

УДК 332.1.

## НОВАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

Скуфьина Т.П.

*ФГБУН «Институт экономических проблем» Кольского НЦ РАН,  
Апатиты, e-mail: skufina@iep.kolasc.net.ru*

В статье рассматриваются вопросы совершенствования федеративных отношений и механизмов управления в контексте развития регионов Севера России. Установлено, что современные приоритеты государственной региональной политики важны для развития Севера России. Показано, что в региональной политике наблюдается недоучет северной специфики. Поэтому программные механизмы не могут максимально эффективно обеспечить сбалансированное развитие регионов зоны Севера.

**Ключевые слова:** региональная политика, субъекты Российской Федерации, Север

## NEW REGIONAL POLITICS OF IMPROVEMENT IN THE FEDERAL RELATIONS AND GOVERNING MECHANISMS IN THE CONTEXT OF DEVELOPING THE NORTHERN RUSSIAN TERRITORIES

Skufina T.P.

*The Institute for Economic Studies Kola SC RAS, Apatity, e-mail: skufina@iep.kolasc.net.ru*

The article examines problems of improving the federal relations and governing mechanisms in the context of developing regions of Russian north. It is established that the up to date priorities of the governmental and regional politics are important for development on the Russian north. It is demonstrated that in regional politics there is a lack of northern specifics. This creates the problem of program mechanisms being unable to provide balanced development of regions of the Russian north as effectively as possible.

**Keywords:** regional politics, balanced development, regions of Russian Federation, North

Основным документом, определяющим приоритеты современной региональной политики является Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р (далее Программа). Одна из подпрограмм (подпрограмма 1) этой Программы полностью посвящена вопросам совершенствованию федеративных отношений и механизмов управления и носит одноименное название.

Рассмотрение специфики этой программы в контексте социально-экономического развития регионов Севера обусловлено двумя факторами. Во-первых, существенным усилением значения природных ресурсов Севера для национальной экономики. Во-вторых, неоднократно отмечаемой североведами, особенностью современной политики и практики управления территориальным развитием – неоправданным сужением нарастающих социально-экономических проблем Севера России [подробнее см.: 2, 5, 6, 8, 9] до проблем наиболее необжитой и экономически неразвитой составной части северных территорий – зоны Арктики [3, 5, 8, 10].

**Цель исследования** – рассмотреть особенности подпрограммы «Совершенствование

федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» Государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» в контексте особенностей регионов Севера России.

**Гранты научных фондов, в рамках которых выполнено исследование.** Тематика статьи связана сразу тремя грантами, в рамках которых проводилось исследование.

Во-первых, с грантом РФФИ № 13-06-00030 «Эконометрическая оценка развития межрегиональной дифференциации в России и прогноз влияния ВТО на динамику процесса. В частности, в рамках работы над задачами гранта в 2013 году были установлены специфические черты развития межрегиональной дифференциации, характерные для субъектов группы Севера [4]. Это подтверждает актуальность и целесообразность рассмотрения влияния современной территориальной политики на особую группу проблемных регионов – на регионы Севера России [5, 8, 9].

Во-вторых, с грантом РГНФ № 14-02-00128 «Трансформация социально-экономического пространства Севера России и альтернативы развития». В 2014 г. для решения задач, поставленных в проекте, была сформирована концептуальная модель

развития российского Севера, в том числе, увязывающая динамику показателей развития регионов Севера с целями территориальной политики России [4, 10]. Поэтому одной из составных частей этой работы являлось раскрытие учета особой, северной специфики в нормативно-правовых документах, описывающих территориальную политику. Часть этих исследований представлена в настоящей статье.

В-третьих, с грантом РГНФ и Правительства Мурманской области по региональному конкурсу «Русский Север: история, современность, перспективы» – грант № 14-12-51005 «Выявление условий увеличения валового регионального продукта регионов Севера России». При объяснении результатов моделирования производства ВРП субъектов Севера было заключено, что результаты производственных процессов в регионах зависят не столько от количественных характеристик затрат ресурсов, сколько от оптимальности управления ими [1]. При этом, очевидно, что управленческие усилия по регулированию социально-экономического развития регионов определяются целями территориальной политики. Поэтому рассмотрение отражения специфики регионов Севера в современной региональной политике представляет самостоятельный интерес и для целей этой работы.

Поставленная цель работы предполагает рассмотрение текстового описания подпрограммы, критического рассмотрения целевых показателей подпрограммы и анализа их значений для субъектов Севера России. Источником статистических данных является официальная статистическая информация по субъектам Российской Федерации, в удобном виде представленная на сайте Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера [7].

**Анализ подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием».** Согласно тексту Программы основными задачами этой подпрограммы являются: стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала; совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации. Очевидно, что поставленные цели в равной мере актуальны для всех регионов России, включая север-

ные. Анализ конкретизированных в тексте подпрограммы подзадач также говорит о значимости их достижения для всех субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим выбор целевых показателей подпрограммы – реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Сразу оговоримся, что разнообразие экономической специализации и условий развития субъектов РФ закономерно порождает широкие возможности их критики. Поэтому постараемся быть максимально объективными.

Если рассматривать все 83 региона РФ, набор показателей следует считать обобщенным. Во-первых, перечень обзорим. Во-вторых, конечное значение показателей имеет количественное выражение. В-третьих, набор показателей характеризуется комплексностью. Так, включена основная социальная составляющая в виде показателя «реальные располагаемые денежные доходы населения». Включена характеристика воспроизводственных экономических процессов субъекта РФ в виде показателя – «объем инвестиций в основной капитал». Включена характеристика результативности функционирования региона в виде показателя – «объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ».

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 этот показатель практически не сказывается. Вместе с тем, по северным субъектам, устойчиво наблюдается не только рост индекса потребительских цен (что в целом характерно и для регионов всей РФ), но и, как правило, более, чем для половины субъектов Севера характерен индекс потребительских цен выше среднероссийского. Исключение составляет 2011 г., где таких субъектов половина (табл. 1). Полагаем, более объективно отражает ситуацию денежных доходов населения показатель – «реальные денежные доходы», исчисляемый делением индекса номинального размера денежных доходов населения на индекс потребительских цен за соответствующих временной период. Для целей сравнения состояния социально-экономической среды регионов этот показатель более целесообразен, т.к. более приближен к экономическим характеристикам потребительского рынка региона.

**Таблица 1**

Индексы потребительских цен и показатели динамики доходов и расходов граждан в регионах Севера в 2011 году [7]

Субъект РФ	Индекс потребительск. цен в декабре 2011 г. к аналог. периоду 2010 г.	Динамика реальн. денежн. доходов в январе-ноябре 2011 г. к аналог. периоду 2010 г.	Темпы роста (снижения) на душу населения в ноябре 2011 г. к аналогич. периоду 2010 г. в %	
	в %	в %	денежные доходы	потребительские расходы
Республика Карелия	105,3	99,9	121,0	121,9
Республика Коми	106,3	97,5	103,8	112,7
Республика Саха (Якутия)	107,0	102,6	114,7	114,2
Республика Тыва	107,3	100,6	119,8	112,0
Архангельская обл.	105,4	101,5	110,8	119,7
Камчатский край	105,8	105,1	99,5	105,2
Магаданская обл.	109,2	97,3	113,7	116,0
Мурманская обл.	106,0	98,6	110,1	108,1
Сахалинская обл.	106,4	95,0	91,4	106,8
Ненецкий АО	104,5	107,3	106,8	121,6
Ханты –Мансийский АО	105,3	91,7	104,7	109,7
Чукотский АО	105,4	86,0	87,8	115,4
Ямало-Ненецкий АО	103,1	90,8	102,5	107,1
<i>Всего по России</i>	<i>106,1</i>	<i>100,4</i>	<i>107,4</i>	<i>113,2</i>

Что касается инвестиционной составляющей, отметим следующее. Как отмечалось, показатель «объем инвестиций в основной капитал» действительно отражает воспроизводственные процессы в регионах. Анализ данных свидетельствует о внешнем благополучии ситуации как в целом по России,

так и в регионах Севера. Так, в 2011 году в целом по России рост объема инвестиций в основной капитал составил 108,3% (10776,8 млрд руб.) (табл. 2). В регионах Севера РФ привлечено 1945,30 млрд рублей инвестиций в основной капитал, что составляет 18,3% всех инвестиций по России.

**Таблица 2**

Инвестиции в основной капитал по северным регионам в 2011 году [7]

Субъекты РФ	Всего инвестиций в основной капитал		Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в % к общему объему)				
	млн рублей	в % к 2010 г.	Собственные средства	Привлеченные средства			
				все	федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ	кредиты банков
Республика Карелия	29 698,1	125,5	54,9	45,1	17,0	4,9	4,2
Республика Коми	192 719,5	159,6	22,1	77,9	0,5	1,6	1,3
Республика Саха (Якутия)	165 972,1	123,6	38,7	61,3	16,4	5,5	2,3
Республика Тыва	7 033,2	89,7	15,1	84,9	34,1	22,9	7,3
Архангельская область	133 188,9	120,6	36,2	63,8	17,8	5,3	2,9
Камчатский край	33 842,5	96,0	27,3	72,7	21,9	9,2	3,1
Магаданская область	18 897,3	100,8	23,2	76,8	36,3	6,8	2,3
Мурманская область	55 765,1	138,1	51,4	48,6	8,4	2,4	1,5
Сахалинская область	181 297,8	136,6	30,6	69,4	1,4	3,1	17,3
Ненецкий АО	38 700,5	85,0	67,5	32,5	0,7	4,7	0,5
Ханты-Мансийский АО	648 648,6	119,3	80,6	19,4	0,1	4,4	3,5
Чукотский АО	9 006,6	164,9	16,6	83,4	31,1	10,4	0,1
Ямало-Ненецкий АО	469 226,8	110,7	18,7	81,3	0,0	5,2	7,6
<b>Всего</b>	<b>1 945 296,5</b>						
<b>Всего по России, млрд руб.</b>	<b>10 776,8</b>	<b>108,3</b>	<b>42,7</b>	<b>57,3</b>	<b>9,8</b>	<b>7,9</b>	<b>7,7</b>

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 [1, 5, 8, 9, 10]. Это утверждение преимущественно базируется на объективной характеристике Севера – явлении северного удорожания функционирования и экономики, и социальной сферы.

Анализ инвестиционных процессов на Севере свидетельствует о том, что значительно ниже, чем в среднем по России (9,8%), в 2011 г. 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%, 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 субъектах Севера РФ использовались средства региональных бюджетов. Так, только в 3-х, из 13 субъектов Севера РФ привлеченные средства региональных бюджетов превышают общероссийский показатель (7,7%): республика Тыва (22,9%), Чукотский автономный округ (10,4%), Камчатский край (9,2%) (табл. 2).

Динамика показателя «объем налоговых и неналоговых доходов консолидирован-

ного бюджета субъекта РФ» несколько отличается в регионах Севера относительно общероссийской ситуации (табл. 3). Общая устойчивая тенденция, характерная для субъектов Севера РФ, – доля налоговых доходов бюджетов ниже аналогичного показателя в целом по России. Так, в 2011 г. по регионам Севера этот показатель составил 67,4% (что несколько выше уровня предшествующих лет, например, в 2010 г. – 66,4%), тогда как по всем субъектам РФ – 69,0%.

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). Структура налога такова, что, как правило, чем более экономически развит регион, тем выше доля региональных и местных налогов (преимущественно, за счет за счет налога на имущество организаций). Эта доля в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов РФ выше, чем по России в целом. Но эта особенность малоинформативна в связи со значительной дифференциацией ситуации. Так, в Тыве эта доля составляет – 1,7%, а в Ненецком автономном округе – 35,6%.

Доля неналоговых доходов субъектов Севера РФ несколько ниже, чем в среднем по России. Так, в 2011 г. по общесеверный показатель – 7,2%, в целом по РФ – 7,3% (табл. 3).

**Таблица 3**

Основные виды доходов и их доли в общем объеме доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2011 году (в %) [7]

Субъекты Российской Федерации	Налоговые доходы		Неналоговые доходы	Межбюджетные трансферты	
	всего	в т.ч. региональные и местные налоги		Всего	в т.ч. субвенции из Фонда компенсаций
Республика Карелия	57,20	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	2,20	76,29	5,74
Архангельская область	60,48	5,65	5,63	33,70	7,50
Камчатский край	29,60	2,15	1,78	67,27	2,30
Магаданская область	50,34	3,60	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 АО	41,37	35,62	38,75	18,38	5,71
Ханты-Мансийский АО	86,13	17,20	5,67	3,04	1,39
Чукотский АО	60,36	4,14	2,06	37,38	1,96
Ямало-Ненецкий АО	80,52	20,77	5,89	2,61	0,88
<b>Всего</b>	<b>67,41</b>	<b>10,90</b>	<b>7,18</b>	<b>21,90</b>	<b>2,88</b>
<b>Всего по России</b>	<b>68,98</b>	<b>8,87</b>	<b>7,25</b>	<b>21,51</b>	<b>4,43</b>

Однако по этому показателю также наблюдается существенная межрегиональная дифференциация среди субъектов Севера

РФ – от 1,8% в Камчатском крае до 38,8% в Ненецком автономном округе. Связано с источниками формирования – для Севера

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, устойчивая тенденция – сокращение поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Севера по специальным налоговым режимам, то есть, по налогу на добычу полезных ископаемых (в 2011 г. доля составила 3,4%), сборам за пользование объектами животного мира (2,0%) и водных биоресурсов (0,1%). Причина – концентрация этих налогов в федеральном центре. Вместе с тем, по этим показателям также наблюдаются существенные вариации по субъектам Севера. Так, по налогу на добычу полезных ископаемых в налоговых доходах Магаданской области его доля сохраняется до 14,0% Республики Саха (Якутия) – 12,4%, Чукотского автономного округа – 10,9% (по данным 2011 г.)

*Вышесказанное свидетельствует о том, что особая, «северная» специфика размывается в общих положениях подпрограммы. Ранее, в документах подобного рода, применялась практика прописывания проблем, задач, перспектив регионов зоны Севера отдельными положениями, нередко отдельными разделами, характеризующимися отдельными показателями-индикаторами. Анализ текста настоящей Программы и обсуждаемой подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» свидетельствует об отсутствии упоминаний субъектов Севера как некоего специфического объекта управления. Что касается практики управления, то даже краткий анализ по базисным показателям Программы, свидетельствует, что недоучет северной специфики приводит к закреплению социально-экономических проблем субъектов Севера. Но в показателях-индикаторах Программы нарастание проблем Севера не может отразиться.*

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 РФ от 15.10.2013 г. предусмотрено возобновление практики финансирования мероприятий, связанных с осуществлением мер государственной поддержки моногородов

в части: софинансирования работ по строительству и реконструкции инфраструктурных объектов в целях реализации инвестиционных проектов, способствующих диверсификации экономики моногородов; реализации мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства в моногородах; реализации дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынках труда, переобучение и поддержка в получении дополнительных компетенций лиц, находящихся под угрозой увольнения. При этом в соответствии с проектом ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» зарезервированы соответствующие объемы финансирования за счёт средств федерального бюджета на дополнительные меры по поддержке этих направлений. Согласно поручениям Президента РФ мероприятия Подпрограммы по поддержке моногородов должны быть профинансированы в полном объёме.

Отметим, в текстовой части программы в целом слов «Север», «Северные регионы», «зона Севера» не встречаются. Однако в обобщенной характеристике мер государственного регулирования Программы (раздел IV) по Подпрограмме 1 «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» планируется включение в перечень государственных программ РФ государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ на период до 2020 г. В текстовой части подпрограммы 1 отмечается: «Единая система государственного стратегического планирования регионального развития должна учитывать наличие в РФ отдельных территорий с особыми условиями функционирования, к которым можно отнести значительную по площади и протяженности Арктическую зону РФ (далее АЗРФ)».

Далее, в тексте подпрограммы определяется экономическая специализация АЗРФ, ее место в системе территориального разделения труда – добыча полезных ископаемых и развитие СМП. Социальные или социально-экономические цели не обсуждаются. С позиций институционального оформления отмечается необходимость принятия Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», а также разработка государственной программы развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. При этом в сводной табл. 1 Программы «Сведения о показателях (индикаторах) Государственной программы «Региональная политика

и федеративные отношения», подпрограмм Государственной программы, федеральных целевых программ, подпрограмм федеральных целевых программ и их значениях» обозначено Основное мероприятие 1.9. «Разработка проекта государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г., срок реализации – 2014 г., ожидаемый результат – «комплексное развитие приарктических субъектов РФ», последствия нереализации – «замедление темпов роста социально-экономического развития приарктических субъектов РФ».

Таким образом, необходимость учета специфики Севера в региональной политике подменяется проблемами Арктической зоны РФ. *Неоправданность сужения проблемного поля уже неоднократно доказывалась автором в предшествующих исследованиях. С сожалением приходится констатировать закрепление этой особенности и в новой региональной политике. Недоучет северной специфики в региональной политике и федеративных отношениях не позволяет комплексно и максимально эффективно задействовать механизмы Программы для обеспечения сбалансированного развития регионов зоны Севера.*

#### Список литературы

1. Баранов С.В. Выявление условий увеличения валового регионального продукта регионов Севера России (теоретико-методические аспекты) // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 4.
2. Баранов С.В. Динамика производственных характеристик экономического развития регионов Севера России // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. – Т. 1. – № 25. – С. 3–9.
3. Баранов С.В. Комплексные оценки регионов Севера по уровню социально-экономического развития // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6.
4. Баранов С.В. Сравнительные оценки социально-экономической динамики субъектов Севера РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – № 2 (39). – С. 3–6.
5. Баранов С.В. Этапы регулирования регионального развития в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – Т. 18. – № 6. – С. 34–45.
6. Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Моделирование производства валового регионального продукта в зоне Севера и несевской части России // Вопросы статистики. – 2007. – № 2. – С. 57–62.
7. О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2011 году // Сайт Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера // Режим доступа: <http://www.severcom.ru/analytics/item88-1.html>.
8. Самарина В.П. Анализ проблем регионального развития применительно к типам регионов // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 42. – С. 13–20.
9. Самарина В.П. Проблемный регион как объект анализа и управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2008. – № 5. – С. 46–52.
10. Скуфьина Т.П., Баранов С.В. Концептуальная схема фундаментального исследования (на примере формирования модели социально-экономического развития Севера) // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 8 (часть 6). – С. 1439–1444.

*Исследование выполнено при поддержке грантов РФФИ № 13-06-00030, РГНФ № 14-02-00128, РГНФ № 14-12-51005.*