

Региональная экономическая политика в северных регионах Российской Федерации: сущность, содержание, развитие

© 2013 Новокшонова Елена Николаевна

Сыктывкарский государственный университет

167003, Республика Коми, г. Сыктывкар, Октябрьский пр., д. 55

E-mail: N.D.Naidenov@mail.ru

Показывается, что в Российской Федерации в отношении северных регионов традиционно имели место два типа региональной экономической политики: политика размещения производительных сил и политика регулирования рыночного механизма в пространственном аспекте. Аргументируется, что происходит преобразование региональной экономической политики в соответствии с программами социально-экономического развития страны. Образуется новый тип региональной экономической политики: региональная экономическая политика проектного типа (региональная политика государственно-частного партнерства).

Ключевые слова: региональная политика размещения производительных сил, региональная политика регулирования рыночного механизма, региональная политика государственно-частного партнерства, северные регионы.

Актуальность изучения региональной политики Российской Федерации в северных регионах обусловлена укреплением геополитического положения России в Арктической зоне.

Регион - это часть населения страны, прочно закрепленная на определенной территории, характеризующаяся территориальной целостностью, общностью геополитического и административного устройства, культурных ценностей. Типичным примером региона является субъект федерации.

Региональная политика представляет собой комплекс целей и задач государства по размещению в регионах капитала, рабочей силы, производства, благосостояния, расходов и доходов бюджета. Основной целью региональной политики в Российской Федерации является обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства.

Меры региональной политики в депрессивных и нуждающихся районах страны предусматривают: прямую финансовую помощь; займы на выгодных условиях и налоговые льготы; размещение вновь создаваемых за счет государства производственной и социальной инфраструктуры; размещение государственных заказов; меры по оптимизации миграционных потоков.

Разработка методов проведения региональной политики: включает выделение "приоритетных" районов, по отношению к которым государство должно проводить целевые мероприятия, мероприятия по выводу депрессивных районов в развитие, стимулирующие мероприятия, компенсирующие мероприятия.

В региональной политике, основанной на размещении производительных сил, основное внимание уделяется распределению материальных и трудовых ресурсов по территориям регионов. Такой тип региональной политики практиковался в СССР. В региональной политике рыночного характера большое внимание уделяется пространственной интеграции экономики: свободе перемещения труда, капитала, продуктов, недопущению распада межрегиональных хозяйственных связей, экономического, этнического и политического сепаратизма. Второй тип региональной экономической политики характерен для рыночных реформ. Централизация распоряжения ресурсами является необходимым условием эффективности региональной политики, основанной на размещении производительных сил. Децентрализация и принятие решений многочисленными собственниками ресурсов решений выступают условием существования региональной политики рыночного типа.

Основная тенденция современного экономического развития - это сочетание централизованного принятия решений на уровне общества с предпринимательской активностью субъектов хозяйствования. Годы рыночных реформ показали, что экономическая политика размещения производительных сил к этой тенденции не адаптирована и перестает работать. А региональная экономическая политика, ориентирующаяся на рыночный механизм и рыночные институты, привела к глубоким территориальным диспропорциям.

Население стало активно переселяться в города, в результате этого переселения формиру-

ется тенденция деления России на города и дикую, малонаселенную деревню. Регионы Российской Федерации в годы рыночных реформ разделились на регионы-доноры и регионы-реципиенты.

Слабые в финансовом отношении муниципальные образования и регионы препятствуют развитию экономики на своих территориях. Межселенные территории приходят в запустение.

Несмотря на экономический рост северных регионов Российской Федерации, численность населения этих территорий убывает, что наносит ущерб экономическому развитию страны и ослабляет позиции страны в мировом масштабе. Формирование городских агломераций в северных районах сопровождается обезлюдиванием межселенных территорий и отдельных территорий.

Для понимания специфики региональной экономической политики на северных территориях важно классифицировать северные территории.

Среди многих типологий регионов наиболее адекватна особенностям северных регионов типология регионов Дж. Фридмана¹.

Типология Дж. Фридмана включает следующие типы регионов:

1) Сердцевидные районы, или ядра. Они развиваются за счет информационной деятельности (наука, образование, культура, управление, политика, средства массовой информации, высокотехнологические отрасли промышленности). Сердцевидные районы выступают основным источником инноваций и оказывают управляющие воздействия на регионы остальных типов.

2) Сервисные районы (торговля, управление, страхование, кредитование, туризм, ресторанное и гостиничное хозяйство).

3) Восходящие районы, развивающиеся в основном за счет переноса на их территории массового производства из сердцевидных районов. Основными причинами переноса такого производства служат, с одной стороны, снижение издержек производства за счет использования квалифицированной, но более дешевой рабочей силы и использования таких экономических факторов, как низкая арендная плата, дешевые природные ресурсы, экономия на экологических издержках, предоставление льготных условий инвестирования. С другой стороны, в восходящих районах действует политико-экономический режим, минимизирующий инвестиционный риск и обеспечивающий свободный вывоз прибыли.

4) Регионы как коридоры развития. Главным источником их статуса выступает географическое положение между сердцевидными рай-

онами либо между сердцевидными и восходящими районами.

5) Районы нового освоения природных ресурсов, природно-ресурсные регионы, развивающиеся за счет полезных ископаемых, освоения новых сельскохозяйственных земель, запасов леса, морепродуктов.

6) Нисходящие районы с истощившимися природными ресурсами, неблагоприятным географическим положением, политико-экономической нестабильностью, высокими издержками производства, устаревшей структурой производства, невосприимчивостью к новациям, слабо развитым сектором услуг, наукой, информированностью и управляемостью населения и бизнеса, вовлеченностью в военные конфликты, с экстремальными природными условиями, техногенными и природными катастрофами, крайне высоким уровнем рождаемости и смертности и другими факторами, препятствующими экономическому развитию.

К 2013 г. в качестве сердцевидных районов Севера выступают города, созданные в ходе индустриального освоения Севера. Эти поселения отличаются производственной специфичностью, незаменимостью своих производственных и сервисных функций (Норильск, Якутск, Магадан, Воркута). В качестве сервисных районов можно назвать города - центры административно-территориальных единиц (Сыктывкар, Нарьян-Мар). В качестве восходящих районов можно назвать Усинск, в котором организована переработка нефти. К районам как коридорам развития можно отнести Ухту, к районам нового освоения ресурсов - г. Печору, к нисходящим районам - регионы, относящиеся к лесным поселкам Республики Коми. В силу новых технологий заготовка леса стала требовать мало людей, и жители старых лесных поселков лишились работы.

Применительно к сельскому населению северных регионов А.Н. Пилясов выделяет следующие типы северных сообществ: 1) сообщества ресурсных поселений; 2) малые моносервисные сообщества; 3) национальные села на Севере; 4) пригородные села; 5) агропромышленные села².

Сообщества ресурсных поселений формировались в течение веков. Главной чертой таких сообществ является степень социальной укорененности основного вида деятельности. Эта деятельность имеет ресурсный характер - занятие рыбным промыслом, лесной промысел, добыча россыпного золота, угля, нефти, газа. Основной вид деятельности проникает вглубь общины и становится образом жизни местного населения. Он формирует местные культурные традиции, особые системы социальной защиты. Географи-

чески сообщества ресурсных поселений расположены на Европейском Севере, севере Западной и Восточной Сибири, в сообществах русских старожилов Якутии. Следует отметить, что социальная укорененность более характерна для сообществ, занятых использованием биологических ресурсов, так как для формирования определенного образа жизни требуется неистощимость ресурса в течение долгого периода времени (нескольких поколений).

Малые моносервисные сообщества возникли в ходе индустриального освоения Севера. Это дорожные, авторемонтные, строительные лесозаготовительные и лесоперерабатывающие поселения. Данные поселения характеризуются производственной специфичностью, трудностями в их перепрофилировании на другие виды функций.

Национальные села на Севере России (староверов, старожилов) характеризуются кристаллизацией местной идентичности по крови, по вере, по стажу проживания. Производственная деятельность в этих селах диверсифицирована (рыночные услуги, добыча минеральных ресурсов, традиционное жизнеобеспечение, работа вахтовым методом). Виды деятельности гибко меняются по сезонам.

В селах Севера низка доля населения, занятого в сельском хозяйстве.

Так, в Республике Коми в 2012 г. всего численность населения составляла 890 тыс. чел. Численность сельского населения в этом же году в Республике Коми составляла 260,6 тыс. чел. А среднесписочная численность работников организаций сельского хозяйства и предоставления услуг в этой области составила 5698 чел. В процентном исчислении это значит, что в сельской местности в Республике Коми в 2012 г. проживало 29,3 % ко всей численности населения в республике. А сельским хозяйством и предоставлением услуг в этой области было занято 0,7 % от всей численности населения региона. На селе в сельском хозяйстве и предоставлением услуг в этой области было занято 2,2 % сельского населения³.

Данные о структуре занятости коренного населения Норвегии в 2008 г. свидетельствуют о том, что лишь 11% саамов заняты сельским хозяйством и рыболовством. Большая часть коренного населения работает в сфере услуг. В сфере государственного управления, обороны и социального обеспечения занято 9,6 %⁴.

Пригородные села действуют вокруг индустриальных центров и поставляют сельскохозяйственную продукцию на рынки ближайшего года.

Агропромышленные села - это старые села, в которых аграрная деятельность сочетается с промысловой. Старые села, как правило, изолированы от основных транспортных магистралей.

Северные территории неоднородны, поэтому для изменения своего относительного положения в системе других территорий требуются различные меры региональной экономической политики.

Использование централизованных бюджетных средств имеет взаимно противоречащие цели: или для регионального выравнивания, или для повышения эффективности производства. Неправильное использование бюджетных средств в качестве ресурсов для распределения между регионами может запустить процессы, усиливающие дифференциацию регионов в экономическом и социальном развитии.

К северным регионам России мы относим следующие административно-территориальные единицы: Республику Карелию; Республику Коми; Архангельскую область; Ненецкий автономный округ; Мурманскую область; Ханты-Мансийский автономный округ - Югру; Ямало-Ненецкий автономный округ; Республику Саха (Якутия); Камчатский край; Магаданскую область.

В 2012 г. произошло существенное изменение системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" и Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 о его реализации заложен принципиально новый подход, ориентирующий органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации на достижение 12 ключевых показателей социально-экономического развития территорий.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утвержден Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199) включает следующие показатели: 1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении; 2. Численность населения; 3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); 4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; 5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

Основные показатели социально-экономического развития северных регионов
Российской Федерации в 2011–2012 гг.

Субъект Федерации, находящийся на Севере Российской Федерации	Численность населения, тыс. чел. 2012 г.	Валовой региональный продукт на душу населения, руб. 2010 г.	Величина прожиточного минимума на душу населения в месяц, руб. 2011 г.	Среднедушевые денежные доходы в месяц, руб. 2011 г.
Республика Карелия	640	286828	7228	17542
Республика Коми	890	389064	8226	23897
Архангельская область	1213	289058	7722	21454
Ненецкий автономный округ	42	3470238	12019	54632
Мурманская область	788	294445	8737	25303
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1561	1265999	9126	32529
Камчатский край	320	315364	12584	28964
Республика Саха (Якутия)	956	401468	10028	25616
Магаданская область	155	368734	10249	30452
Ямало-Ненецкий автономный округ	537	1437187	10496	46669
Российская Федерация в целом	143056	316226	6209	20754

Источник. Российский статистический ежегодник. 2012: стат. сб. Росстат. М., 2012. С. 75, 77, 170, 189, 333.

6. Уровень безработицы в среднем за год; 7. Реальные располагаемые денежные доходы населения; 8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; 9. Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений; 10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); 11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение)), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

Рассмотрим основные показатели социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, расположенных в ее северной части (см. таблицу).

Как показано в таблице, кроме Республики Карелии и Архангельской области, все субъекты Федерации, расположенные на Севере, производят больше валового регионального продукта, чем в среднем по Российской Федерации. Среднедушевые денежные месячные доходы населения всех

субъектов Федерации, расположенных на Севере, в 2011 г. были выше, чем в среднем по Российской Федерации, кроме Республики Карелии.

Анализ изменений в региональной политике Российской Федерации за 2010–2013 гг.⁵ показывает, что формы и методы региональной политики существенно обновляются. Либеральная региональная политика ушла в прошлое. В сфере формирования оптимальных территориальных пропорций сейчас они опираются на федеративные отношения и государственно-частное партнерство.

¹ Ермакова Н.А., Калоева А.Т. Типология регионов для целей региональной политики: учеб. пособие. СПб., 2011. С. 43.

² Пилясов А.Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знаний. М., 2009.

³ Агропромышленный комплекс Республики Коми: стат. сб. / Комистат. Сыктывкар, 2013. С. 16, 60, 63.

⁴ Ермакова Н.А. Указ. соч. С. 39.

⁵ См.: Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»: [распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу: [утв. Президентом Российской Федерации 18 сент. 2008 г. № Пр-1969]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поступила в редакцию 03.10.2013 г.