряде работ российских политологов: И.М. Бусыгиной [5], А.С. Макарычева [6], Р.Ф. Туrowsкого [7], М.Х. Фарукшина [8], М.Ю. Шинковского [9] и других экспертов. В ряде работ затронут вопрос об ограничении свободы действий регионов рамками политико-правового режима, геополитическими и геоэкономическими обстоятельствами [10;11;12;13].

В условиях ломающегося миропорядка государство ставит целью консолидацию национальных сил для успешного развития региона и повышения потенциала страны в целом. Однако усилия прилагаются не к пустому пространству: за пореформенные годы в Приморье успели сформироваться и укрепиться местные элиты с собственными интересами в освоении региона. Важным представляется анализ сквозь призму интересов разновеликих акторов специфики политических отношений в Приморском крае, сложившейся по ходу продвижения Дальнего Востока России в Азиатско-Тихоокеанский регион.

Слабое звено дальневосточной стратегии России

По справедливому замечанию историка А.Е. Савченко, эффективность губернатора во все времена определялась его взаимоотношениями с внутрирегиональной периферией, его способностью мобилизовать ресурсы местного сообщества и направить на достижение поставленных задач [14 С. 99].

В связи с этим властям субъектов РФ, в том числе ДВФО, руководство страны поручило до 27 ноября 2014 г. завершить работу по законам о перераспределении полномочий между муниципальным

и региональным уровнями власти¹. В регионах это восприняли как возможность выстроить политическую вертикаль, укрепить власть губернаторов и повысить управляемость территорий. Повсеместно были введены должности глав администраций, работающих по контракту [15].

Однако тренд быстро изменился. В начале следующего 2015 г. была законодательно закреплена новая модель избрания глав городских округов и муниципальных районов. Для предотвращения проявлений коррупции (только за период с 2013 по 2016 г. под уголовные дела попали одиннадцать бывших и действующих мэров и сити-менеджеров из Приморского края²) и повышения эффективности управления территориями был ужесточен механизм отбора кандидатов. Кандидатуры на пост местного главы теперь отбирает комиссия, сформированная на паритетных началах губернатором и местным представительным органом, и только после этого утверждается депутатским корпусом муниципального образования. Согласно новой модели, городской или районный глава также исполняет обязанности главы администрации. С момента вступления в законную силу (с 7 марта 2015 г.) данного порядка избрания в большей части крупных муниципальных образованиях была опробована эта модель (в 22 из 34 городских округов и муниципальных районов). В 2015 г. на конкурсной основе были избраны главы Артема, Шкотовского, Партизанского, Ханкайского, Черныговского, Михайловского и Красноармейского муниципальных районов. В 2016 г. – ЗАТО Фокино, Находки и Спасска-Дальнего, Анучинского, Кировского, Октябрьского и Пожарского районов. В 2017 г. – Владивостока и Лазовского района. В 2018 г. – Находки, Большого Камня, Партизанска и Хасанского района. В 2019 г. – Владивостока, Партизанска, Арсеньева и др.

¹ Губернаторы ДФО побывали на ковре у Трутнева [Электронный ресурс] / Информационное агентство PrimaMedia. URL: <http://primamedia.ru/news/401961/> (дата обращения 20.11.2014).

² Обзор крупных уголовных дел, возбужденных в отношении глав городов и районов Приморья [Электронный ресурс] / Информационное агентство PrimaMedia. URL: <http://primamedia.ru/news/509972/> (дата обращения 03.06.2016).

Обратный эффект политики управления локальным уровнем власти

Однако даже после принятия новой модели локальным элитам удавалось провести своего кандидата на пост главы муниципального образования или заставить понервничать провластного кандидата³. При этом вероятность конфликта между уровнями власти повышалась в зависимости от потенциала территории, занимающей знаковое место в цепи дальневосточной экономики и трансграничных отношений. Так, в публичное пространство вылились демарши местных элит в шести муниципалитетах. Так, глава города – спикер Думы Большого Камня – на протяжении пяти лет саботировал назначение сити-менеджера, контролировал исполняющего обязанности. Проработавшая чуть более года Дума г. Спасска-Дальнего осенью 2015 г. распустилась, чтобы избрать главу по новым правилам. В 2015 г. в Думу Спасского района прошли непарламентские силы, которые пытались назначить своего главу. В 2016 г. был избран не согласованный с губернатором глава г. Находки. В 2019 г. Дума г. Арсеньева, состоящая целиком из членов «Единой России», проголосовала против утвержденного администрацией края, региональным и местным отделением партии и фракцией кандидата на должность главы города. Эта же участь грозила до недавнего времени краевой столице – Владивостоку.

В Большом Камне работает судостроительный ТОР, к тому же на ликвидацию статуса закрытого административно-территориального образования правительство выделило миллиардный трансфер (на период 2015–2017 гг.). Территория Спасска-Дальнего и Спасского района входят в территорию опережающего развития «Михайловский», также здесь расположен единственный на Дальнем Востоке и части Сибири цементный завод (контролируемый И.С. Пушкаревым, бывшим с 2008 по 2017 г. мэром Владивостока). Находка – третий по величине город края – является ключевым логистическим центром. В Арсеньеве расположены авиационный завод «Прогресс» и оборонное предприятие «Аскольд». Т. е. все вышеперечисленные муниципалитеты занимают знаковые места в экономике Дальнего Востока и внешнеэкономических планах России в АТР.

За ресурсы края еще с 1990-х гг. развернулась острая борьба с участием местных и московских промышленных и финансово-экономических групп [16]. В политическом поле эта борьба отра-

³ Мэр Находки замахнулся на властную вертикаль [Электронный ресурс] / Информационное агентство PrimaMedia. URL: <http://primamedia.ru/news/454759/> (дата обращения 12.08.2015).

зилась в перманентном противостоянии губернатора и главы краевого центра, в том числе на концептуальном уровне и в публичном пространстве.

И.С. Пушкарев неоднократно подчеркивал свою роль в развитии Владивостока как центра международных коммуникаций. Привлекались эксперты для развития концепции, выделяющей особую роль города в интеграции России в Восточную Азию; продвигался принцип совместного развития трансграничных территорий, предполагающий создание инфраструктурного кольца вокруг Японского моря (так называемого Приморско-Сахалинского кольца); планировалось расширение международных транспортных коридоров «Приморье-1» и «Приморье-2» за счет создания Владивостокской кольцевой автодороги⁴.

Местные власти на протяжении всей постсоветской истории старались согласовать в Москве многие проекты развития и интеграции. В течение продолжительного времени федеральные власти небезосновательно опасались разрыва экономического пространства, как продолжения дезинтеграции советской социально-экономической и геополитической общности. Сейчас федеральный центр форсирует развитие инфраструктуры, экспортоориентированного производства и сотрудничества с зарубежными партнерами, прежде всего за счет свободного порта Владивосток⁵.

Местные интересы под угрозой замещения

Если затронуть в целом население, то яркой иллюстрацией его настроения может послужить отмена результатов выборов губернатора в сентябре 2018 г. (формально из-за нарушений допущенных командами оппонентов во втором туре), на которых произошла консолидация протестного голосования. Обострение ситуации произошло во время проведения Восточного экономического форума 11–13 сентября 2018 г., что не могло способствовать повышению имиджа России в глазах иностранных партнеров и потенциальных инвесторов. И это не сиюминутный порыв: за последние

⁴ Формат трансграничной агломерации предложили Владивостоку [Электронный ресурс] / Информационное агентство PrimaMedia. URL: <https://primamedia.ru/news/400756/> (дата обращения 14.11.2014).

⁵ Эксперты Приморья по инвестициям просят у власти конкретики по ТОРУ «Надеждинская» [Электронный ресурс] / Информационное агентство PrimaMedia. URL: <http://primamedia.ru/news/economics/20.03.2015/427603/eksperti-primorya-po-investitsiyam-prosyatu-vlasti-konkretiki-po-toru-nadezhd.html> (дата обращения 20.03.2015).

семь лет край покинули 144 тысячи приморцев. Росстат продолжает фиксировать убыль населения⁶.

При этом важно учесть, что примерно десять лет назад стройки к саммиту АТЭС-2012 способствовали увеличению доли иностранных работников из стран Средней Азии в Приморье (СМИ и эксперты сообщали о въезде 140 тысяч человек). В 6,3 раза выросла численность выходцев из Узбекистана [17 с. 14]. Налицо если не тенденция этнокультурного замещения, то явное увеличение нагрузки по социальной адаптации новоприбывших на местное сообщество.

На площадке Восточного экономического форума неоднократно обсуждали необходимость формирования кадрового капитала региона на основе развития местных трудовых ресурсов. Но пока эффект мультипликатора после начала работы ТОРов и других инициатив не сработал. Малые участники рынка не видят для себя новых возможностей для увеличения заработка или расширения производства⁷.

Заключение

С момента саммита АТЭС во Владивостоке прошло семь лет, а в 2019 г. пройдет пятый Восточный экономический форум, растет число резидентов ТОРов и Свободного порта Владивосток, несмотря на обострение геополитической среды, руководство России систематически продвигает проект освоения Дальнего Востока и активизации трансграничного сотрудничества с АТР. Подходит время демонстрировать достижения поставленных целей, положительную социально-экономическую динамику. Но, как было выше показано, непоследовательная политика управления с локальным

⁶ Развитие Дальнего Востока привело к демографическому взрыву на Кубани [Электронный ресурс] / Информационное агентство Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/2367489.html> (дата обращения 15.01.2018); Миграция в Приморье: печальная статистика [Электронный ресурс] / Сетевое издание VladNews. URL: https://vladnews.ru/2018-10-04/139237/migraciya_primore (дата обращения 04.10.2018); Россияне бегут с Дальнего Востока [Электронный ресурс] / Информационное агентство Deita.ru. URL: <http://deita.ru/ru/news/rossiyane-begut-s-dalnego-vostoka/> (дата обращения 27.01.2019).

⁷ Абашева Е. ТОР «Михайловский» принимает по-крупному / Е. Абашева [Электронный ресурс] / газета «Золотой рог». URL: http://www.zrpress.ru/business/primorje_01.06.2016_78049_tor-mikhajlovskij-prinimaet-po-krupnomu.html (дата обращения 01.06.2016).

уровнем власти и игнорирование интересов местного сообщества только усугубляет социально-политическую обстановку, отвлекает ресурсы от поставленной цели. Приморье яркий пример системного характера проблемы несбалансированности отношений между уровнями власти, в результате региональная политика реагирует на ситуативные вызовы и обстоятельства, а не формирует желаемую реальность. Как следствие – социально-политические обострения возникают в муниципалитетах, занимающих знаковое место в планах развития Дальнего Востока России.

Литература

1. Russian's Turn to the East / Ed. by H. Blakkisrud and E. Wilson Rowe. Oslo, Norway: Norwegian Institute of International Affairs, 2018. 117 p.
2. Иванов И.С. Выход регионов на международную арену – отличительная черта нового российского федерализма // Междунар. жизнь. 1999. № 7. С. 15–22.
3. Ишаев В.И. Международное экономическое сотрудничество: региональный аспект. Владивосток: Дальнаука, 1998. 120 с.
4. Горчаков В.В. Стратегия развития приграничных отношений России: взгляд из региона // Таможенная политика на Дальнем Востоке. 2007. № 3. С. 21–29.
5. Бусыгина И.М. Российские регионы в международном сотрудничестве / Современные международные отношения и мировая политика / Отв. ред. А.В. Торкунов. М.: Просвещение, 2004. С. 963–986.
6. Макарычев А.С. Федерализм и регионализм: европейские традиции, российские перспективы // Полис: Политические исследования, 1994. № 5. С. 152–156.
7. Туровский Р.Ф. Субнациональные регионы в глобальной политике (на примере России) // Полит. исследования. 2011. № 2. С. 99–117.
8. Фарукишин М.Г. Субъекты Федерации в международных отношениях // Полит. исследования. 1996. № 1. С. 48–56.
9. Шинковский М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. Владивосток: ДВФУ, 2000. 336 с.
10. Азиатские соседи России: взаимодействие в региональной среде / Институт экономики РАН. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2016. 200 с.
11. Геополитический потенциал трансграничного сотрудничества стран Азиатско-тихоокеанского региона: колл. монография / Под ред. А.Б. Волынчука. Владивосток: Дальнаука; Изд-во ВГУЭС, 2010. 626 с.
12. Россия в АТР: роль, интересы и приоритеты обеспечения региональной безопасности и ускоренного экономического развития: монография / Под ред. С.В. Севастьянова. Владивосток: ДВФУ, 2016. 240 с.
13. Тихоокеанская Россия в интеграционном пространстве Северной Пацифики в начале XXI века: опыт и потенциал регионального и приграничного взаимодействия / Под ред. В.Л. Ларина. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2017. 386 с.
14. Савченко А.Е. Может ли Дальний Восток стать локомотивом модернизации страны? (Перспективы региона в контексте его новейшей истории) // История

- и культура дальневосточной России и стран АТР: XII всерос. науч. конф. молодых ученых, 19–21 апреля 2010 г., Владивосток: тезисы / Отв. ред. Ю.В. Латушко, И.В. Ставров. Владивосток, ИИАЭ ДВО РАН, 2010. С. 99–101.
15. *Сурначева Е.* Закон сохранения выборов. Российских регионов, сохранивших выборность мэров, оказалось меньше двух десятков // *Коммерсантъ/Власть*. 2014. № 49. С. 18.
 16. *Шинковская Н.В.* Городское самоуправление в современной России: границы возможного (запрограммированная девиантность владивостокского опыта) // *Полит. наука*. 2008. № 3. С. 197.
 17. *Сердюк М.Б.* Приморская умма: изменения в национальном и этноконфессиональном составе на протяжении 150 лет // *Приморская умма: история формирования и проблема современного развития: Сборник материалов научно-практического семинара*. Владивосток: Мор. гос. ун-т им. адм. Г.И. Невельского, 2013. С. 11–14.

References

1. Blakkisrud H., Wilson Rowe E., eds. *Russian's Turn to the East*. Oslo, Norway: Norwegian Institute of International Affairs, 2018. 117 p.
2. Ivanov IS. The output of the regions on the international arena – a distinctive feature of the new Russian federalism. *International affairs*. 1999;7:15-22. (In Russ.)
3. Ishaev VI. *International economic cooperation: regional dimension*. Vladivostok: Dalnauka Publ.; 1998. 120 p. (In Russ.)
4. Gorchakov VV. Strategy of development of Russian border relations: view from the region. *Customs policy of Russia in the Far East*. 2007;3:21-9. (In Russ.)
5. Busygina IM. Russian regions in international cooperation. V: Torkunov AV., ed. *Modern international relations and world politics*. Moscow: Prosveshcheniye Publ.; 2004. 963-986 p. (In Russ.)
6. Makarychev AS. Federalism and regionalism: European traditions, Russian prospects. *Polis: Political studies*. 1994;5:152-56. (In Russ.)
7. Turovsky RF. Sub-national regions in global politics (on the example of Russia). *Polis: Political studies*. 2011;2:99-117. (In Russ.)
8. Farukshin MG. Subjects of the Federation in international relations. *Polis: Political studies*. 1996;1:48-56. (In Russ.)
9. Shinkovsky MY. *The Russian region: the formation of a political regime in the context of globalization*. Vladivostok: FESU Publ.; 2000. 336 p. (In Russ.)
10. Toloray G., ed. *Asian Neighbor of Russia: Cooperation in a Regional Context*. Moscow: Dashkov and K^o Publ.; 2016. 200 p. (In Russ.)
11. Volynchuk AB., ed. *Geopolitical potential of cross-border cooperation between the countries of the Asia-Pacific region*. Vladivostok: Dalnauka Publ.; VGUES Publ.; 2010. 626 p. (In Russ.)
12. Sevastyanov SV., ed. *Russia in the Asia-Pacific region: the role, interests and priorities of regional security and accelerated economic development*. Vladivostok: FEFU Publ.; 2016. 240 p. (In Russ.)
13. Larin V.L., ed. *Integrating Pacific Russia into the North Pacific region: experience and potential of regional and cross-border cooperation in the beginning of the XXI century*. Vladivostok: IHAЕ FEB RAS, 2017. 386 p. (In Russ.)

14. Savchenko AE. Can the Far East become the engine of the country's modernization? (Prospects of the region in the context of its recent history). V: Latushko YV., Stavrov IV., eds. *History and culture of Far Eastern Russia and Asia-Pacific countries: XII Russian scientific conference of young scientists, 19-21 April 2010, Vladivostok: abstracts*. Vladivostok: IHAЕ FEB RAS Publ.; 2010. p. 99-101. (In Russ.)
15. Surnacheva E. The law of preservation of elections. Russian regions that have preserved the election of mayors, was less than two decade. *Kommersant" Vlast'*. 2014;49:18. (In Russ.)
16. Shinkovskaya NV. Urban self-government in modern Russia: the limits of the possible (programmed deviance of the Vladivostok experience). *Politicheskaya nauka*. 2008;3:194-223. (In Russ.)
17. Serdyuk MB. Ummah of Primorsky Krai: changes in national, ethnic and religious composition of over 150 years. V: *Ummah of Primorsky Krai: history of formation and the problem of modern development: Collection of materials of scientific-practical seminar*. Vladivostok: Maritime state University Publ.; 2013. p. 11-4. (In Russ.)

Информация об авторе

Александр А. Зыков, соискатель, Восточный институт – Школа международных и региональных исследований Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Россия; 690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, д. 8; sunych_84@mail.ru

Information about the author

Alexander A. Zykov, applicant, Institute of Oriental studies – School of Regional and International studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia; bld. 8, Sukhanova str., Vladivostok, Russia, 690091; sunych_84@mail.ru.