

УДК 323

DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-6-107-113

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

REALIZATION OF REGIONAL POLICY IN THE SAKHA REPUBLIC (YAKUTIA)

*Ю. Д. Петров,
Северо-Восточный
федеральный университет
им. М. К. Аммосова»,
г. Якутск
petrovdy@mail.ru*



*Yu. Petrov,
North-Eastern Federal
University named after
M. K. Ammosov, Yakutsk*

*Н. А. Григорьев,
Северо-Восточный
федеральный университет
им. М. К. Аммосова»,
г. Якутск
nagrigoiev@mail.ru*



*N. Grigoriev,
North-Eastern Federal
University named after
M. K. Ammosov, Yakutsk*

Проанализированы основные тенденции реализации региональной политики в Республике Саха (Якутия). Выявлено, что междисциплинарный подход в исследовании региональной политики признает воздействие на совокупности политических, географических и экономических факторов. Основными подходами в реализации региональной политики являются политика развития наиболее развитых регионов; политика выравнивания регионов в уровне социально-экономического развития, или «компенсаторский» подход. В последнем случае региональная политика может иметь адресный, селективный характер, по которому в приоритетных с точки зрения геостратегического и экономического положения регионах проводится особая модель региональной политики. Основными механизмами региональной политики являются финансовая поддержка регионов в виде выделения трансфертов, или принятия государственных программ, а также политика по развитию инвестиционной сферы в регионах. В современном мире наиболее распространенной практикой является одновременное применение двух подходов в реализации региональной политики. В отсутствии четкой стратегии и понимания целей и задач реализации региональной политики, в России так и не оформилась прочная институциональная и правовая платформа ее реализации. С этого времени начинает преобладать адресно-селективный и геополитический подходы, что подтверждается созданием территориальных министерств в отношении приоритетных с точки зрения геостратегического и экономического положения макрорегионов – на Дальнем Востоке, в Северном Кавказе, в Крыму.

На развитие республики в 2000-е гг. оказал влияние общий вектор внутривнутриполитического процесса, где основные законы республики были приведены в соответствие с общенациональной конституцией, сокращены полномочия в бюджетно-налоговой сфере, отменена практика заключения двусторонних договоров. Республика Саха в данном процессе не стала исключением, которую затронули все политические реформы. С другой стороны, данный регион стал объектом активной реализации региональной политики, направленной на создание крупных промышленно-энергетических районов. Являясь крупнейшим дотационным регионом России, тем не менее, республика демонстрирует успехи в социально-экономическом развитии, получая прибыль от налогов на добычу полезных ископаемых крупнейших корпораций

Ключевые слова: региональная политика; трансферты; Дальний Восток; Республика Саха (Якутия); территории опережающего социально-экономического развития; центр-регион; адресно-селективный подход; геополитический подход; дотационный регион; полезные ископаемые

The article analyzes the main tendencies of the regional policy realization in the Sakha Republic (Yakutia). It is revealed that the interdisciplinary approach in the regional policy study recognizes the impact on the complex of political, geographic and economic factors. The main approaches in the regional policy realization are: policy of creation of the most developed regions; policy alignment of regions at the level of socio-economic development, or «compensatory» approach. In the latter case, regional policy can be targeted, selective, according to which a special regional policy model is pursued in priority regions from the view of geostrategic and economic situation. The main mechanisms of the regional policy are financial support of the regions in a form of transfers allocation, or

adoption of state programs, as well as the policy for investment development in the regions. In the modern world, the most common practice is the simultaneous application of two approaches to the regional policy realization. In the absence of a clear strategy and understanding of goals and objectives of the regional policy realization, Russia has not developed a solid institutional and legal platform for its implementation. From this time the address-selective and geopolitical approaches have begun to prevail. This fact is confirmed by the creation of territorial ministries with regard to the priority ones in terms of geostrategic and economic situation of macro-regions in the Far East, North Caucasus, and Crimea.

The development of the republic was influenced by the general vector of the internal political process in the 2000s, where the basic laws of the republic were brought into line with the federal Constitution, the powers in the budget-tax sphere were reduced, and the practice of concluding bilateral treaties was abolished. The Republic of Sakha in this process was not an exception. It was affected by all political reforms. On the other hand, this region has become an object of active regional policy realization, aimed at creating large industrial and energy areas. Being the largest subsidized region of Russia, nevertheless, the republic shows successes in social and economic development, receiving profit from taxes on extraction of minerals of the largest corporations.

Key words: regional policy; transfers; Far East; Republic of Sakha (Yakutia); territory of advanced social and economic development; center-region; address-selective approach; geopolitical approach; subsidized region; minerals

Российская Федерация, помимо того, что в территориально-административном плане представляет пример самого многосубъектного федеративного государства, включает регионы, существенно отличающиеся уровнем социально-экономического развития, этническим и конфессиональным разнообразием. Мировой опыт функционирования федеративных отношений показывает, что эффективность реализации региональной политики повышается при политически взвешенном и законодательно оформленном равноправном разграничении полномочий между двумя уровнями власти – центром и регионами. В этих условиях для создания общероссийского интегрированного политического и социально-экономического пространства актуализируется значимость государственной региональной политики, эффективная реализация которой требует научно обоснованного подхода, определяющего ее характер [2; 4].

Место Республики Саха (Якутия) (РС (Я)) как региона Дальневосточного федерального округа в осуществлении государственной региональной политики определяется его стратегической значимостью для восточного вектора современной политики России. Его природные богатства, геополитическое положение, близость к крупным экономикам Азиатско-Тихоокеанского региона несут в себе значительный потенциал

экономического развития. Не менее значим фактор национальной безопасности, поскольку многие развитые страны заинтересованы в экономическом освоении территорий Дальнего Востока.

Обобщив основные работы по изучению региональной политики, мы определили ее как совокупность целенаправленных совместных действий центральных и региональных уровней власти, направленных на социально-экономическое, политическое развитие регионов. Причем в федеративных государствах такая политика повышает свое политико-правовое значение, выполняя интегрирующую функцию в системе отношений «центр-регион» [3; 5; 8].

Основными подходами в реализации региональной политики являются: политика развития наиболее развитых регионов; политика выравнивания регионов в уровне социально-экономического развития, или «компенсаторский» подход. В последнем случае региональная политика может иметь адресный, селективный характер, по которому в приоритетных с точки зрения геостратегического и экономического положения в регионах проводится особая модель региональной политики. Основными механизмами региональной политики являются финансовая поддержка регионов в виде выделения трансфертов, или принятия государственных программ, а также политика по развитию инвестиционной сферы

в регионах. В современном мире наиболее распространенной практикой является одновременное применение двух подходов в реализации региональной политики [9; 10].

В отсутствие четкой стратегии и понимания целей и задач реализации региональной политики, в России так и не оформилась прочная институциональная и правовая платформа ее реализации. Это доказывает череда создания государственно-управленческих учреждений, а затем ликвидация Министерства регионального развития РФ в 2004 г. С этого времени начинают преобладать адресно-селективный и геополитический подходы, что подтверждается созданием территориальных министерств в отношении приоритетных с точки зрения геостратегического и экономического положения макрорегионов — на Дальнем Востоке, в Северном Кавказе, Крыму.

Основные тенденции региональной политики в РС (Я) в 1990-е гг. вписывались в логику развития федеративных отношений в России за последние два десятилетия. В эти годы основным механизмом взаимоотношений с национальными республиками являлась практика заключения двусторонних договоров. Относительное автономное состояние в межбюджетной сфере позволило региону достичь успехов в социально-экономическом развитии, проводить согласованную региональную политику, определить развитие арктических районов приоритетом в своей политике.

В 2000-е гг. национальные республики утратили свой автономный статус, поскольку их основные законы были приведены в соответствие с общенациональной конституцией, сокращены полномочия в бюджетно-налоговой сфере, отменена практика заключения двусторонних договоров. Республика Саха в данном процессе не стала исключением, ее затронули все политические реформы. С другой стороны, данный регион стал объектом активной реализации региональной политики, направленной на создание крупных промышленно-энергетических районов. Являясь крупнейшим дотационным регионом России, тем не менее, республика демонстрирует успехи в со-

циально-экономическом развитии, получая прибыль от налогов на добычу полезных ископаемых крупнейших корпораций.

Со второй половины 2000-х гг. в республике начали реализовывать крупные инвестиционные проекты, названные как «мегапроекты». Среди них крупнейший проект «Схема комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Якутии до 2020 года», принятый в 2006 г., а также проект «Комплексное развитие Южной Якутии» [1].

Проект Комплексное развитие Южной Якутии входит в число восьми проектов, где обязательства Инвестиционного фонда, субъекта, муниципалитета выполнены полностью, но инвестор свои обязательства выполнил частично и предлагает исключить ряд объектов из паспорта. В реализации проекта участвуют Минэнерго, корпорации Росавтодор, Росжелдор, Росатом. Планируется создать многоотраслевой промышленный район, основанный на природно-промышленном потенциале Южной Якутии [2]. Задекларировано строительство Инаглинского угольного комплекса, Канкунской ГЭС, Эльконского ГМК, Таежного ГОК, Якутского центра газодобычи, Салигдарской ГОК, Тарыннахский ГОК. В проект вложено 10 064 млрд р., из них средства Инвестиционного фонда — 7 482 млрд р.

Также в рамках проекта «Схемы комплексного развития до 2020 года», помимо Южной Якутии, существуют четыре направления:

- проект «Комплексное развитие Западной Якутии и севера Иркутской области». Основная задача направлена на создание крупного промышленного района, специализировавшегося на транспортировке, добыче, переработке полезных ископаемых. Предполагается освоение Чаяндинского и Талаканского нефтегазоконденсатных месторождений. В освоении проекта принимают участие крупнейшие финансово-промышленные группы (ФПГ), среди которых «Газпром», «Роснефть», «Сургутнефтегаз»;

- проект «Восточная Якутия», включающий в себя пять улусов (районов) ре-

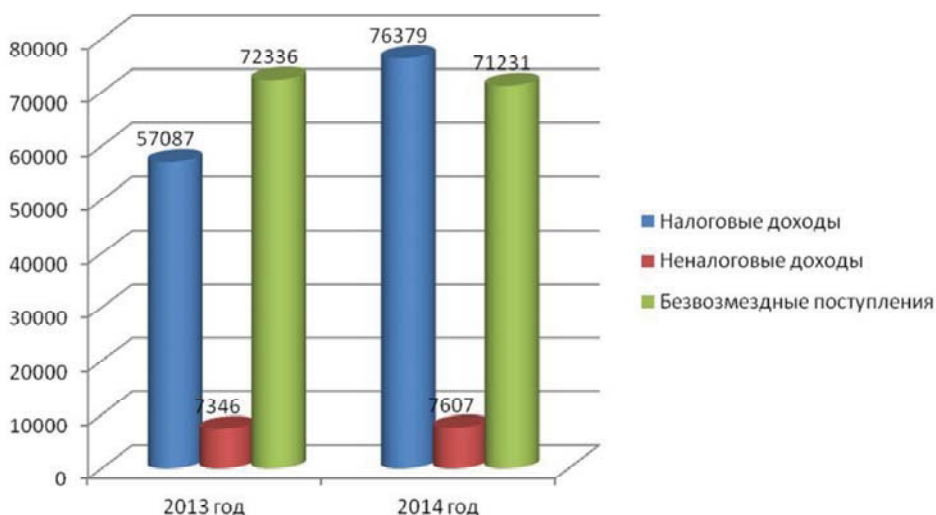
спублики: Томпонский, Верхоянский, Усть-Янский, Оймяконский, Усть-Майский районы. В этой части Якутии планируется создать кластер энергоемких производств в цветной металлургии. Общий объем инвестиций составит около 53 млрд р.;

– проект «Эльгинский кластер» – связанный с освоением крупнейшего угольного месторождения.

Республика Саха (Якутия) находится в списке наиболее дотационных регионов России. Причины большой доли трансфертов в региональном бюджете мало чем отличаются от Камчатского края, которые заключаются в налоговой сфере. В России к основным признакам так называемых регионов-«доноров» относится наличие больших запасов минеральных ресурсов, развитой промышленности. Республика Саха зани-

мает лидирующие позиции среди регионов Дальнего Востока в доле промышленности. В данном регионе добываются практически все алмазы России, развивается добыча таких ресурсов, как уголь, золото, нефть и газ.

В 2006 г. установлены нулевые ставки на 10 лет на налог добычи полезных ископаемых (НДПИ) в трех регионах России, среди которых была и Якутия. Большая часть доходов от налогов сразу поступает в федеральный бюджет, минуя региональный. Однако бюджет республики во многом формируется за счет налога на прибыль организаций. Создается ситуация, когда огромные суммы налогов уходят в федеральный бюджет, но затем возвращаются в виде трансфертов.



Динамика поступления доходов в государственный бюджет Республики Саха (Якутия) за 2013–2014 гг., млн р. [6]

The dynamics of revenue receipt to the state budget of the Sakha Republic (Yakutia) for 2013–2014, million rubles [6]

Как видно из рисунка, за последний год постепенно снижается доля безвозмездных доходов, включающих дотации (53 931 млн р.), субсидии (4 225 млн р.), субвенции (3 788 млн р.), прочие безвозмездные поступления (7 034 млн р.), иные бюджетные трансферты (2 252 млн р.) [4]. Увеличивается доля прибыли налоговых до-

ходов за счет поступления налогов от ОАО «Сургутнефтегаз», за счет положительной динамики основных показателей финансово-хозяйственной деятельности предприятий республики, а также положительной динамики развития алмазного рынка.

Распределение дотаций также зависит от лоббистских возможностей глав субъ-

ектов. Под лоббизмом будем понимать в широком смысле отстаивание интересов региона в федеральном центре в рамках правового поля. На протяжении нескольких лет глава Республики Саха (Якутия) Е. А. Борисов занимает лидирующие позиции, по сравнению с другими главами субъектов Дальневосточного федерального округа.

Являясь регионом Дальневосточного федерального округа, в отношении Республики Саха (Якутия) за последние годы применяется адресный, селективный подход в реализации региональной политики. На территории республики планируется реализовать несколько территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР):

– создание территории опережающего развития «Индустриальный парк «Кангалассы» с объемом требуемых инвестиций 1,18 млрд р. Целью проекта ТОР «Кангалассы» является создание на территории многопрофильного поселка Кангалассы промышленного комплекса по производству продукции для нужд строительного и жилищно-коммунального хозяйства Якутии.

Среди резидентов ТОР «Кангалассы» имеется 13 реальных предприятий-резидентов технопарка «Якутия», готовых войти в состав индустриального парка, в том числе две иностранные компании;

– создание территории опережающего развития «Базальт – новые технологии» с объемом необходимых инвестиций в сумме 18,384 млрд р. Целью реализации проекта является создание на Дальнем Востоке России новой высокотехнологичной экспортно-ориентированной отрасли базальтоволоконных и базальтокомпозитных материалов, конструкций и изделий из них [4].

Реализация экономических проектов без учета местных особенностей может вызывать негативное восприятие у населения. В 2015 г. в Республике Саха (Якутия) большой резонанс получил вопрос о строительстве газохимического завода на территории Мегино-Кангаласского улуса. Данный проект ТОР «Заречье» разрабатывается в

рамках освоения территорий ускоренного социально-экономического развития – особых экономических зон на территории Дальнего Востока. Противники строительства данного завода разместили петицию на сайте change.org – на глобальной платформе которой люди во всем мире оказывают влияние на решение круга вопросов путем сбора голосов. Это свидетельствует о гражданской и активной позиции граждан, которые задумались обо всех вопросах безопасности проекта. Данная инициатива продемонстрировала необходимость проработки всех вопросов реализации крупных экономических проектов, необходимость учета мнений всех сторон, местного населения. Это должны учитывать федеральные и региональные элиты в управлении социально-экономических процессов в регионах.

Помимо территорий опережающего развития, интересы финансово-промышленных групп направлены на другие крупные инвестиционные проекты, среди которых – освоение корпорацией «Газпром» Чаяндинского газового месторождения и последующим запуском экспортного газопровода «Сила Сибири». В мае 2015 г. подписан контракт между «Газпромом» и китайской компанией CNPC сроком на 30 лет объемом 300 млрд долл. на поставки 38 млрд м³ газа в год. Предполагается создать 3 тыс. рабочих мест, в том числе из числа жителей Якутии, что должно будет составлять 10 % всех занятых в газовой отрасли Дальнего Востока. Данный проект нацелен на социально-экономическое развитие макрорегиона, а также имеет явное геостратегическое значение, означающее укрепление сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона в условиях ухудшения отношений с западными государствами.

Таким образом, в отношении Республики Саха (Якутия) федеральный центр проводит адресно-селективный подход в реализации региональной политики. В экономической и инвестиционной сферах можно наблюдать активное принятие государственных целевых программ, а также эксперименты по созданию особых эконо-

мических зон и территорий опережающего социально-экономического развития. Региональные власти не обладают развитыми механизмами в отстаивании своих интересов во взаимодействии с финансово-промышленными корпорациями в вопросах реализации крупных экономических проектов. Также регионы и муниципалитеты не

имеют механизмов вмешательства в систему управления и деятельность территорий опережающего социально-экономического развития. Таким образом, многие новации в региональной политике носят явный централизованный характер, что дестабилизирует паритетность системы отношений «центр-регион» и федерализма.

Список литературы

1. Инвестиционный проект «Комплексное развитие Южной Якутии» // Сайт Министерства экономики Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sakha.gov.ru/node/4748> (дата обращения: 04.04.2017).
2. Кузнецова О. В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М., 2013. 293 с.
3. Лапина Н. Ю. «Центр-регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего // ПОЛИТЭКС. 2006. Т. 2. № 2. С. 85–98.
4. Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФА-М, 2008. 352 с.
5. Майстер Ш. Сравнение немецкого и российского федерализма – проблемы реформирования взаимоотношений между Центром и регионами в условиях глобализации // К новой модели российского федерализма. М.: Весь Мир, 2013. 328 с.
6. Официальный сайт Министерства экономики Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sakha.gov.ru/minecon> (дата обращения: 04.04.2017).
7. Официальный сайт правительства Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sakha.gov.ru/node/3975> (дата обращения: 04.04.2017).
8. Туровский Р. Российский квазифедерализм: состояние и перспективы // К новой модели российского федерализма. М.: Весь Мир, 2013. 328 с.
9. Швецов А. Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 2.
10. Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. 208 с.

References

1. Investitsionnyy proekt «Kompleksnoe razvitie Yuzhnoy Yakutii» (Investment project «Integrated development of South Yakutia»): The website of the Ministry of Economy of the Sakha Republic (Yakutia). Available at: <http://www.sakha.gov.ru/node/4748> (Date of access: 04.04.2017).
2. Kuznetsova O. V. *Regionalnaya politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti* [Russia's Regional Policy: 20 Years of Reform and New Opportunities]. Moscow, 2013. 293 p.
3. Lapina N. Yu. *POLITEKS* (POLITEX), 2006, vol. 2, no. 2, pp. 85–98.
4. Laksin V. N. *Federativnaya Rossiya i ee regionalnaya politika* [Federal Russia and its regional policy]. Moscow: INFА-M, 2008. 352 p.
5. Mayster Sh. *Sravnenie nemetskogo i rossiyskogo federalizma – problemy reformirovaniya vzaimootnosheniy mezhdu Tsentrom i regionami v usloviyah globalizatsii* [Comparison of German and Russian federalism – problems of reforming the relationship between the Center and regions in the context of globalization]: Towards a New Model of Russian Federalism. Moscow: Ves Mir, 2013. 328 p.
6. *Ofitsialny sayt Ministerstva ekonomiki Respubliki Saha (Yakutiya)* (Official website of the Ministry of Economy of the Sakha Republic (Yakutia)) Available at: <http://www.sakha.gov.ru/minecon> (Date of access: 04.04.2017).
7. *Ofitsialny sayt pravitelstva Respubliki Saha (Yakutiya)* (Official website of the Government of the Sakha Republic (Yakutia)) Available at: <http://www.sakha.gov.ru/node/3975> (Date of access: 04.04.2017).
8. Turovsky R. *Rossiyskiy kvazifederalizm: sostoyanie i perspektivy* (Russian quasi-federalism: state and prospects): Towards a New Model of Russian Federalism. Moscow: Ves Mir, 2013. 328 p.

9. Shvetsov A. N. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* (Problem analysis and public-management design), 2009, no. 2.

10. Shtulberg B. M., Vvedensky V. G. *Regionalnaya politika Rossii: teoreticheskie osnovy, zadachi i metody realizatsii* [Regional policy of Russia: theoretical bases, tasks and methods of implementation]. Moscow: Gelios ARV, 2000. 208 p.

Коротко об авторах

Петров Юрий Дмитриевич, д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой «Политология», Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова, г. Якутск, Россия. Область научных интересов: национальная политика, геополитика, коренные малочисленные народ Севера
petrovdy@mail.ru

Григорьев Ньургун Афанасьевич, канд. полит. наук, ст. преподаватель кафедры «Политология», Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова, г. Якутск, Россия. Область научных интересов: федерализм, региональная политика, политические элиты, процессы модернизации и демократизации
nagrigoiev@mail.ru

Briefly about the authors

Yuriy Petrov, doctor of political sciences, professor, head of Political Science department, North-Eastern Federal University named after M. K. Ammosov, Yakutsk, Russia. Sphere of scientific interests: national policy, geopolitics, indigenous small people of the North

Nyurgun Grigoriev, candidate of political sciences, senior teacher, Political Science department, North-Eastern Federal University named after M. K. Ammosov, Yakutsk, Russia. Sphere of scientific interests: federalism, regional policy, political elites, modernization and democratization processes

Образец цитирования

Петров Ю. Д., Григорьев Н. А. Реализация региональной политики в Республике Саха (Якутия) // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 6. С. 107–113. DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-6-107-113.

Petrov Yu., Grigoriev N. Realization of regional policy in the Sakha Republic (Yakutia) // Transbaikal State University Journal, 2017, vol. 23, no. 6, pp. 107–113. DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-6-107-113.

Дата поступления статьи: 06.06.2017 г.
Дата опубликования статьи: 30.06.2017 г.

