



responsibilities in the sphere of social policy. Due to the immaturity of the legal base, preponderance of vertical relations over horizontal ones, poor consolidation of social partners and inequality between them it is not correct to talk about the corporatism in Russia in its European democratic version as about the system for representation of social interests within the framework of social partnership.

Keywords: social partnership, corporatism, institutions, paternalism, tripartism

УДК 323 (571.6)

СОСИНА Ирина Алексеевна — д.полит.н.; профессор кафедры политологии исторического факультета Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова (677000, Россия, г. Якутск, ул. Белинского, 58; froggy46@mail.ru)

ГРИГОРЬЕВ Ньургун Афанасьевич — аспирант; старший преподаватель кафедры политологии исторического факультета Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова (nagrigroriev@mail.ru)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Аннотация. В статье содержится анализ основных тенденций государственной региональной политики в Дальневосточном федеральном округе (ДФО), ее основные отличия в условиях развития отношений центра и регионов. Обозначив приоритетность данного региона по причине совокупности геополитических и социально-экономических факторов, федеральный центр применяет адресный, селективный подход в его управлении. Однако при этом сохраняются сильные диспропорции развития составляющих субъектов ДФО. В условиях централизованного характера региональной политики не обозначена роль региональных элит в ее реализации.

Ключевые слова: региональная политика, Дальневосточный федеральный округ (ДФО), селективный подход, бизнес-корпорации, территории опережающего развития

Переход от асимметрии федеративных отношений 90-х гг. к симметричной модели федерации и весь комплекс политико-административных реформ нулевых годов актуализировали выработку эффективной государственной региональной политики, сочетающей в себе тенденции интеграции и регионализации. Являясь противоречивыми по вектору направленности, по сути они обе жизненно важны для эффективного развития политических и социально-экономических процессов, обеспечивающих целостность и гармоничное развитие многосубъектной в политико-административном плане и гетерогенной по уровню социально-экономического развития страны.

Региональную политику можно определить как целенаправленную политику федерального центра по управлению политическими и социально-экономическими процессами в регионах, устранению неравенства в их развитии, которая выстраивается на основе взаимодействия федерального центра и регионов. Проблемы выработки и реализации региональной политики в Российской Федерации как одна из важнейших частей политического процесса являются объектом постоянного интереса российского научного политологического сообщества. Так, исследователь А.Н. Швецов, характеризуюя общее понятие региональной политики, выделяет в нем такие составляющие, как общесистемная и селективная политика. И если первая направлена на создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов как таковых, то вторая — это целенаправленное влияние на определенные территориальные части страны, воздействие на складывающиеся в них конкретные социально-экономические и экологические ситуации [Швецов 2009: 38-39]. Разделяя региональную политику по сферам в соответствии с направлением

ями деятельности общества, следует отметить, что в политической сфере региональная политика несомненно носит общесистемный характер, в целом определяя политическое устройство российских регионов на симметричной основе, тогда как социальная и прежде всего экономическая сфера различных регионов России, несомненно, требуют селективного подхода. В этом смысле эффективность региональной политики во многом зависит от того, насколько ее направленность отвечает существующим вызовам и в какой мере федеральный центр готов передать полномочия региональным элитам в различных сферах управления.

Американский политолог Дэниэл Трейсман проанализировал факторы распределения финансовой помощи регионам России и пришел к выводу о зависимости региональной политики от текущего состояния политического процесса. Так, политика бюджетного федерализма в 1990-х гг. зависела не только от социально-экономического положения страны, но и от степени лояльности местных элит и результатов выборов [Treisman 1999: 61-64]. Влияние политических факторов на реализацию региональной политики подтверждает развитие федеративных отношений в России, где центр усиливал свою роль по мере укрепления вертикали власти. Возвращение прямых выборов глав субъектов в 2012 г., перестройка системы межбюджетных отношений и стимулирование инновационной и инвестиционной политики в регионах, по нашему мнению, дают начало реализации нового этапа в развитии федеративных отношений в РФ и, соответственно, региональной политики, вектор которой направлен на гармонизацию соотношения централизованных и децентрализованных процессов. Каким образом выстраивается новая модель региональной политики и насколько она обладает потенциалом эффективности, чтобы отвечать потребностям политического и социально-экономического развития страны, мы анализируем на материалах Дальневосточного федерального округа (ДФО).

Дальневосточный регион как объект научного исследования также вызывает пристальный интерес российских ученых. В первую очередь наблюдается большое число работ, связанных с национальной безопасностью Дальнего Востока, где авторы выделяют проблемы экономической активности соседних государств и неконтролируемой миграции [Песцов 2010; Фролова 2014]. Перспективы развития научно-технологической сферы ДФО исследовал Е.Л. Домнич, который пришел к выводу о неэффективности институциональной базы научно-технического задела региона [Домнич 2012: 105]. Региональной политике в Сибири и на Дальнем Востоке посвящено исследование А.В. Ганичевой, в котором автор скептически оценивает создание новых органов управления развитием Дальнего Востока, считая, что их цель, прежде всего, заключается в упрощении добычи ресурсов в регионах [Ганичева 2012: 58].

Место ДФО в составе РФ определяется его стратегической значимостью для восточного вектора современной политики России. Его геополитическое положение, близость к крупным экономикам Азиатско-Тихоокеанского региона несут в себе значительный потенциал экономического развития. Не менее значим фактор национальной безопасности, поскольку сегодня многие развитые страны, такие как США и Китай, заинтересованы в доминирующем влиянии на Дальнем Востоке и освоении его ресурсов и территорий. Представляя собой конгломерат разнообразных субъектов, отличающихся по геоклиматическим условиям, направленности экономического развития, составу населения, ДФО, тем не менее, характеризуется общим набором проблем, определяющим основные направления государственной политики в отношении этого региона. Развиваясь в логике общих черт российской экономики, местная промышленность отличается преимущественно сырьевой направленностью, что требует создания новых комплексов обрабатывающей промышленности и инновационных кластеров. К проблемам, осложняющим развитие региона, стоит отнести его отдаленность от центра России и сложную транспортную схему во всем регионе, а также неурегулированность демографических и миграционных процессов (в ДФО наблюдается общая депопуляция, а в условиях дефицита трудовых ресурсов возрастает приток низкоквалифицированных кадров вместо требуемых высококвалифицированных).



ных). Совокупность вышеназванных проблем предполагает, что интенсивность процессов развития Дальневосточного региона во многом будет зависеть от того, насколько эффективными будут региональная политика и ее реализация в отношении существующих в ДФО проблем.

В субъектно-политическом плане 9 субъектов РФ, составляющих Дальневосточный федеральный округ, неоднородны: в него входят образования, имеющие статус областей (Амурская, Магаданская, Сахалинская), краев (Камчатский, Приморский, Хабаровский), а также образования, отражающие многонациональный характер РФ, – Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область. Получив в 2012 г. после длительного перерыва право самим определять систему избрания первых лиц – руководителей регионов, все субъекты, составляющие ДФО, перешли к прямым выборам глав регионов. В 2012–2014 гг. выборы состоялись в Амурской (2012 г.) и Магаданской (2013 г.) обл., Хабаровском крае, Чукотском АО (2013 г.), Республике Саха (Якутия) (2014 г.). Все избранные путем прямых выборов руководители субъектов представляют партию «Единая Россия» и до этого либо были назначены указом президента РФ на должность исполняющих обязанности глав, либо пришли на свои посты по истечении срока их полномочий, полученных на основе прежней системы выборов – голосования местных парламентов за их кандидатуру, представленную президентом РФ.

Партийный состав региональных парламентов также не отличается разнообразием: так же как и в федеральном парламенте, в них представлены 4 партии – «Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ, ЛДПР при подавляющем большинстве представителей от «Единой России». Только в 2 субъектах имеются по 1 представителю и от других партий – «Демократический выбор» (Приморский край) и Народная партия «За женщин России» (Республика Саха)¹. Таким образом, имеется прочная основа для согласованных действий федеральных и региональных политических элит в реализации региональной политики.

Именно в региональной политике по отношению к ДФО мы имеем возможность оценить пока нераскрытый экономический и геополитический потенциалы новаций в системе управления со стороны федерального центра. Еще в 2012 г. был задуман проект создания госкорпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока, который озвучил бывший министр МЧС, а ныне министр обороны РФ С. Шойгу. Ее деятельность должна была стимулировать социально-экономическое развитие региона: на основе создания 5 млн рабочих мест предполагалось привлечь высококвалифицированных специалистов в различных сферах – от железнодорожного строительства до новых научных технологий, предусматривались специальные условия и налоговые льготы для работы прибывших специалистов².

Схема управления и контроля корпорации делала акцент на селективной составляющей региональной политики федерального центра в отношении Сибири и Дальнего Востока. Непосредственно она должна была подчиняться президенту РФ, которому предоставлялось право назначать или увольнять членов наблюдательного совета, а также генерального директора. Федеральные и региональные органы власти не имели права вмешиваться в ее деятельность, а право проверки принадлежало только Счетной палате.

Этот проект вызвал возражения со стороны органов исполнительной власти. Министерство финансов заявило о нецелесообразности создания подобной корпорации, аргументируя тем, что это могло внести путаницу в систему государственного управления, поскольку функции регулирования инвестиционных программ оставались у тогда еще функционировавшего Министерства регионального развития, а передача их корпорации противоречила законам. Также Министерство

¹ «Партийная география-2014»: особенности партийного представительства в российских регионах. Сводная таблица от 10.07.2014. – *Региональные комментарии*. Доступ: <http://www.regcomment.ru/investigations/partiynaya-geografiya-2014-osobennosti-partiynogo-predstavitelstva-v-rossiyskikh-regionakh/> (проверено 20.01.2015).

² Проект закона о «О развитии Сибири и Дальнего Востока». – *Агентство политических новостей*. 05.05.2012. Доступ: <http://www.apn.ru/publications/article26477.htm> (проверено 14.12.2014).

финансов заявляло о существовании уже работающих программ развития Дальнего Востока, например «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»¹.

Отказавшись, в конце концов, от идеи создания госкорпорации как специализированного органа реализации региональной политики, федеральный центр принял решение о создании отдельного Министерства по развитию Дальнего Востока. 30 июня 2012 г. на основании указа президента РФ² было подписано постановление «О министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока»³. Министром был назначен полномочный представитель Президента РФ в ДФО В. Ишаев. Нужно отметить, что подобная практика создания органов государственной власти по развитию приоритетных для развития государства регионов в последние годы получила распространение также в отношении Северного Кавказа и Крыма. В 2014 г. на основе мотивировки о дублировании многих исполнительных функций было ликвидировано Министерство регионального развития. Таким образом, через выделение приоритетных направлений была определена институциональная основа реализации селективной составляющей региональной политики.

Реализуя селективный подход в региональной политике, федеральный центр направляет в приоритетные регионы значительные финансовые ресурсы, подкрепленные программами развития. Приоритетность развития ДФО определила специфику его текущей экономической политики, в которой адресный подход был подкреплен специализированными программами развития со значительными финансовыми ресурсами. Так, в целях экономического развития ДФО еще в 2009 г. была принята Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года⁴. За этот период на развитие региона планируется направить около 10 трлн руб. как из государственного бюджета, так и средств частных инвесторов.

Региональная политика по управлению экономическими процессами в ДФО отличается новациями в реализации особых экономических зон (ОЭЗ). Практика осуществления подобных зон в России берет начало с 1990-х гг. На Дальнем Востоке было реализовано 2 подобных проекта: в Хабаровском крае были созданы ОЭЗ «Советская Гавань», в которой предполагалось реализовать проект свободного порта; в Приморском крае осуществлен проект создания туристско-рекреационной базы на о. Русском. Однако по причине недостаточных инвестиций существует вероятность их скорого закрытия. Продолжая политику по реализации особых экономических зон, весной 2014 г. Министерство по развитию Дальнего Востока внесло проект закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока»⁵ (ТОР). В проекте предлагается особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности со специальным режимом землепользования, установление льготных ставок арендной платы, налоговые льготы и прочие меры по созданию комфортных условий для бизнеса.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и

¹ Минфин против госкорпорации Сибири и Дальнего Востока. – *Финмаркет*. 28 апреля 2012 г. Доступ: <http://www.finmarket.ru/main/article/2900761> (проверено 14.12.2014).

² Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». – *Информационно-правовой портал «Гарант»*. Доступ: <http://base.garant.ru/70178476/> (проверено 21.03.2015).

³ Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 г. N 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока». – *Российская газета*. 2012. № 5826. 6 июля. Доступ: <http://www.rg.ru/2012/07/06/dalniy-vostok-dok.html> (проверено 14.12.2014).

⁴ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. – *Официальный сайт полномочного представителя Президента РФ*. Доступ: <http://www.dfo.gov.ru/index.php?id=80> (проверено 14.12.2014).

⁵ Проект федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока» от 09.04.2014. – *Правовая система «Консультант плюс»*. Доступ: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/32812.html> (проверено 14.12.2014).



Байкальского региона на период до 2025 года от 28 декабря 2009 г.¹ должен соблюдаться принцип равномерного и сбалансированного развития регионов. Однако из 14 площадок для реализации ТОРов более половины представлены только в 2 регионах – Приморском и Хабаровском краях. Это свидетельствует об активной позиции местных управленческих элит этих двух регионов во взаимодействии с федеральным центром. Так, губернатор Приморского края В. Миклушевский активно лоббирует проект создания ТОРа на о. Русском на базе Дальневосточного федерального университета (ДФУ), где планирует создать мощную научно-технологическую зону. Однако проекты территорий опережающего развития скорее всего не будут реализованы в слабых по уровню экономического развития регионах Дальнего Востока. Среди них те, которые продемонстрировали самые низкие показатели по уровню ВРП: это Чукотский автономный округ (44 млрд руб.), Еврейская автономная область (41,4 млрд руб.), Магаданская область (80 млрд руб.)².

Инвестиционная составляющая региональной экономической политики в ДФО не отличается от общего состояния инвестиционной привлекательности России. За 2013 г. наблюдался значительный спад инвестиций в России, где ДФО продемонстрировал максимальный среди федеральных округов спад – на 27% [Зубаревич 2014]. Это может быть связано с завершением крупных государственных инвестиционных программ (создание инфраструктуры для проведения форума АТЭС во Владивостоке, строительство восточного нефтепровода), финансируемых из госбюджета, после которых все эти меры не были закреплены приходом частных инвестиций. К тому же следует добавить, что в основном инвестиции направляются в добывающую промышленность, тогда как обрабатывающая отодвинута на второй план и продолжает в них нуждаться.

Кроме того, субъектный состав ДФО характеризуется неравномерностью экономического развития в силу сырьевой направленности основной массы производства в регионе. Однако отставание отдельных регионов ДФО в экономическом плане компенсируется дотационной политикой центральной власти, что позволяет выравнивать уровень социального развития и уровень жизни местного населения. Так, в первую двадцатку регионов по уровню денежных доходов населения вошли Сахалинская обл., Магаданская обл., которые не являются локомотивами экономического развития. Остальные субъекты ДФО находятся в середине списка за исключением Еврейской автономной области, чьи показатели стали наименьшими за 2013 г. Примерно такие же данные можно увидеть и в показателях уровня безработицы, ожидаемой продолжительности жизни населения [Зубаревич 2014].

В реализации региональной политики в ДФО значительную роль играют бизнес-корпорации, в основном энергетические, ставшие дополнительными политическими акторами во взаимодействии федеральных и региональных элит. В регионах с преимущественно обрабатывающей промышленностью происходит симбиоз политической и экономической элит, где корпорации выступают как механизм влияния федерального центра на регионы. Например, к ним относятся сырьевые проекты Эльгинского и Нежданинского месторождений, машиностроительные проекты Объединенной судостроительной корпорации и др. На наш взгляд, сама идея создания подобных проектов является многообещающей и должна дать импульс развитию региона. В обозримом будущем можно будет проследить, насколько улучшились данные по занятости населения, уровню жизни, повышению зарплат, росту ВРП, результатам деятельности ТОРов. Положительное развитие регионов будет во многом зависеть от позиции местных элит, от того, насколько они смогут реализовать свои возможности в отстаивании интересов местного населения, развитии местных экономик. Поскольку в законопроекте присутствуют пункты, которые устанавливают централизованный характер реализации ТОРов, региональные и

¹ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. – *Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации*. Доступ: <http://www.dfo.gov.ru/index.php?id=80> (проверено 14.12.2014).

² Дальний Восток: мини-экономика в мегапространстве. Экономический обзор Национального рейтингового агентства. 2013, ноябрь. Доступ: http://www.ra-national.ru/uploads/rus/files/analytic/file_review/15 (проверено 14.12.2014).

муниципальные функции управления на их территории передаются управляющей компании.

Таким образом, государственная региональная политика в ДФО зависит от воздействия факторов общей макроэкономической ситуации в стране и текущего состояния политического процесса. В этом отношении ДФО был определен как регион приоритетного развития, к которому применяется модель адресной, селективной политики создания зон экономического роста, дополнительных органов управления, призванная обеспечить поступление инвестиций. Вместе с тем в регионе сохраняются сильные диспропорции в развитии отдельных субъектов, инвестиции не везде способствуют экономическому росту и направляются в основном в добывающую промышленность. Централизованный характер проектов реализации территорий экономического развития в некоторых моментах отнимают полномочия у власти на местах, тогда как важным фактором в эффективной региональной политике, на наш взгляд, должны быть равноправные отношения федеральных и региональных элит с предоставлением последним большей автономии и свободы действий.

Список литературы

Ганичева А.В. 2012. Российская региональная политика: сибирская модель. — *Вопросы политологии*. № 2. С. 50-59.

Домнич Е.Л. 2012. Научно-технологический задел Дальневосточного федерального округа и стран Северо-Восточной Азии. — *Пространственная экономика*. № 3. С. 79-110.

Зубаревич Н.В. 2014. Социально-экономическое развитие регионов в 2013 г.: стагнация или начало нового кризиса? Социальный атлас российских регионов. — *Независимый институт социальной политики*. Доступ: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml#no27 (проверено 14.12.2014).

Песцов С.К. 2010. Трансграничное сотрудничество и интеграция в АТР. — *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*. № 4. С. 15-21.

Фролова Е.А. 2014. Дальневосточные субъекты Российской Федерации как акторы контактности и барьерности границы. — *Власть*. № 8. С. 51-57.

Швецов А.Н. 2009. Общесистемная и селективная государственная региональная политика. — *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. № 2. С. 38-50.

Treisman D.S. 1999. *After Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: MI: University of Michigan Press. 351 p.

SOSINA Irina Alekseevna, Dr.Sci.(Pol.Sci), Professor of the Chair of Political Science, History Department, Ammosov North-Eastern Federal University (Belinsky st., 58, Yakutsk, Sakha (Yakutia) Republic, Russia; 677000; froggy46@mail.ru)

GRIGORIEV Niurgun Afanasievich, postgraduate student, Senior Lecturer of the Chair of Political Science, Department of History, Ammosov North-Eastern Federal University (Belinsky st., 58, Yakutsk, Sakha (Yakutia) Republic, Russia; nagrigoriev@mail.ru)

THE MAIN TRENDS OF THE REGIONAL POLICY IN THE FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT

Abstract. The article is devoted to the analysis of the regional policy in the Far Eastern Federal District, its main differences and trends in changing relations between the center and the regions and in the development of federalism in general. In practice the regional policy in the Far Eastern Federal District was manifested in the creation of the new government, in the experiments with the implementation of special economic zones. The increase of the financial support does not solve as the issues of irregular economic and social development of its component regions, so the decrease of investments. Authors argues that the business corporations, especially energetic ones, who can use their lobbying during the implementation of



major resource projects are the important actors in the relations between the federal and regional political elites. Therefore, it is important to pursue the policy of decentralization of federal relations in the direction of a greater regional autonomy.

Keywords: regional policy, Far Eastern Federal District, selective approach, business corporation, territory of priority development

БОДРОВА Елена Владимировна — д.и.н., профессор; заведующий кафедрой истории Московского государственного университета приборостроения и информатики (107996, Россия, г. Москва, ул. Стромынка, 20; ebodrova@mail.ru)

РАЗВИТИЕ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. На основе анализа основных итогов реализации государственной политики РФ в нефтегазовой сфере автор обосновывает вывод о необходимости скорейшей модернизации нефтегазового комплекса, способной выступить в качестве фактора, определяющего не только политическое и экономическое будущее страны, но и стратегические внешнеэкономические и геополитические позиции России. По оценке автора, необходима более активная роль государства в модернизационных процессах: усиление государственного участия и регулирования в нефтегазовой сфере позволит диверсифицировать развитие не только данной отрасли, но и экономики страны в целом.

Ключевые слова: Россия, нефтегазовый комплекс, национальная безопасность, государственная политика, модернизация, диверсификация

Весна 2014 г. явилась поворотным пунктом в мировой и отечественной истории. Как бы ни развивались события в дальнейшем, собственный эффективный реальный сектор экономики — условие национальной безопасности и целостности страны. Сложившаяся неблагоприятная конъюнктура на нефтяном рынке еще более актуализировала необходимость модернизации нефтегазового комплекса (НГК), т.к. зависимость бюджета от нефтедолларов весьма значительна. Глава Фонда национальной энергетической безопасности К. Симонов точно заметил: «До кризиса на нефтегазовый комплекс смотрели с пренебрежением. Увлечшись идеями развития хайтека и инноваций, все забыли, что та отрасль, которая обеспечивает у нас половину доходов государства, находится в тяжелейшем состоянии. Советское наследие проедено, а новыми проектами и разработкой новых месторождений почти не занимались»¹. Директор Института проблем нефти и газа РАН академик А.Н. Дмитриевский убежден, что именно нефтегазовый комплекс в силу объективных природно-геологических условий должен стать инициатором и важнейшим потребителем высоких технологий XXI в., обеспечить финансовые средства для дальнейшей модернизации. По его мнению, «необходим переход от экономики сырьевой, экспортно-ориентированной, к экономике ресурсно-инновационного типа. Не только добывать нефть и газ, но и самим перерабатывать их — такова задача сегодняшнего дня»². Подобные утверждения не вызывают сомнения, т.к. доля валютных поступлений в доходную часть бюджета от экспорта нефтепродуктов в 3,5 раза меньше, чем доля от экспорта сырой нефти. Обращает на себя внимание также неэффективное использование доходов от экспорта нефти.

Сегодня одной из обсуждаемых тем остается вопрос о наиболее оптимальной модели государственного участия в развитии сырьевого сектора экономики. Обозначились две полярные точки зрения относительно дальнейшего развития НГК. Частные энергетические концерны поддерживают продолжение политики

¹ Газета. 2010. 15 февраля. № 26.

² Энергетическая политика. 2011. № 2. С. 35.