ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Регион в национальной экономике

НОВАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ*

Татьяна Петровна СКУФЬИНА

доктор экономических наук, профессор, заведующая отделом регионального и муниципального управления на Севере Российской Федерации, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук, Апатиты, Российская Федерация
skufina@iep.kolasc.net.ru

История статьи:
Принята 21.04.2014
Одобрена 27.07.2015

УДК 332.1

Ключевые слова: регион, политика, развитие, субъекты, север

Аннотация

Тема. Статья посвящена рассмотрению специфики современной региональной политики и ее влиянию на регионы Севера России.

Цель. Целью статьи является рассмотрение влияния государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» (далее – Программа) на перспективы социально-экономического развития регионов Севера России.

Методология. Использован комплекс общенаучных и специальных методов исследования, включая абстрактно-логический метод, структурно-функциональное моделирование, статистический анализ и др.

Результаты. Показана значимость оценки влияния региональной политики на перспективы социально-экономического развития особого типа проблемных регионов – субъектов зоны Севера России. Определено, что на смену политики поляризованного развития, приоритетом которой являлось формирование нескольких сильных регионов роста, пришла новая политика сбалансированного развития, направленная на комплексное развитие каждого региона. Установлено, что системные приоритеты государственной региональной политики, отражаемые в новой Программе, направлены на разрешение противоречий, существенных для решения основных проблем регионов Севера России. Детально рассмотрены целевые показатели Программы в контексте социально-экономического развития регионов Севера России. Установлено, что особая «северная» специфика не учитывается в целевых индикаторах и «размывается» в общих положениях Программы. Отмечено, что в предшествующих программных документах применялась практика определения и представления проблем, задач и перспектив развития регионов зоны Севера в отдельных разделах (положениях) или они приводились в виде показателей-индикаторов. Поэтому рекомендован возврат к этой практике для обеспечения эффективной реализации государственных программ для регионов Севера.

Выводы. Сделан вывод о том, что приоритеты государственной региональной политики, декларированные в Программе, полностью соответствуют требованиям устойчивого, сбалансированного социально-экономического развития регионов Севера. Однако механизмы реализации этих приоритетов не учитывают северной специфики. Это не позволит комплексно и максимально эффективно задействовать программные механизмы для обеспечения сбалансированного развития регионов зоны Севера России.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Несмотря на видимое многообразие целей региональной политики, в конечном итоге все они направлены на укрепление единства страны, недопущение таких диспропорций территориального развития, которые способны инициировать общественные противоречия, влекущие социальную напряженность и конфликты. Разная экономическая специализация и неравномерность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации порождают особенную значимость рассмотрения специфики региональной политики. Объясняется это тем, что даже взвешенная и последовательная политика оказывает различное воздействие на экономику регионов, зависящее от отраслевой специализации, места субъекта в территориальном разделении труда, исходного потенциала социально-экономического развития[1]

* Исследование выполнено при поддержке грантов Российского фонда фундаментальных исследований № 13-06-00030, Российского гуманитарного научного фонда № 14-02-00128 и 15-02-00127.

[1] *Самарина В.П.* Проблемный регион как объект анализа и управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2008. № 5. С. 46–52.

[1]. Поэтому изучение специфики воздействия региональной политики на типы регионов, выделяемых по основаниям общности каких-либо социально-экономических проблем и условий хозяйственной деятельности, является одной из главных задач региональной экономики.

В статье будут рассмотрены вероятные перспективы влияния формируемой региональной политики на особый тип проблемных регионов – на субъекты Севера Российской Федерации.

Актуальность задачи определяется следующими факторами:

– *во-первых*, системным противоречием усиления социально-экономических проблем Севера России и одновременным возрастанием значения ресурсов Севера для национальной экономики[2] [1];
– *во-вторых*, видоизменением исходных положений региональной политики от принципов поляризованного развития до приоритетов сбалансированного развития, включающего задачи сокращения межрегиональной социально-экономической дифференциации[3] [2];
– *в-третьих*, изменением политики по отношению к северным территориям Российской Федерации, включая неоправданное сужение приоритетов решения обостряющихся социально-экономических проблем зоны Севера до проблем наиболее необжитой и экономически неразвитой составной части – зоны Арктики[4].

Представленные факторы приводят к тому, что практически в каждом исследовании по северной проблематике отмечаются недостаточность и неопределенность политики государства по отношению к этому специфическому классу проблемных территорий.

Основным документом, раскрывающим концептуальные основания и перспективные направления современной региональной политики, является **государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения»**[5] (далее – Программа).

В последние годы не были приняты специализированные документы региональной политики по отношению к Северу Российской Федерации, поэтому следует сконцентрировать внимание именно на Программе, формирующей базис общенациональной региональной политики.

Срок реализации Программы – 2013–2020 гг. В состав Программы включены три подпрограммы:

– «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием»;
– «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России»;
– «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Декларируемая цель Программы – «обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации». Для этого предусмотрено выполнение задач:

– по стимулированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала;

Самарина В.П. Анализ проблем регионального развития применительно к типам регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 42. С. 13–20.

[2] *Самарина В.П.* Проблемный регион как объект анализа и управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2008. № 5. С. 46–52.

Скуфьина Т.П. Российская Арктика: фундаментальные проблемы социально-экономического развития и позиции исследований // Фундаментальные исследования. 2012. № 11–3. С. 790–793.

Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Моделирование производства валового регионального продукта в зоне Севера и несеверной части России // Вопросы статистики. 2007. № 2. С. 57–62.

Серова В.А. Проблемы транспортной обеспеченности Севера: социальный аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32. С. 66–71.

[3] *Самарина В.П.* Анализ проблем регионального развития применительно к типам регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 42. С. 13–20.

[4] *Скуфьина Т.П.* Российская Арктика: фундаментальные проблемы социально-экономического развития и позиции исследований // Фундаментальные исследования. 2012. № 11-3. С. 790–793.

Серова В.А. Проблемы транспортной обеспеченности Севера: социальный аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32. С. 66–71.

Скуфьина Т.П. Альтернативы развития российского Севера // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 4. С. 2–10.

Skufina T.P. Northwest' Regions. Geography, Specialization and the Scientific Potential // The Unknown Russia. Encyclopedia of Russia's Business by Region and Industry. Northwest. Economic Potential. United States. Business Information Agency, Inc, 2012. Volume XIII (first edition). P. 40–42.

[5] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 307.

– по совершенствованию федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий Российской Федерации субъектам;
– по повышению качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до среднероссийского;
– по стимулированию и организации процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
– по укреплению единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации).

Современное Североведение определяет, что в основе концептуальной модели социально-экономического развития Севера России должно лежать сбалансированное развитие не только экономики, но и социальной сферы[6] [1]. Это предполагает необходимую сопряженность социально-экономических процессов в регионах Севера с общероссийскими процессами. Таким образом, концептуальные основы развития Севера совпадают с целеполаганием Программы. Закономерно ожидать, что ее реализация будет способствовать решению основных проблем северных территорий.

В документе более обстоятельно представлены целевые индикаторы реализации Программы, чем в предшествующих нормативных правовых документах, касающихся проблем асимметричности территориального развития. Об этом можно судить, если сравнить ее с федеральной целевой программой «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»[7]. Цель этой программы – «…сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации, уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. – в 2 раза».

Ожидаемые конечные результаты программы – «уменьшение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации по уровню валового регионального продукта на душу населения с учетом покупательной способности и доходам на душу населения в 2 раза к 2010 г. и в 3 раза – к 2015 г.; сокращение доли населения, живущего за чертой бедности, на 15% в 2010 г. и на 25% – в 2015 г.».

Так, например, в качестве основного ожидаемого результата реализации подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» указано – «…сокращение дифференциации соотношения темпов роста показателей экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением показателей с 135 до 110 процентов». Предшествующая практика формирования целевых индикаторов по проблематике межрегиональной дифференциации базировалась, как правило, не на темповых показателях (как в обсуждаемой Программе), а на абсолютных значениях, соотнесенных с численностью населения. Существенная разница изначальных «стартовых возможностей» позволяет констатировать целесообразность использования темповых показателей. Предшествующие методики, используемые при регулировании пространственной асимметричности социально-экономического развития, нередко рассматривали размах между наибольшими и наименьшими значениями какого-либо базового показателя, т.е. давали оценку дифференциации только между двумя «экстремальными» субъектами Российской

[6] *Скуфьина Т.П.* Российская Арктика: фундаментальные проблемы социально-экономического развития и позиции исследований // Фундаментальные исследования. 2012. № 11–3. С. 790–793.

Серова В.А. Проблемы транспортной обеспеченности Севера: социальный аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32. С. 66–71.

Скуфьина Т.П. Альтернативы развития российского Севера // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 4. С. 2–10.

Skufina T.P. Northwest' Regions. Geography, Specialization and the Scientific Potential // The Unknown Russia. Encyclopedia of Russia's Business by Region and Industry. Northwest. Economic Potential. United States. Business Information Agency, Inc, 2012. Volume XIII (first edition). P. 40–42.

[7] О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»: постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717.

Федерации, не затрагивая оставшиеся более 80 субъектов. Эта практика неоднократно критиковалась в ряде исследований[8]. В обсуждаемой Программе оценка приближена к децильным отношениям, что более соответствует сложившейся практике статистических оценок.

Можно констатировать, что на смену политики поляризованного развития, направленной на формирование нескольких регионов-локомотивов роста, пришла новая региональная политика сбалансированного развития, направленная на обеспечение устойчивого развития каждого региона Российской Федерации. Системные приоритеты государственной региональной политики, отражаемые в новой Программе, направлены на разрешение противоречий, существенных для решения основных проблем регионов Севера России. Так, в Программе определено, что достижение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации предполагает обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

Каждая из трех подпрограмм определяет вектор социально-экономических изменений северных территорий. Это предполагает необходимость рассмотрения специфики влияния по каждой подпрограмме.

Подпрограмма 1. **Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием.** Рассмотрим выбор целевых показателей подпрограммы.

Сразу оговоримся, что разнообразие экономической специализации и условий развития субъектов Российской Федерации закономерно порождает широкие возможности критики этих показателей. Поэтому постараемся быть максимально объективными.

Если рассматривать все 83 региона Российской Федерации, то набор показателей следует считать обоснованным, так как этот перечень обозрим, конечное значение показателей имеет количественное выражение, показатели характеризуется комплексностью. Он включает следующие показатели:

– «Реальные располагаемые денежные доходы населения» (основная социальная составляющая);
– «Объем инвестиций в основной капитал» (характеристика воспроизводственных экономических процессов субъекта Российской Федерации);
– «Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» (характеристика результативности функционирования региона).

Вместе с тем северная специфика несколько искажает критерии целесообразности социальных и экономических индикаторов подпрограммы. Так, реальные располагаемые денежные доходы, как известно, характеризуют денежные доходы за вычетом обязательных платежей и взносов. Влияние индекса потребительских цен на этом показателе практически не сказывается. Однако более чем для половины субъектов Севера индекс потребительских цен гораздо выше среднероссийского. Исключение составляет 2011 г., где таких субъектов половина (табл. 1).

По мнению автора, более объективно отражает денежные доходы населения показатель «Реальные денежные доходы», исчисляемый делением индекса номинального размера денежных доходов населения на индекс потребительских цен за соответствующий временной период. В целях сравнения состояния социально-экономической среды регионов этот показатель более целесообразен, так как он больше соотносится с экономическими характеристиками потребительского рынка региона.

Что касается инвестиционной составляющей, отметим следующее. Показатель «Объем инвестиций в основной капитал» действительно отражает воспроизводственные процессы в регионах. Анализ данных свидетельствует о внешнем благополучии ситуации как в целом по Российской Федерации, так и в регионах Севера (табл. 2).

Анализ данных, представленных в табл. 2, показывает, что в 2011 г. в Российской Федерации рост объема инвестиций в основной капитал

[8] *Баранов С.В.* Диагностика межрегиональной дифференциации // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 98–108.

Скуфьина Т.П. Проблемы измерения социально-экономического неравенства регионов Российской Федерации // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2007. Т. 2. № 18. С. 160–170.

Самарина В.П. Основные методологические подходы к оценке неравномерности регионального социально-экономического развития и выявлению проблемных регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 12. С. 65–72.

Таблица 1

Индексы потребительских цен и показатели динамики доходов и расходов граждан в северных регионах Российской Федерации в 2011 г., %

Субъект	Индекс потребительских цен в декабре 2011 г. к аналогичному периоду 2010 г.	Динамика реальных денежных доходов в январе – ноябре 2011 г. к аналогичному периоду 2010 г.	Темпы роста (снижения) на душу населения в ноябре 2011 г. к аналогичному периоду 2010 г.	
			денежные доходы	потребительские расходы
Республика Карелия	105,3	99,9	121	121,9
Республика Коми	106,3	97,5	103,8	112,7
Республика Саха (Якутия)	107	102,6	114,7	114,2
Республика Тыва	107,3	100,6	119,8	112
Архангельская область с учетом входящих автономных округов	105,4	101,5	110,8	119,7
Камчатский край	105,8	105,1	99,5	105,2
Магаданская область	109,2	97,3	113,7	116
Мурманская область	106	98,6	110,1	108,1
Сахалинская область	106,4	95,0	91,4	106,8
Ненецкий автономный округ	104,5	107,3	106,8	121,6
Ханты-Мансийский автономный округ	105,3	91,7	104,7	109,7
Чукотский автономный округ	105,4	86	87,8	115,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	103,1	90,8	102,5	107,1
Всего по Российской Федерации	***106,1***	***100,4***	***107,4***	***113,2***

Источник: данные Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Таблица 2

Инвестиции в основной капитал по северным регионам Российской Федерации в 2011 г.

Субъект	Всего инвестиций в основной капитал		Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в % к общему объему				
	млрд руб.	в % к 2010 г.	Собственные средства	Всего	Из федерального бюджета	Из бюджетов субъектов	Кредиты банков
Республика Карелия	29,7	125,5	54,9	45,1	17	4,9	4,2
Республика Коми	192, 7	159,6	22,1	77,9	0,5	1,6	1,3
Республика Саха (Якутия)	166,1	123,6	38,7	61,3	16,4	5,5	2,3
Республика Тыва	7	89,7	15,1	84,9	34,1	22,9	7,3
Архангельская область с учетом входящих автономных округов	133,1	120,6	36,2	63,8	17,8	5,3	2,9
Камчатский край	33,8	96	27,3	72,7	21,9	9,2	3,1
Магаданская область	18,9	100,8	23,2	76,8	36,3	6,8	2,3
Мурманская область	55,8	138,1	51,4	48,6	8,4	2,4	1,5
Сахалинская область	181,3	136,6	30,6	69,4	1,4	3,1	17,3
Ненецкий автономный округ	38,7	85	67,5	32,5	0,7	4,7	0,5
Ханты-Мансийский автономный округ	648,6	119,3	80,6	19,4	0,1	4,4	3,5
Чукотский автономный округ	9	164,9	16,6	83,4	31,1	10,4	0,1
Ямало-Ненецкий автономный округ	469, 2	110,7	18,7	81,3	0	5,2	7,6
Итого…	**1 945, 3**	–	–	–	–	–	–
Всего по России	***10 776,8***	***108,3***	***42,7***	***57,3***	***9,8***	***7,9***	***7,7***

Источник: данные Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Таблица 3

Основные виды доходов и их доли в общем объеме доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2011 г., %

Субъект	Налоговые доходы		Неналоговые доходы	Межбюджетные трансферты	
	Всего	В том числе региональные и местные налоги		Всего	В том числе субвенции из Фонда компенсаций
Республика Карелия	57,2	5,56	15,35	26,04	8,41
Республика Коми	74,75	8,62	8,39	15,38	4,75
Республика Саха (Якутия)	49,66	5,12	8,04	42,18	2,49
Республика Тыва	22,03	1,73	2,2	76,29	5,74
Архангельская область с учетом входящих автономных округов	60,48	5,65	5,63	33,7	7,5
Камчатский край	29,6	2,15	1,78	67,27	2,3
Магаданская область	50,34	3,6	2,98	46,12	3,37
Мурманская область	75,85	5,92	5,31	18,89	3,18
Сахалинская область	71,87	3,71	13,48	10,74	2,23
Ненецкий автономный округ	41,37	35,62	38,75	18,38	5,71
Ханты-Мансийский автономный округ	86,13	17,2	5,67	3,04	1,39
Чукотский автономный округ	60,36	4,14	2,06	37,38	1,96
Ямало-Ненецкий автономный округ	80,52	20,77	5,89	2,61	0,88
Итого…	**67,41**	**10,9**	**7,18**	**21,9**	**2,88**
Всего по России	***68,98***	***8,87***	***7,25***	***21,51***	***4,43***

Источник: данные Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

составил 108,3% (10 776,8 млрд руб.) В северных регионах Российской Федерации привлечено 1 945,3 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составляет 18,3% всех инвестиций по России.

Однако северная специфика требует более детализированного анализа. Не вызывает сомнений, что на севере присутствие государства всегда особенно значимо. По мнению исследователей-североведов, главным инвестором на северных территориях должно являться государство[9]. Анализ инвестиционных процессов на севере свидетельствует о том, что в 2011 г. значительно ниже, чем в среднем по Российской Федерации (9,8%), использовались средства федерального бюджета в качестве инвестиций в основной капитал в Ханты-Мансийском автономном округе (0,1%), Тюменской области (0,2%), Республике Коми (0,5%) и Ненецком автономном округе (0,7%). В Ямало-Ненецком автономном округе этот показатель составил 0%. В значительно более низких объемах, чем в среднем по России, в северных субъектах Российской Федерации использовались средства региональных бюджетов. Так, только в трех из 13 субъектов привлеченные средства региональных бюджетов превышают общероссийский показатель, равный 7,7%: в Республике Тыва он составил 22,9%, в Чукотском автономном округе – 10,4%, в Камчатском крае – 9,2%.

Динамика показателя «Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» несколько отличается в северных регионах относительно общероссийской ситуации (табл. 3).

Анализ данных, представленных в табл. 3, показывает, что для северных субъектов Российской Федерации характерна общая устойчивая тенденция: доля налоговых доходов бюджетов ниже подобного показателя в целом по стране. Так, в 2011 г. этот показатель по регионам составил 67,41% (что несколько выше уровня предшествующих лет: в 2010 г. – 66,4%), тогда как по всем субъектам Российской Федерации он был равен 69%.

[9] *Серова В.А.* Проблемы транспортной обеспеченности Севера: социальный аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32. С. 66–71.

Skufina T.P. Northwest' Regions. Geography, Specialization and the Scientific Potential // The Unknown Russia. Encyclopedia of Russia's Business by Region and Industry. Northwest. Economic Potential. United States. Business Information Agency, Inc, 2012. Volume XIII (first edition). P. 40–42.

Существенный интерес представляет рассмотрение доли региональных и местных налогов (налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог на имущество физических лиц). Как правило, чем экономически развит регион, тем выше доля региональных и местных налогов (преимущественно за счет налога на имущество организаций). Эта доля в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации выше, чем по стране в целом. Но эта особенность недостаточно информативна в связи со значительной дифференциацией ситуации. Так, в Республике Тыва эта доля составляла 1,7%, а в Ненецком автономном округе – 35,6%.

В 2011 г. доля неналоговых доходов северных субъектов Российской Федерации была несколько ниже (7,2%), чем в среднем по стране (7,3%). Однако по этому показателю также наблюдалась существенная межрегиональная дифференциация среди северных субъектов: от 1,8% – в Камчатском крае, до 38,8% – в Ненецком автономном округе. Это, как правило, доходы от использования и сдачи в аренду государственного и муниципального имущества, платежи за пользование недрами, доходы от использования лесного фонда, платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

Среди негативных черт в 2011 г. наблюдалась устойчивая тенденция к сокращению поступлений в доходы консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации по специальным налоговым режимам. Доля налога на добычу полезных ископаемых составила 3,4%, сборов за пользование объектами животного мира – 2,0% и водных биоресурсов – 0,1%. Это происходило из-за того, что данные налоги были сконцентрированы в Федеральном центре. Вместе с тем по этим показателям также наблюдались существенные различия по субъектам. Так, доля налога на добычу полезных ископаемых в налоговых доходах Магаданской области составляла до 14%, Республики Саха (Якутия) – 12,4%, Чукотского автономного округа – 10,9%.

Перечисленные факты свидетельствуют о том, что особая (северная) специфика «размывается» в общих положениях подпрограммы. Анализ текста Программы и подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» свидетельствует об отсутствии упоминаний о северном субъекте как о специфическом объекте управления. Единственный аспект, в котором прослеживается северная специфика, – это проблематика коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, представленная в документе. В отличие от предшествующей Программы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.03.2013 № 435-р, в редакцию новой Программы добавлена задача повышения качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до среднероссийского. При всей важности постановки такой задачи отметим, что основу населения Севера составляют мигранты и адаптанты.

Что касается практики управления, то даже краткий анализ по базисным показателям Программы свидетельствует о том, что недооценка северной специфики регионов приводит к социально-экономическим проблемам. В целях обеспечения эффективной реализации государственных программ территориального развития следует вернуться к практике выделения северных регионов страны в качестве особых объектов управления.

Отдельного внимания заслуживают мероприятия подпрограммы, направленные на решение проблем моногородов, характерных для урбанистической среды Севера России. Следует отметить и практическое воплощение этого приоритета региональной политики. Так, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 15.10.2013 предусмотрено возобновление практики финансирования мероприятий, связанных с осуществлением мер государственной поддержки моногородов. К основным из них можно отнести:

– софинансирование работ по строительству и реконструкции инфраструктурных объектов в целях реализации инвестиционных проектов, способствующих диверсификации экономики моногородов;
– реализацию мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства в моногородах;
– реализацию дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынках труда, переобучению и поддержке в получении дополнительных компетенций лиц, находящихся под угрозой увольнения.

При этом в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» зарезервированы соответствующие объемы

финансирования на дополнительные меры по поддержке этих мероприятий за счет средств федерального бюджета.

Отметим, в текстовой части Программы социально-экономические проблемы и перспективы Севера не обсуждаются. Частичное объяснение этому – формирование специализированного законодательства по Арктической зоне Российской Федерации.

Таким образом, объективная необходимость учета специфики Севера в региональной политике подменяется учетом проблем Арктической зоны Российской Федерации. Неоправданность сужения проблемного поля уже неоднократно доказывалась автором в предшествующих исследованиях. К сожалению, приходится констатировать закрепление этой особенности и в новой региональной политике.

Подпрограмма 2. **Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России.**

Целеполагание подпрограммы направлено:

– на «укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации);
– на повышение уровня социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Целевые индикаторы представлены двумя показателями:

1) уровнем зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

2) удельным весом населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Для проблематики Севера следует отметить значимость комплексов мер по сохранению и пропаганде традиционной культуры, обеспечению традиционного образа жизни, сохранению исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Ранее отмечалось, что коренные малочисленные народы не составляют основу населения Севера, а традиционное природопользование не является базисом экономики этих территорий, поэтому эта подпрограмма коснется лишь очень небольшого сегмента социально-экономического пространства Севера России.

Подпрограмма 3. **Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.**

Цели подпрограммы:

– стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
– содействие социально-экономическому развитию регионов;
– решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Очевидно, что в условиях острейшей проблемы обезлюдивания северных территорий эта подпрограмма чрезвычайно значима для Севера Российской Федерации. В этой связи возникает вопрос: «Что именно следует считать «территориями приоритетного заселения», стратегически важных для России?». Ответ дает постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2012 № 1486 г. (в ред. от 15.11.2014). «О порядке присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», в котором указано, что присвоение территориям субъектов Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения производится в целях реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. При этом основанием для отнесения территорий Российской Федерации к территориям приоритетного заселения является выполнение не менее двух из следующих условий:

– расположение на Дальнем Востоке или в Байкальском регионе;

– наличие границы с иностранным государством;
– изменение численности населения по итогам года, имеющее отрицательное значение на протяжении последних трех лет;
– реализация экономических и инвестиционных проектов, имеющих общенациональное значение.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 848-р определено, что в перечень территорий приоритетного заселения включаются **10 субъектов** Российской Федерации**:**

– Республика Бурятия;
– Забайкальский край;
– Камчатский край;
– Приморский край;
– Хабаровский край;
– Амурская область;
– Иркутская;
– Магаданская область;
– Сахалинская область;
– Еврейская автономная область.

Таким образом, из 13 субъектов Севера Российской Федерации только три могут претендовать на создание условий дополнительного стимулирования добровольного переселения соотечественников и членов их семей на постоянное жительство в эти субъекты – Камчатский край, Магаданская и Сахалинская области.

Подводя итоги, можно отметить, что приоритеты новой региональной политики сбалансированного развития направлены на разрешение противоречий, существенных для решения системных проблем регионов Севера Российской Федерации. Отсутствие полного учета северной специфики в государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной на период до 2020 г., не позволяет комплексно и максимально эффективно задействовать механизмы Программы для обеспечения сбалансированного развития северных регионов Российской Федерации.

Список литературы

1. *Баранов С.В.* Динамика производственных характеристик экономического развития регионов Севера России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2010. Т. 1. № 25. С. 3–9.
2. *Баранов С.В.* Этапы регулирования регионального развития в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. Т. 18. № 6. С. 34–45.

ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Region in National Economy

NEW REGIONAL POLICY AND THE BALANCED DEVELOPMENT OF NORTHERN TERRITORIES OF RUSSIA

Tat'yana P. SKUF'INA

Luzin Institute of Economic Problems, Kola Science Center of Russian Academy of Sciences, Apatity, Murmansk Oblast, Russian Federation
skufina@iep.kolasc.net.ru

Article history:
Received 21 April 2014
Accepted 27 July 2015

Keywords: region, policy, development, regions, north

Abstract
Importance The article focuses on the specifics of the current regional policy and its influence on the northern regions of Russia.
Objectives The research examines the effect of the State program of the Russian Federation *Regional Policy and Federative Relations* (the Program) on the socio-economic development prospects of the regions in the Russian North.
Methods I applied a set of general scientific and special methods, including the abstraction and logic method, structural and functional modeling, statistical analysis, etc.
Results It is important to evaluate the effect of the regional policy on socio-economic development prospects in a special type of challenged regions, i.e. regions in the Russian North. I scrutinize target indicators of the Program in terms of socio-economic development of the regions in the Russian North. The *northern* idiosyncrasy was found to be disregarded in target indicators and *diluted* in the general provisions of the Program. The previous Program documents were noted to determine and present problems, objectives and prospects of the northern regions in separate sections (provisions). In this respect, I recommend to return this practice so to effectively implement State programs for the northern regions.
Conclusions and Relevance I conclude that priorities of the State regional policy as pronounced in the Program, absolutely comply with requirements of sustainable, balanced socio-economic development of the Russian North. However, mechanisms for implementing the priorities fail to consider the northern specifics. It will impede comprehensive and maximum involvement of the Program mechanisms into balanced development of the regions in the Russian North.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

Acknowledgments

The research was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant No. 13-06-00030, and Russian Foundation for Humanities, grants No. 14-02-00128 and 15-02-00127.

References

1. Baranov S.V. Dinamika proizvodstvennykh kharakteristik ekonomicheskogo razvitiya regionov Severa Rossii [Trends in production characteristics of economic development of the regions in the Russian North]. *Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka = The North and Market: Forming the Economic Order*, 2010, no. 1, pp. 3–9.
2. Baranov S.V. Etapy regulirovaniya regional'nogo razvitiya v Rossii [Stages of control of the regional development in Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2011, no. 6, pp. 34–45.