
Дальневосточная политика как проблема построения развивающегося государства

А.Е. САВЧЕНКО*

*Анатолий Евгеньевич Савченко – кандидат исторических наук, заместитель директора по научной работе, ФГБУН Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия, savich21@mail.ru

Цитирование: Савченко А.Е. (2022) Дальневосточная политика как проблема построения развивающегося государства // Мир России. Т. 31. № 3. С. 54–74. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-3-54-74

Аннотация

В статье проведено исследование новой политики развития Дальнего Востока по критериям соответствия модели развивающегося государства (developmental state) и предложено объяснение выявленных отклонений. Показано, что трансформация целей в дальневосточной политике, расширение ее пространственного и содержательного охвата, как и рост имитационной составляющей, во многом вызваны многозадачностью и структурной слабостью Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, его борьбой за сохранение позиций среди других министерств и ведомств.

Исследование базируется на открытых источниках, архивных документах и серии анонимных полуструктурированных интервью с представителями органов государственной власти, муниципалитетов, сотрудниками институтов развития и предпринимателями-резидентами территорий опережающего социально-экономического развития.

Ключевые слова: региональное развитие, государство, Дальний Восток, территории опережающего развития, дальневосточная политика, бюрократия, институты развития

Полевые исследования проведены в рамках проекта ««Миф потенциала – потенциал мифа»: проекты развития на дальневосточном приграничье» при содействии Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

Статья опубликована в рамках проекта НИУ ВШЭ по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций «Университетское партнерство».

Статья поступила в редакцию в декабре 2021 г.

Постановка проблемы

Дальневосточная политика, как минимум на уровне деклараций и формальных структур, принимает инновационный характер, она призвана трансформировать стиль и содержание государственного управления, создать эффективную, нацеленную на экономический результат бюрократию. Дальний Восток выступает полем экспериментов с перспективой распространения успешных практик на всю страну. В политическом плане дальневосточная политика приобретает черты массового движения (о сходстве лидера государства развития с лидером массового движения см. подробнее: [Mzukisi 2014, p. 98]). Она персонализирована, выступает едва ли не личным проектом президента, объявившего в Послании Федеральному Собранию в 2013 г. подъем восточных территорий национальным приоритетом на весь XXI в.¹. Этот тезис вместе с фотографией В.В. Путина размещен на главной странице сайта Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития)². В июне 2020 г. президент подписал специальный указ о развитии региона³. Недавно утвержденная программа развития⁴, единственная из всех региональных программ, имеет статус «национальной» и сформирована с участием жителей Дальнего Востока. В преамбуле этого документа отмечено, что в его формировании приняли участие 230 тыс. граждан России⁵. Официальный новостной контент, связанный с Дальним Востоком, заполнен информацией о состоявшихся и перспективных проектах, об открывающихся в регионе возможностях.

Тем временем объективные данные показывают противоречивую картину. Несмотря на рост числа резидентов территорий опережающего социально экономического развития (далее – ТОР/ТОСЭР) и Свободного порта Владивосток (далее – СПВ), экономическая динамика здесь незначительно отличается от общероссийской, а зачастую выглядит и хуже. По доле инвестиций от общих по стране Дальний Восток занимает свое обычное предпоследнее место, опережая только Северный Кавказ, и все еще не достиг уровня 2012 г., когда в регионе завершались масштабные стройки саммита АТЭС [Туровский 2021]⁶. Доля региона в прямых иностранных инвестициях в страну в целом росла, но это происходило на фоне драматического падения их общего потока в Россию. Рост экспорта с Дальнего Востока (один из главных приоритетов новой политики), по данным

¹ Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (2013) // Президент России. 12 декабря 2013 // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>, дата обращения 31.03.2022.

² <https://minvr.gov.ru/>

³ Указ «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока» (2020) // Президент России. 26 июня 2020 // <http://www.kremlin.ru/acts/news/63570>, дата обращения 31.03.2022.

⁴ Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р (далее – Национальная программа) (2020) // Правительство России. 24 сентября 2020 // <http://static.government.ru/media/files/NAISPJ8QMRZUPd9LIMWJoeVhn116eGqD.pdf>, дата обращения 31.03.2022.

⁵ Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года. С. 8.

⁶ Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа в I полугодии 2019 года (2019) // Восточный центр государственного планирования. Июль 2019 г. С. 10 // http://komitet2-1.km.duma.gov.ru/upload/site24/ДФО_soc-ek.pdf, дата обращения 31.03.2022.

Минвостокразвития, в первом полугодии 2020 г. составил 11,3 млрд долл. (7% от экспорта страны). Однако несложные подсчеты не оставляют повода для гордости и здесь: по итогам 2012 г. экспорт товаров из Дальнего Востока равнялся почти 27 млрд долл. С 2002 по 2012 г. этот показатель удваивался каждые пять лет⁷.

Опыт деятельности специальных структур регионального развития противоречив не только в России, но и в мире. Ко многим из них подошла бы оценка, данная бразильскому Агентству по развитию Северо-Востока⁸: «Не то чтобы действия (агентства – *прим. автора*) <...> были бесполезны. <...> Кризис был бы еще серьезней без него» [Carvalho 2014, p. 19]. Едва ли случайное совпадение, что наш собеседник, включенный в проблемы Дальнего Востока, оценивает эффективность управления этим регионом идентично:

«Политика же все-таки ведется, новая политика. Если бы ее не было, было бы еще хуже» (государственный служащий, Хабаровский край)⁹.

Без Минвостокразвития, а также подведомственных ему корпораций и агентств, вероятно, было бы хуже, но в систему, обеспечивающую ускоренный рост, они до сих пор не сложились. Почему? Это главный вопрос, на который призвана ответить данная статья.

Анализ сформулированной выше проблемы будет выполнен через последовательное решение трех задач: во-первых, мы определим степень соответствия дальневосточной политики критериям развивающего государства и выявим наблюдаемые отклонения от них; во-вторых, реконструируем логику трансформации целей и нарастания имитации результатов в дальневосточной политике; в-третьих, завершая тему и опираясь на проведенный анализ, перейдем от концептуальной к практической стороне проблемы, отвечая на вопрос о том, почему бюрократические структуры, нацеленные на ускоренное развитие Дальнего Востока, не могут обрести эффективность?

Теоретический контекст

Создание развивающего государства, даже если мы имеем в виду только региональный масштаб, – политическая, институциональная и организационная за-

⁷ Данные за 2020 г. приведены по: Объем экспорта ДФО за первое полугодие 2020 составляет 7% от общероссийского – эксперты «Востокгосплан» (2020) // Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. 15 октября 2020 // <http://minvr.gov.ru/press-center/news/28377/>, дата обращения 31.03.2022; Данные за 2002–2012 гг. рассчитаны по архивным материалам Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье». Государственный архив Хабаровского края (далее – ГАХК). Ф. Р-2109. Оп. 1. Д 302. Л. 39.

⁸ Данная статья не претендует на сравнительный анализ, тем не менее мы будем обращаться к истории Бразилии как, на наш взгляд, к наиболее релевантному для России опыту развивающей региональной политики.

⁹ Под государственными служащими в статье понимаются представители государственных структур федерального и регионального уровней, непосредственно вовлеченные в принятие решений и обеспечение деятельности ТОСЭР и СПВ. Под муниципальными служащими понимаются представители районных и поселковых администраций, на территории которых располагаются площадки ТОСЭР, под сотрудниками «агентства развития» понимаются представители Корпорации по развитию Дальнего Востока и Агентства по развитию человеческого капитала.

дачи одновременно. Искусство состоит в том, чтобы преодолеть разрыв между политическими намерениями и институциональной способностью обеспечить ускоренное развитие [Singh, Ovidia 2018, p. 1034]. Помимо публичных заявлений и утвержденных программ, требуется комплекс сопутствующих изменений приоритетов ключевых участников региональной политики (теоретический разбор соотношения внутренней структуры и эффективности государства см. подробнее: [Рюшемайер, Эванс 2014]). Поэтому общий подход, принятый в данной статье, – институциональный. Мы исходим из того, что функция институтов – направлять действия агентов к достижению определенных целей. В таком рассмотрении институты – это закрепленные практики, задающие стимулы, ценности и правила. Общей проблемой институтов являются многочисленные отклонения, когда их цели подменяются собственными установками агентов, результат работы, скорее, имитируется, возникают новые практики и стимулы (подходы к анализу институтов и практик агентов подробно представлены в статье М. Лансбери [Lounsbury 2008]). Такую трансформацию мы намерены реконструировать на примере современного Дальнего Востока через анализ деятельности бюрократических структур, которые обеспечивают достижение новых целей и установление новых правил. Наша гипотеза предполагает, что даже когда проблема диагностирована правильно и понятны базовые направления действий для создания развивающегося государства, структуры, ответственные за реализацию новой стратегии, двигаются по пути наименьшего сопротивления (понимаемого в широком смысле как политическое, административное и институциональное), что в итоге не только возвращает к целям, на трансформацию которых и была направлена новая региональная политика, но и воспроизводит традиционные способы их достижения¹⁰.

Создание и функционирование бюрократических организаций в свою очередь происходят в контексте соперничества за приоритет в перераспределении административных и политических ресурсов. Среди главных заинтересованных сторон в этом соперничестве выделяются центральные бюрократические ведомства, бизнес-структуры, чье доминирование связано с существующим распределением политического и экономического влияния, а также региональная власть, с которыми новые органы пересекаются в целях, полномочиях и ответственности. Мы предполагаем, что перерождение целей в дальневосточной политике происходит на пересечении деятельности и интересов организаций, ответственных за развитие Дальнего Востока и «внешний среды», под которой мы будем понимать другие бюрократические органы и бизнес-структуры [Abrutyn, Turner 2011, p. 284]. Затронутая нами тема – часть общей проблемы развивающихся государств, состоящей в обеспечении связности между ординарной бюрократией, новыми агентствами, призванными обеспечивать экономический рост, и крупными национальными компаниями, способными осуществлять инвестиции в приоритетные сектора [Singh, Ovidia 2018, p. 1038].

За три десятилетия исследований развивающегося государства в разных частях мира были определены его основные элементы, которые мы протестируем на эмпирическом материале Дальнего Востока:

- 1) развитие – главный приоритет, и оно понимается как экономический рост;

¹⁰ Данная гипотеза является развитием вывода, сделанного Г. Таваресом о политике управляемой модернизации северо-востока Бразилии [Tavares 2004, p. 183].

- 2) наличие высокопрофессиональной бюрократии, использующей методы управления экономикой, не противоречащие рыночным принципам;
- 3) доминирование исполнительной власти над законодательной и судебной в целях высокой оперативности принятия решений и действий;
- 4) создание пилотной организации в системе государственной бюрократии, способной контролировать политику развития и управлять ею;
- 5) достижение включенной автономии, под которой понимается способность государства одновременно сохранять равноудаленность от различных групп интересов и в то же время быть активным участником трансформации общества;
- 6) способность государства дисциплинировать капитал, направляя деятельность крупнейших предпринимателей в русло целей ускоренного экономического развития [Williams 2014, p. 7].

Тестирование дальневосточной политики по критериям развивающего государства

Наше внимание будет сконцентрировано на пяти из шести приведенных в предыдущем разделе элементов. Мы оставим в стороне третий элемент, поскольку, во-первых, его наличие признается по умолчанию; во-вторых, его роль в эффективности уже принятых решений, хотя и не подлежит сомнению, все же второстепенна.

Развитие, понимаемое как экономический рост, – главный приоритет дальневосточной политики

В России мы едва ли сможем найти еще один макрорегион, с которым так прочно ассоциировалось бы слово «развитие». С 1987 г. Дальний Восток почти непрерывно живет в контексте принятых на государственном уровне специальных программ и стратегий развития. Все эти документы объединяет сходный набор целей, и самая главная из них – ускоренное наращивание экономического потенциала [Минакир 2014, с. 6].

Дальневосточную политику на ближайшую перспективу определяют два документа. Первый – Указ Президента «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока», изданный в 2020 г., и устанавливающий первую задачу правительства по отношению к данному региону, – обеспечить превышающие среднероссийские темпы роста экономических и социальных показателей¹¹. Второй документ – «Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» (далее – Национальная программа), которая структурно и содержательно следует за указом. Первая ее цель состоит в «ускорении экономического роста и технологического развития Дальнего Востока»¹². Одной из главных задач экономической

¹¹ Указ о мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока от 26 июня 2020 года № 427 (2020) // Президент России. 26 июня 2020 // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45628>, дата обращения 31.03.2022.

¹² Национальная программа, с. 9.

политики в программе называется «создание системы вывода дальневосточной продукции на быстрорастущие рынки Азиатско-Тихоокеанского региона» и намечаются меры содействия экспорту дальневосточных товаров¹³. Во всяком случае, на уровне официальных деклараций и программных документов дальневосточная политика выступает политикой развивающей, нацеленной на ускорение экономического роста региона.

Но следует обратить внимание и на сопутствующую задачу, которая заявлена в тех же декларациях и документах, – обеспечение социальных стандартов, превышающих среднее значение по стране. Эта задача в свою очередь подчинена стратегической цели прекратить в обозримой перспективе отток населения с Дальнего Востока (в указе президента даже обозначен срок ее достижения – 2035 г.). Демографический спад – это только во вторую очередь экономическая проблема, а в первую – геополитический вызов в самом отдаленном от Москвы регионе, окруженном экономически мощными и густонаселенными государствами. Этот контраст не только создает пространство для стратегической аргументации в пользу принятия неоднозначных экономических решений, но и размывает сами критерии эффективности дальневосточной политики. Укрепление позиций России в АТР, создание глобальных транспортных маршрутов, формирование «несущего каркаса» страны, изменение имиджа Дальнего Востока – все эти соображения (безусловно, важные сами по себе) могут подменять задачи экономического роста. А отсутствие экономических результатов может быть парировано аргументами о долговременной стратегической значимости принимаемых решений. Такая многозадачность создает пространство для оппортунистического поведения бюрократии, ответственной за развитие региона. Говоря о бюрократии, мы делаем шаг ко второму критерию развивающегося государства.

Наличие высокопрофессиональной бюрократии, использующей методы управления экономикой, не противоречащие рыночным принципам

В данном пункте нам необходимо реконструировать контекст. У современного этапа дальневосточной политики есть четкая начальная граница. Осенью 2013 г. произошел глубокий пересмотр концептуальных подходов к управлению регионом: 24 октября этого года на заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока премьер-министр Д.А. Медведев публично признал, что все прежние подходы не привели к ожидаемым экономическим эффектам¹⁴. Был обозначен переход от масштабных государственных вложений к созданию условий для привлечения частных инвестиций. Вместо борьбы за деньги федерального бюджета региону предстояло выигрывать международную конкуренцию за частные инвестиции, создавая привлекательные административные и экономические условия для предпринимателей.

Пересмотру концепции дальневосточной политики предшествовали знаковые кадровые изменения. Опытного бюрократа-государственника В.И. Ишаева

¹³ Национальная программа, с. 22–24.

¹⁴ Заседание Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока // Правительство России. 24 октября 2013 // <http://government.ru/news/7718/>, дата обращения 31.03.2022.

на посту министра по развитию Дальнего Востока сменил А.С. Галушка, имеющий налаженные связи с частным капиталом и до своего назначения занимавший должность президента организации «Деловая Россия», которая объединяла крупных предпринимателей. Вторую должность, освобожденную В.И. Ишаевым, занял Ю.П. Трутнев, в прошлом не только комсомольский руководитель, но и успешный предприниматель, который с августа 2013 г. был назначен заместителем председателя Правительства Российской Федерации и полномочным представителем президента в Дальневосточном федеральном округе. Представляя новую стратегию руководству Хабаровского края, новый полпред в короткой вступительной речи из 19 предложений 10 раз произнес в различных модификациях слово «развитие» применительно к Дальнему Востоку¹⁵.

Смена курса дальневосточной политики сопровождалась концентрацией высшей административной власти в управлении регионом в руках чиновников, ориентированных на принципы рыночной экономики, во всяком случае, если судить по их профессиональному опыту и публичным заявлениям.

На Дальнем Востоке предстояло создать ограниченное число полюсов интенсивного экономического роста – «территорий опережающего развития» – для размещения экспортных конвейерных производств. Технологическая автоматизация должна была возместить дефицит людей, а ориентация на экспорт в страны АТР – помочь преодолеть ограничения, накладываемые маленьким внутренним рынком и большими расстояниями до крупнейших очагов концентрации спроса в европейской России. Для снятия барьеров развития в ТОСЭР предполагалось обеспечить наиболее благоприятные административные и налоговые режимы. Это не было импровизацией, данные меры основывались на многолетних наработках по созданию на Дальнем Востоке свободных экономических зон. Обоснованием новой политики стал экспертный доклад, подготовленный совместно Центром экономических и финансовых исследований и Российской экономической школой, канадской золотодобывающей корпорацией Kinross Gold, а также Консультативным советом по иностранным инвестициям в России¹⁶.

Расчеты Минвостокразвития показывали, что занятие двухпроцентной доли в импорте стран АТР в течение 10 лет (т. е. в перспективе до 2023 г.) обеспечит ежегодные темпы роста экономики региона на уровне 6%¹⁷.

Фактически программные установки нового состава министерства представляли собой план создания ориентированной на внешний рынок системы ускоренного развития. Благодаря публичной декларации целей Минвостокразвития на 2018 г. мы знаем, что глобальной задачей было достижение темпов роста ВВП в семилетней перспективе в среднем на 8% в год (что соответствовало уровню «азиатских тигров» в период их экономического рывка), и 67% этого роста предполагалось обеспечить за счет территорий опережающего развития¹⁸.

¹⁵ ГАХК Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 5528. Л. 1–2.

¹⁶ Влияние прямых иностранных инвестиций на социально-экономическое развитие Дальнего Востока. Экспертный доклад (2013). М.: ЦЭФИР (https://fiac.ru/pdf/WP2_KINROSS_Rus_Oct_2013.pdf, дата обращения 20.04.2022).

¹⁷ Заседание Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока // Правительство России. 24 октября 2013 // <http://government.ru/news/7718/>, дата обращения 31.03.2022.

¹⁸ Публичная декларация целей и задач Минвостокразвития России на 2018 год (2018) // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Слайды 4, 14 // <https://minvr.gov.ru/opened-ministry/publicnaya-deklaratsiya/>, дата обращения 31.03.2022.

Закон о ТОСЭР действует уже 6 лет, но объективные данные показывают, что они не стали драйвером экономического ускорения. Во многом произошло возвращение к традиционной политике масштабных госпрограмм и субсидирования из федерального бюджета: авиа- и железнодорожные перевозки, тарифы на электроэнергию в регионе стали объектом государственного регулирования; крупные инвестиционные проекты в сырьевом секторе получают государственную поддержку через механизмы «ручного отбора». Наиболее ярко высвечивает данные тенденции утвержденная в сентябре 2020 г. «Национальная программа развития Дальнего Востока». По своим целям и стилю (перечислением конкретных социальных, инфраструктурных и производственных объектов, которые планируется построить или реконструировать, и даже в ряде случаев с указанием оборудования, которое необходимо закупить) этот документ стоит ближе всего к еще советской программе развития Дальнего Востока 1987 г.¹⁹

Первые два пункта из тестируемых нами критериев развивающегося государства демонстрируют две тенденции. С одной стороны, мы видим формулировку целей развития и принципов их воплощения в начальной точке новой дальневосточной политики, с другой – быстрое размывание первых и отступление от вторых по мере ее реализации. Но развитие Дальнего Востока – большая задача, вмещающая разнообразные подходы, и необходимо сделать шаг на ступень ниже и обратиться к деятельности специальных структур, ответственных за развитие региона, чтобы увидеть проекцию выявленных противоречий на уровень реализации решений.

Создание пилотной организации в системе государственной бюрократии, способной контролировать и управлять политикой развития

Признаки такой структуры мы можем видеть и в Минвостокразвития, но пример акционерного общества «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (далее – КРДВ) выглядит более релевантным. Дело в том, что по функциям стратегического планирования Минвостокразвития похож на многие другие министерства в стране, а роль организатора и оперативного управляющего развитием региона реализуются прежде всего через КРДВ. В этой структуре сошлись несколько главных трендов трансформации управления в современной России: подготовка управленческих команд нового типа, проектная работа, цифровизация государственных услуг. Главные цели КРДВ заключаются в создании благоприятных условий для инвесторов, в обустройстве инфраструктуры площадок ТОСЭР и формировании в них высокотехнологичных отраслей экономики, в обеспечении роста объемов производства и услуг с высокой добавленной стоимостью.

Сотрудники КРДВ презентуют себя менеджерами, ориентированными на результат, а не на поддержание процессов, и этим радикально отличающихся от министерских бюрократов²⁰.

¹⁹ Речь идет о долговременной государственной программе комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года // http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14218.htm, дата обращения 31.03.2022.

²⁰ Из разговора с представителем КРДВ: «В Министерстве по развитию Дальнего Востока – чиновники. А чиновникам интересен процесс. Им не интересен результат» (агентство развития, Владивосток).

«Корпорация в этом плане такая, реально идеальная структура. Вот у нас руководство, никто не... (ворует – прим. автора), потому что получают хорошую зарплату и у них амбиции политические. Им нужно показать свой личный результат» (агентство развития, Владивосток).

Вместо бумажной работы здесь на первом месте стоят прямая коммуникация с инвесторами, выезд на площадки ТОСЭР и решение проблем непосредственно на местах. Один из руководителей Агентства развития человеческого капитала дополняет эту картину, описывая особенности своей деятельности:

«Мы работаем именно в оперативном пространстве. Нам предпочтительнее поговорить вживую с главой администрации и решить вопрос в течение 2–3 минут, чем писать письма, а потом ждать месяц ответа» (агентство развития, Хабаровск).

Эта картина выглядит примерно так же и с позиции отдельных предпринимателей:

«У всех (резидентов – прим. автора) был прямой контакт с первыми лицами Минвостокразвития, КРДВ. Это очень сильно помогло» (резидент ТОСЭР).

Сама процедура получения статуса резидента ТОСЭР и СПВ прозрачна и обезличена. Необходимая для инвестора информация размещена на сайте КРДВ, там можно найти все формы для заполнения и прикрепления документов, выбрать подходящую территориальную локацию, сформировать по шаблону бизнес-план и подать заявку. Через личный кабинет резидента открывается доступ к электронной торговой площадке и сервисам для подачи отчетов, поиска инвесторов, консультациям банков по привлечению кредитов. Улучшение практик невозможно не видеть: инвестор, прилетающий во Владивосток из, допустим, сверхэффективного Сингапура, уже не почувствует такой ошеломляющей разницы в интерфейсе взаимодействия с государством. Но от нашего внимания не должно ускользнуть и то, что расширение целей деятельности Минвостокразвития проецируется и на КРДВ, призванную решать, помимо обеспечения экономического роста, сопутствующие задачи по созданию новых рабочих мест, увеличению населения и бюджетных доходов регионов, в которых расположены площадки ТОСЭР и резиденты СПВ²¹. Масштаб деятельности расширяется не только содержательно, но и географически: с декабря 2020 г. КРДВ стала управлять ТОСЭР, расположенными в Арктике, что нашло отражение и в изменении названия этой структуры²².

Новости о подписанных соглашениях с резидентами и заявленных намерениях подкрепляются цифрами, согласно которым по состоянию на начало 2021 г. на 23 ТОСЭР привлечено 3 трлн 795 млрд руб., действует 497 резидентов, соз-

²¹ Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики // <http://erdc.ru/about/>, дата обращения 31.03.2022.

²² 30 декабря 2020 г. в соответствии с приказом Минвостокразвития № 228 «Корпорация развития Дальнего Востока» сменила название на «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики».

давших более 88 тыс. рабочих мест²³. Но на самих площадках ТОСЭР, за редким исключением, мы не увидим строящихся производств и лесов башенных кранов²⁴. В лучшем случае можно обнаружить редкие постройки, хотя чаще всего это будут пустые пространства, на которых расположены только новые электрические подстанции и сетки проложенных дорог. Сам вид этих площадок ТОСЭР выступает предсказуемым прологом к оценкам экспертов:

«Реально резидентов практически нет, то есть там то ли один, то ли два. Там было несколько резидентов, которые лесопереработку хотели – это все оказалось пишиком» (эксперт, Амурская область).

«По бумагам написано, что у нас три предприятия на этих ТОСЭРах. Я пока ничего не вижу и вряд ли мы что-то увидим. Я иной раз говорю: “А где ТОСЭР?”. Пойду, посмотрю – как было пустое поле, так оно и осталось» (муниципальный служащий, Хабаровский край).

«Мне кажется, все просто стоит. Они же всегда говорят, что все будет, только сейчас стадия инвестиционная. Пока инвестиционная, а потом, когда будет отдача, уже появятся предприятия. Понятно же, что оно ничего не заиграло» (государственный служащий, Хабаровский край).

И если в 2017 г., по данным Счетной палаты, условия соглашения об осуществлении деятельности не выполняли 40,3% резидентов ТОСЭР, то в 2018 г. эта доля возросла до 48,2%, и ее выводы очень близки (хотя и не столь эмоциональны) к представленным выше оценкам дальневосточных экспертов: «реализация мероприятий по созданию ТОСЭР не позволила достичь значимых эффектов в части социально-экономического развития ДФО»²⁵.

Представители государства, глубоко погруженные в проблемы функционирования новых инструментов развития Дальнего Востока, но чья репутация и должностные обязанности не связаны напрямую с обеспечением эффективности их функционирования, более чем скромно оценивают как результаты, так и потенциал ТОР:

«Чтобы мы понимали, что такое ТОР. На мой взгляд, это малая часть экономики. Вы меня спросите: “Когда мы будем ожидать эффект от Транссибирской магистрали, расшивки БАМа?” Вот это понятно. Вот это народ увидит, вот это предприниматели увидят» (государственный служащий, Хабаровский край).

Контраст между конструируемым образом, экспертными оценками и наблюдаемой реальностью получит свое объяснение в двух следующих пунктах.

²³ Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики // <http://erdc.ru/about-tor/>, дата обращения 31.03.2022.

²⁴ Исключением являются ТОСЭР «Большой Камень» и «Свободный».

²⁵ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствие заявленным целям» // Счетная палата Российской Федерации. С. 57 // <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d22/d22daa028b1854b51b99c9d2927c2e06.pdf>, дата обращения 31.03.2022.

Достижение включенной автономии государства

Включенная автономия государства в случае Дальнего Востока выступает в виде трансформирующего воздействия центра на социально-экономическую и политическую сферу в регионе. Режимы ТОСЭР и СПВ подразумевают принятие взаимных и долгосрочных обязательств со стороны государства и предпринимателей. Упрощая, их можно свести к обмену налоговыми льготами, помощи в преодолении административных барьеров и в создании инфраструктуры в обмен на легализацию деятельности и инвестиции в определенные государством приоритетные сферы. Эти взаимные обязательства, дополненные персональным сопровождением проектов со стороны первых лиц КРДВ и Минвостокразвития, объективно снижают неопределенность, устанавливают каналы коммуникации и должны способствовать формированию долгосрочных инвестиционных стратегий компаний.

Другим признаком включенной автономии выступает стремление центра вывести региональную политику из-под контроля местных элит. Развивающая политика подразумевает реструктуризацию и объективное ослабление местной элиты, интересы которой во многом и формируют социально-экономические и политические отношения, воспроизводящие отставание региона. Эта проблема особенно характерна для развивающихся государств, в которых влияние архаичных экономических структур и социальных отношений остается весьма существенным²⁶. В ТОСЭР и СПВ изначально был заложен замысел формирования альтернативных экономических элит, связанных с новыми видами экономической деятельности: высокотехнологичным экспортным производством, логистикой и сервисом.

Линия на исключение регионов из процесса принятия решений проявилась уже на стадии формирования правовых условий для ТОСЭР: так, в сентябре 2014 г., за три месяца до принятия Государственной Думой Закона о территориях опережающего развития, последняя его редакция оказалась недоступна для изучения на местах, и были предприняты специальные усилия для получения документа и организации работы по внесению замечаний²⁷. Уже после принятия закона, на начальном этапе его реализации, дирекция Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» пыталась добиться проведения регулярных совещаний Минвостокразвития с регионами по вопросам создания ТОСЭР²⁸. В 2020 г. экспертный совет ассоциации рекомендовал Минвостокразвития установить дополнительное требование об учете позиции субъекта Российской Федерации при присвоении АО КРДВ инвестору статуса резидента TOP²⁹.

²⁶ Показателен пример севера-востока Бразилии начала 1960-х гг., где политика развития подразумевала, помимо инвестиций в инфраструктуру и индустриализацию, выдвижение новой элиты на место крупных землевладельцев [Guterio 2014, p. 12].

²⁷ Решение Экспертного совета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» от 10 сентября 2014 г. (2014) // Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье». С. 1 // <http://assoc.khv.gov.ru/expert-council/documents/538>, дата обращения 31.03.2022.

²⁸ ГАХК. Ф. Р-2109. Оп. 1. Д. 329. Л. 5.

²⁹ Протокол № 1 заседания Экспертного совета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» от 5 марта 2020 г. // Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье». С. 2–3 // <http://assoc.khv.gov.ru/expert-council/documents/3881>, дата обращения 31.03.2022.

Интервью с местными экспертами, занятыми в сфере государственного управления, общественной и аналитической работы, в целом подтверждают низкое формальное влияние регионов не только на выработку новой дальневосточной политики, но и на принятие решений в сфере конкретных инвестиционных проектов.

«Мы готовим предложения, но мы понимаем, что сейчас то, что мы предлагаем, государство на это не пойдет» (эксперт, Хабаровский край).

«Насколько я знаю, есть какие-то инициативы снизу, они в лучшем случае не поддерживаются» (государственный служащий, Хабаровский край).

«Они (потенциальные резиденты – прим. автора) приходят, допустим, в КРДВ, они их там оценивают. Там же подписывается целое соглашение о реализации проекта. Мы (субъект федерации – прим. автора) в этом соглашении никак не отражены» (государственный служащий, Хабаровский край).

Региональная власть, отодвинутая от процесса принятия решений, тем не менее политически ответственна за их исполнение и плотно вовлечена в работу по выбору площадок, их инфраструктурному обустройству и решению текущих проблем резидентов³⁰. По оценке представителя региональной администрации, около 60% его рабочего времени занимает работа, связанная с ТОСЭР (государственный служащий, Хабаровский край). О высоком уровне вовлеченности региональной власти свидетельствует появление среди резидентов уже функционирующих компаний и давно готовившихся проектов.

«Потом, конечно же, при наличии этого проекта его уже подтянули к тем, что есть сегодня по развитию ТОРов. Его просто как пазл вставили. Площадку нашли и получилось здорово» (муниципальный служащий, Хабаровский край).

«Да, что тут кривить душой, они (перечисленные инвестиционные проекты – прим. автора) были бы сделаны и без ТОРов» (государственный служащий, Сахалинская область).

«Давайте честно говорить: я понимаю, было бы чистое поле, вы так эффективно поработали, такой режим создали классный и там у нас инвесторы просто поперли, ну, грубо говоря, понимаете? Но это же не так! В ТОСЭР этот аэропорт, ну он и так в планах у них был» (эксперт, Хабаровский край).

Перед нами прямое противоречие замыслу, в котором выбранная и изначально обустроенная государством площадка ТОСЭР уже потом должна была «продаваться» инвесторам. Предложение создавать площадки уже под имеющегося инвестора звучало именно от региональной власти³¹. Территориальная разбросанность резидентов, вопреки первоначальным намерениям концентрации инвестиций на ограниченных площадках, объясняется эффектом «зонты», которым накрывали уже

³⁰ О том, что перед губернаторами ставилась задача создавать ТОРы в субъектах, свидетельствует интервью эксперта, ответственного за этот участок работы на уровне регионального правительства (государственный служащий).

³¹ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп – 1, Д. 5528. Л. 10, 14.

действующие или находившиеся в высокой степени готовности проекты. Причина этих искажений состоит в том, что интересы новых структур развития, региональной власти и предпринимателей в определенной точке совпали. Минвостокразвития и КРДВ было необходимо уже на начальном этапе показать внушительное число резидентов, создать «истории успеха», пусть даже за счет отступления от изначально сформулированных принципов и требований. Вполне очевидно, что предприниматели стремились к уменьшению налогов и приобретению политического ресурса, а региональная власть получала возможность отчитаться об успехах и включить в режим ТОСЭР близкие проекты.

Наши собеседники также обращали внимание на то, что эффективность работы КРДВ оценивалась в первую очередь по количеству резидентов и заключенных соглашений. В нормативных актах отсутствовали даже прописанные санкции по отношению к резидентам, не выполнявшим условия соглашения³².

В данном пункте мы приходим к объяснению контраста между публичными заявлениями о количестве резидентов, вложенных инвестициях и созданных рабочих местах с визуально наблюдаемой пустотой площадок: в отчетность и презентации включаются большей частью «накрытые зонтом» компании и заявления о намерениях, за невыполнение которых эффективные санкции отсутствуют. Когда министр по развитию Дальнего Востока и Арктики в марте 2021 г. докладывал президенту о 2700 стартовавших проектах, это цифра была взята из арифметического сложения заключенных соглашений в рамках ТОР и СПВ, но не отражала реальное количество начавших работать или строиться предприятий³³. Если бы доклады включали только действительно новые компании, связанные с экспортным производством сложной продукции и фактически начавшие свою деятельность (в соответствии с изначальным смыслом, заложенным в новую дальневосточную политику), картина была бы принципиально иной.

Автономия развивающей политики Минвостокразвития и КРДВ трансформировалась как минимум дважды:

- в ходе согласования законодательной базы произошло расширение целей создания ТОСЭР, что позволило жонглировать смыслами и включать в списки резидентов компании, не связанные ни с экспортом готовой продукции, ни с производственной деятельностью;
- в ходе наполнения площадок Минвостокразвития и КРДВ было допущено отступление от принципа включения в состав резидентов только новых проектов.

Способность государства дисциплинировать капитал

Проводя политику ускоренного развития и участвуя в создании льготных условий для инвесторов, государство должно удерживать баланс, не превращаясь

³² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствие заявленным целям» // Счетная палата Российской Федерации. С. 54 // <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d22/d22daa028b1854b51b99c9d2927c2e06.pdf>, дата обращения 31.03.2022.

³³ Совещание с членами Правительства (2021) // Президент России. 10 марта 2021 // <http://kremlin.ru/events/president/news/65134>, дата обращения 31.03.2022.

в проводника интересов корпораций [Williams 2014, p. 10]. Эта грань тонкая, и на успешных примерах развивающихся государств мы наблюдаем отношения с крупным бизнесом в виде альянса, подразумевающего инвестиции в приоритетные сектора со стороны компаний, в обмен на протекционизм и социальный контроль, поддерживаемый властью [Kohly 2004]. Объективно крупнейшие российские корпорации – это главный инструмент реализации масштабных проектов на Дальнем Востоке. Их вес в объемах инвестиций в рамках ТОСЭР виден из *таблицы 1*, в которой мы сопоставили наиболее экономически значимые ТОСЭР, расположенные на Дальнем Востоке, обратив внимание на количество резидентов и заявленные вложения.

Таблица 1. ТОСЭР с участием сырьевых корпораций (указаны в скобках)

№	Название и количественные характеристики ТОСЭР	
1	«Большой Камень» (Роснефть)	
	количество резидентов – 19	заявленные инвестиции – 255,84 млрд руб.
2	«Нефтехимический» (Роснефть)	
	количество резидентов – 2	заявленные инвестиции – 861 млрд руб.
3	«Свободный» (ПАО «Газпром», ПАО «Сибур»)	
	количество резидентов – 9	заявленные инвестиции – 1 трлн 789 млрд руб.
4	Южная Якутия (Группа компаний «Колмар»)	
	количество резидентов – 16	заявленные инвестиции – 111 млрд руб.
5	Всего по четырем ТОСЭР	
	количество резидентов – 46	заявленные инвестиции – 3 трлн 016 млрд руб.
6	Из них по 2 крупнейшим ТОСЭР (Роснефть, Сибур, Газпром)	
	количество резидентов – 11	заявленные инвестиции – 2 трлн 650 млрд руб.
7	По всем 23 созданным ТОСЭР на Дальнем Востоке и в Арктике	
	количество резидентов – 501	заявленные инвестиции – 4 трлн 374 млрд руб.

Из *таблицы 1* видно, что 69% заявленных инвестиций приходится на 46 резидентов из четырех ТОСЭР, связанных с сырьевыми компаниями федерального масштаба, при этом 60,5% приходится только на двух ТОСЭР, включавших, по открытым данным КРДВ, 11 резидентов³⁴. На самом деле, по информации наших собеседников, концентрация инвестиций еще выше, поскольку в число резидентов данных ТОСЭР включены микропредприятия, созданные временно для обслуживания строек, например бетонно-растворные узлы³⁵. Из четырех рассмотренных

³⁴ Территории опережающего развития // Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики // <http://erdc.ru/about-tor/>, дата обращения 31.03.2022.

³⁵ Мужчина 50–60 лет, эксперт, Благовещенск.

ТОСЭР лишь в одном случае мы можем видеть признаки «втягивания» сырьевой корпорации в несырьевой индустриальный проект – создание судостроительной верфи в рамках ТОСЭР «Большой Камень».

Местные эксперты указывают на перекося дальневосточной политики государства в сторону крупных компаний:

«Реальной политики развития Дальнего Востока мы не видим, есть политика развития корпораций на Дальнем Востоке. Все, собственно, для них» (эксперт, Хабаровский край).

«Здесь же два наступления идет. С одной стороны, наступление формального государственного аппарата в виде разных надстроек, а с другой стороны, наступление большого русского капитала» (бывший государственный служащий, Приморский край).

Именно объемы заявленных вложений сырьевых корпораций в рамках ТОСЭР вместе с накрытыми «зонтом» проектами позволяют заявлять об инвестиционном успехе Дальнего Востока, но причинно-следственные связи здесь, конечно, сложнее, и они отражают трансформацию изначального замысла новой дальневосточной политики. Проекты, концентрирующие основную массу инвестиций, были запланированы более 10 лет назад, еще до провозглашения новых подходов к развитию региона. Их включение в режимы ТОСЭР – это следствие трудностей создания эффективной экономической модели масштабных производств в восточной части страны. Для крупных корпораций новая дальневосточная политика стала возможностью получить льготные условия реализации давно намеченных планов, но для стратегии ускоренного развития региона это было признаком ее перерождения из инновационного в традиционный способ освоения Дальнего Востока через сырьевые мегапроекты с явным или скрытым субсидированием со стороны государства. Искажающее воздействие крупных игроков на изначальный замысел признают и сами сотрудники структур развития:

«Их (крупных сырьевых компаний – прим. автора) вхождение в ТОР не создает, так скажем, нового бизнес-климата. Оно, наверно, даже не соответствует новой экономической (политике – прим. автора) на Дальнем Востоке, которая про ТОР и СПВ» (агентство развития, Владивосток).

Проведенный выше анализ оставляет открытым центральный вопрос: почему Минвостокразвития и подведомственная ему бюрократия развития допустили эти трансформации, а допустив, почему не предпринимают решительных мер по исправлению ситуации? Для ответа нам потребуется реконструировать контекст, в котором действует новая бюрократия развития, имея в виду, что она сама по себе не машина, а лишь ее деталь³⁶.

³⁶ В данном случае обыграны цитаты Дж. Фергюссона и Л. Ломана об аппарате развития в Лесото: «Аппарат планирования не является ни простым украшением, ни ключом к пониманию происходящего. Это не чертеж машины, а ее деталь» [Фергюссон, Ломан 2016, с. 165].

Структурное объяснение

В успешных исторических примерах быстрой модернизации специальные структуры развития занимают доминирующее положение среди обычных министерств и ведомств [Wade 2018, p. 526]. Минвостокразвития как территориальное министерство изначально находится в слабой позиции, не имея полномочий принимать самостоятельные финансовые решения. Структурно это министерство располагается в недружественном окружении, претендуя на административный и политический ресурсы других ведомств, в первую очередь Минэкономразвития (в функции которого входит разработка региональной политики) и Минфина, который материально обеспечивает реализацию принятых решений и борется за сокращение расходов. Нелишне вспомнить: когда план создания ТОРов впервые обсуждался в правительстве, 14 из 16 участников заседания выступили против этой идеи³⁷.

Выполняя роль инноватора в сфере государственного управления, Минвостокразвития не имеет собственных ресурсов для достижения поставленных перед ним целей и должен оказывать трансформирующее воздействие на классические министерства, акцентируя их деятельность на приоритетной территории (о проблеме структуры-инноватора на примере истории регионального развития Бразилии см.: [Oliveira, Werner 2014, pp. 24–25]). Из обобщенного опыта других стран известно, что трансформирующее воздействие может происходить двумя основными способами – в виде опоры на наиболее влиятельную политическую фигуру или же в форме институализации этого влияния через введение норм и правил [Chibber 2002, p. 959]. Минвостокразвития движется по первому пути, находясь под косвенной защитой президента и прямым патронажем вице-преьера и полномочного представителя президента в ДВФО в одном лице. Представители государственной власти как в региональных, так и федеральных органах открыто ссылаются на структурную слабость Минвостокразвития:

«Это все только при помощи вице-преьера (имеется в виду процедура согласования приоритетного развития Дальнего Востока в федеральных министерствах – прим. автора). По-другому бы это не получилось, зажали бы и выдавили как Северный Кавказ» (Министерство по делам Северного Кавказа, ликвидированное в январе 2020 г. – прим. автора) (государственный служащий, Хабаровский край).

«Функция Минвостокразвития – использовать ресурс президента, его заинтересованность в развитии ДВ и “нагибать” другие министерства. Они, в принципе, молодцы, свою поляну себе отвоевали: плоский энерготариф, субсидирование авиаперевозок. Другое дело, что главные проблемы Дальнего Востока выходят за пределы полномочий этого министерства» (государственный служащий, Сахалинская область).

«Там, где принимаются решения, статус Минвостокразвития невысокий. Минвостокразвития и губернатор – где-то на одном уровне» (агентство развития, Владивосток).

³⁷ Юрий Трутнев: «Ни рубля ни один чиновник в руках не держал» (2015) // Коммерсантъ. Деньги. 29 июня 2015 // <http://www.kommersant.ru/doc/2747286>, дата обращения 31.03.2022.

Для усиления своей позиции в отношениях с другими ведомствами структуры-инноваторы вынуждены искать группы поддержки, апеллируя к таким символам и в таких терминах, которые данным группам созвучны [Colomy 1998, p. 273]. В случае Минвостокразвития такой группой поддержки выступает президент: вице-премьер публично приводит примеры личного обращения к В.В. Путину для отстаивания перед Минфином расходов на развитие территории³⁸. Другой группой поддержки могли бы стать представители новой экономики, появившиеся в ТОСЭР, но наиболее значимые резиденты, как мы могли видеть, представлены крупнейшими сырьевыми компаниями, располагающими большим ресурсом влияния, чем сам Минвостокразвития.

Региональная политика, если смотреть на нее с позиции территории, выступает как способ (и в значительной мере – искусство) превращения региональных проблем в общегосударственные [Castro 1992, p. 57]. В случае Дальнего Востока это превращение происходит в виде переключения с текущих прозаических на «исторические» задачи. Яркая иллюстрация этого смещения – одно из первых выступлений нового (четвертого) главы Минвостокразвития перед президентом России: «Мы продолжаем работу, которую на протяжении четырех столетий делали миллионы российских и советских людей – укрепление несущего каркаса России»³⁹.

Переключение на долгосрочные стратегические цели сближает интересы структур развития Дальнего Востока с целями сырьевых гигантов. Последним, не только в российском случае, но и в мировой практике, довольно часто удается представлять свои интересы как «нечто необходимое для обеспечения стратегических целей» государства в том или ином регионе мира и за счет этого получать политическую поддержку и прочие преференции [Митчелл 2014, с. 120, 194].

При этом смещение акцентов формально подкрепляется распространением компетенций структур развития Дальнего Востока на Арктику – стратегический регион, принципиально отличный по задачам и ожидаемым эффектом от его освоения. Это не только поддерживает регулярное президентское внимание к деятельности Минвостокразвития, но и вооружает последнего неотразимыми аргументами для защиты своих позиций. Однако следует отметить, что за это заплачена своя цена: сама дальневосточная политика теряет территориальный приоритет и перестает быть дальневосточной в строгом смысле этого слова.

Узкий и извилистый путь выживания Минвостокразвития, пролегающий между традиционными министерствами и крупными корпорациями, оставляет последнему мало вариантов, кроме как компенсации слабой структурной позиции через набор политического веса и агрессивное информационное сопровождение дальневосточной политики. Минвостокразвития все больше напоминает агентство по производству хороших новостей: все позитивные события в регионе, по каким бы причинам они ни происходили, записываются в достижения новой политики и проводящих ее управленцев. А пространство для публичного обсуждения проблем в развитии Дальнего Востока быстро сужается.

³⁸ Юрий Трутнев: «Не бывает недостатка денег, может быть недостаток интеллекта» (2020) // Forumvostok.ru, 2 сентября 2015 // <https://forumvostok.ru/news/there-can-be-no-lack-of-financila-resources-there-can-be-a-lack-of-intelligence/>, дата обращения 31.03.2022.

³⁹ Совещание с членами правительства (2021) // Президент России, 10 марта 2021 // <http://kremlin.ru/events/president/news/65134>, дата обращения 31.03.2022.

Заключение.

Преодолеть структурную слабость, не потеряв цели

В современной системе управления Дальним Востоком присутствуют все основные элементы развивающегося государства. При этом каждый из них отмечен значительными трансформациями, приводящими в сумме к фактическому перерождению дальневосточной политики. Случай Дальнего Востока обогащает и саму теорию развивающегося государства, поскольку позволяет акцентировать внимание на главных причинах этих трансформаций. Мы можем выделить три причины:

1) многозадачность, охватывающая не только экономические, но и широкие социальные цели (самая спорная из которых в плане достижимости – обеспечение роста населения на Дальнем Востоке);

2) дефицит автономии (поскольку мы видим зависимость новой политики от крупных сырьевых корпораций и региональной власти в обеспечении количественных индикаторов эффективности);

3) структурная слабость Минвостокразвития (борьба за сохранение позиций в правительственной иерархии, нехватка административных полномочий и формально закрепленных возможностей влиять на ключевые решения в сфере экономики).

Проведенное исследование дает также основания признать, что новые инструменты развития региона превратились в средство наращивания политического капитала Минвостокразвития для компенсации изначально ему свойственных слабостей и дефицитов. За фасадом информационной кампании проступает традиционный подход к развитию региона через большие государственные программы и проекты корпораций. Обозначенная в 2013 г. задача построения новой экономики через создание институциональной инфраструктуры, обеспечивающей новые отношения государства и инвесторов, отошла на второй план перед большими сырьевыми и имиджевыми проектами, продвигаемыми с помощью неоспоримых стратегических аргументов. И здесь мы возвращаемся к вопросам, тесно связанным с практической политикой: перед нами всё еще процесс трансформации развивающегося государства или уже итог процесса? Будет ли накопление политического капитала способствовать возвращению к изначальным целям или же приведет к дальнейшему их размыванию? Ответ на данные вопросы требует дальнейших исследований, но проведенный в статье анализ позволил выделить три главные направления приложения усилий для коррекции курса.

Список источников

Минакир П.А. (2014) Новая стратегия развития Дальнего Востока России: оценка и перспективы // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. № 4. С. 6–14 // <https://www.ogt-journal.com/jour/article/view/102/101>, дата обращения 31.03.2022.

- Митчелл Т. (2014) Углеродная демократия: Политическая власть в эпоху нефти. М.: Дело, РАНХиГС.
- Рюшемайер Д., Эванс П. (2014) Государство и экономические преобразования: к анализу условий эффективного государственного вмешательства // Радаев В.В., Юдин Г.Б. (ред.) Классика новой экономической социологии. М.: ВШЭ. С. 192–232.
- Туровский Р. (2021) Дальний Восток: стресс-тест 2020 года и итоги «новой экономической политики» // EastRussia. 28 апреля 2021 // <https://www.eastrussia.ru/material/dalний-vostok-stress-test-2020-goda-i-itogi-realizatsii-novoy-ekonomicheskoy-politiki/>, дата обращения 31.03.2022.
- Фергюсон Дж., Ломан Л. (2016) Машина антиполитики: «развитие» и бюрократическая власть в Лесото // Социология власти. Т. 28. № 4. С. 152–167 // https://elibrary.ru/download/elibrary_27721095_40707833.pdf, дата обращения 31.03.2022.
- Abrutyn S., Turner J. (2011) The Old Institutionalism Meets the New Institutionalism // *Sociological Perspectives*, vol. 54, no 3, pp. 283–306. DOI: 10.1525/sop.2011.54.3.283
- Carvalho O. (2014) *Desenvolvimento regional: um problema político*. 2nd ed., Campina Grande: EDUEPB.
- Castro I.E. de (1992) O mito da necessidade. Discurso e pratica do regionalismo nordestino, Rio de Janeiro.
- Chibber V. (2002) Bureaucratic Rationality and the Developmental State // *American Journal of Sociology*, vol. 107, no 4, pp. 951–989.
- Colomy P. (1998) Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in Institutional Change // *Sociological Forum*, vol. 13, no 2, pp. 265–300.
- Gumerio R. (2014) O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Kohly A. (2004) *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press.
- Lounsbury M. (2008) Institutional Rationality and Practice Variation: New Directions in the Institutional Analysis of Practice // *Accounting, Organizations and Society*, vol. 33, no 4–5, pp. 349–361. DOI: 10.1016/j.aos.2007.04.001
- Mzukisi Q. (2014) On the Pitfalls of a Developmental State // *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 36, no 2, pp. 96–110 // [https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol36\(2\)/08-qobo-pp-96-110.zp39579.pdf](https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol36(2)/08-qobo-pp-96-110.zp39579.pdf), дата обращения 31.03.2022.
- Oliveira F., Werner D. (2014) Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Singh J.N., Ovadia J.S. (2018) The Theory and Practice of Building Developmental States in the Global South // *Third World Quarterly*, vol. 39, no 6, pp. 1033–1055. DOI: 10.108/01436597.2018.1455143
- Tavares H.M. (2004) *Planejamento Regional e Mudanca. O Projeto Furtado-JK para o Nordeste*, Rio de Janeiro.
- Wade R.H. (2018) The Developmental State: Dead or Alive? // *Development and Change*, vol. 49, no 2, pp. 518–546. DOI: 10.1111/dech.12381
- Williams M. (2014) *Rethinking the Developmental State in the Twenty-First Century // The End of the Developmental State?* (ed. Williams M.), New York.

Russian Far Eastern Policy as a Problem of Building the Developmental State

A.E. SAVCHENKO*

***Anatolii E. Savchenko** – PhD in History, Deputy Director, Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far-East FEB RAS, Vladivostok, Russian Federation, savich21@mail.ru

Citation: Savchenko A.E. (2022) Russian Far Eastern Policy as a Problem of Building the Developmental State. *Mir Rossii*, vol. 31, no 3, pp. 54–74 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-3-54-74

Abstract

This article focuses on the transformation of the development policies of the Russian Far East and the deviations from its original aims. The modern system of regional governance, which has emerged since 2013, corresponds to the case of a developmental state. Thus far, the system has failed to achieve its target growth rate or development quality in the region. The article deals with two issues. First, it provides a theoretical interpretation of contemporary policies in the Far East and an explanation of the problem defined above. Second, it contributes the case of the Far East to research on developmental states for the first time.

The article traces how the aims of Far Eastern policies have transformed, revealing that the widening of its spatial coverage and its goals has led to an increasing number of imitative activities. The major causes of this transformation are multi-tasking and the structural weakness of the Ministry for the Development of the Far East and Arctic, and its constant struggle to maintain its position among other ministries and state offices.

The study is based on open data and field research conducted in the southern territories of the Russian Far East (Primorsky, Habarovsk and Amur Regions) during 2019–2020. It introduces new data sources such as previously unpublished archive data and several anonymous semi-structured interviews with representatives of the state, municipalities, and other development institutions, and the entrepreneurs residing in the Advanced Special Economic Zones (ASEZ).

Keywords: regional development, state, Russian Far East, Advanced Special Economic Zones, Far Eastern policy, bureaucracy, development institutions

References

Abrutyn S., Turner J. (2011) The Old Institutionalism Meets the New Institutionalism. *Sociological Perspectives*, vol. 54, no 3, pp. 283–306. DOI: 10.1525/sop.2011.54.3.283

The field research was supported by the project “‘The Myth of Potential – the potential of Myth’: development projects in the Far Eastern border region” with the assistance of the Khamovniki Social Research Support Fund.

This article was published as part of the HSE University project “University Partnership”, to support publications by authors of Russian educational and scientific organizations.

The article was received in December 2021.

- Carvalho O. (2014) *Desenvolvimento regional: um problema político*. 2nd ed., Campina Grande: EDUEPB.
- Castro I.E. de (1992) *O mito da necessidade. Discurso e prática do regionalismo nordestino*, Rio de Janeiro.
- Chibber V. (2002) Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, vol. 107, no 4, pp. 951–989.
- Colomy P. (1998) Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in Institutional Change. *Sociological Forum*, vol. 13, no 2, pp. 265–300.
- Ferguson J., Lohman L. (2016) The Anti-Politics Machine: “Development” and Bureaucratic Power in Lesotho. *Sociology of Power*, vol. 28, no 4, pp. 152–167. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_27721095_40707833.pdf, accessed 31.03.2022 (in Russian).
- Gumerio R. (2014) *O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, Santiago, Chile.
- Kohly A. (2004) *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press.
- Lounsbury M. (2008) Institutional Rationality and Practice Variation: New Directions in the Institutional Analysis of Practice. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 33, no 4–5, pp. 349–361. DOI: 10.1016/j.aos.2007.04.001
- Minakir P.A. (2014) A New Strategy of Development of the Far-East: Estimate and Perspectives. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, no 4, pp. 6–14. Available at: <https://www.ogt-journal.com/jour/article/view/102/101>, accessed 31.03.2022 (in Russian).
- Mitchell T. (2014) *Carbon Democracy. Political Power in the Age of Oil*, Moscow: Delo, RANEPa (in Russian).
- Mzukisi Q. (2014) On the Pitfalls of a Developmental State. *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 36, no 2, pp. 96–110. Available at: [https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol36\(2\)/08-qobo-pp-96-110.zp39579.pdf](https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol36(2)/08-qobo-pp-96-110.zp39579.pdf), accessed 31.03.2022.
- Oliveira F., Werner D. (2014) *Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, Santiago, Chile.
- Rueschemeyer D., Evans P. (2014) The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. *Classics of the New Economic Sociology* (eds. Radaev V., Yudina G.), Moscow: HSE, pp. 192–232 (in Russian).
- Singh J.N., Ovadia J.S. (2018) The Theory and Practice of Building Developmental States in the Global South. *Third World Quarterly*, vol. 39, no 6, pp. 1033–1055. DOI: 10.108/01436597.2018.1455143
- Tavares H.M. (2004) *Planejamento Regional e Mudança. O Projeto Furtado-JK para o Nordeste*, Rio de Janeiro.
- Turovsky R. (2021) Far-East: Stress Test of 2020 and Results of the New Economic Policy. *EastRussia*, April 26, 2021. Available at: <https://www.eastrussia.ru/material/dalniy-vostok-stress-test-2020-goda-i-itogi-realizatsii-novoy-ekonomicheskoy-politiki/>, accessed 31.03.2022 (in Russian).
- Wade R.H. (2018) The Developmental State: Dead or Alive? *Development and Change*, vol. 49, no 2, pp. 518–546. DOI: 10.1111/dech.12381
- Williams M. (2014) Rethinking the Developmental State in the Twenty-First Century. *The End of the Developmental State?* (ed. Williams M.), New York.