

УДК 332.142.4

## ОСВОЕНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ

<sup>1</sup>Козлова О.А., <sup>1</sup>Шеломенцев А.Г., <sup>2</sup>Губина О.В., <sup>2</sup>Проворова А.А.

<sup>1</sup>ФГБУН «Институт экономики» УрО РАН, Екатеринбург, e-mail: tatarkin\_ai@mail.ru;

<sup>2</sup>ФГБУН «Архангельский научный центр» УрО РАН, Архангельск, e-mail: gubiny@rambler.ru

Современный этап социально-экономических преобразований характеризуется повышенным интересом к решению проблем территориального развития, в связи с этим значительную актуальность приобретают проблемы формирования единых теоретических и методических подходов к программному управлению региональным развитием. В статье, на основе сравнительного анализа программных документов в сфере освоения природных ресурсов российских регионов Севера, определены основные проблемы качества программного обеспечения данной сферы территориального развития, связанные с недостаточной проработанностью и взаимосвязанностью приоритетных направлений деятельности органов государственного управления в сфере освоения природных ресурсов северных регионов.

**Ключевые слова:** природные ресурсы, северные регионы, приоритеты освоения, программное управление освоение природных ресурсов

## NATURAL RESOURCES DEVELOPMENT OF NORTHERN REGIONS: ISSUES OF IMPROVING PROGRAMMED CONTROL

<sup>1</sup>Kozlova O.A., <sup>1</sup>Shelomentsev A.G., <sup>2</sup>Gubina O.V., <sup>2</sup>Provorova A.A.

<sup>1</sup>Institute of Economics, Ural Branch of RAS, Ekaterinburg, e-mail: tatarkin\_ai@mail.ru;

<sup>2</sup>Arkhangelsk Scientific Center Ural Branch of RAS, Arkhangelsk, e-mail: gubiny@rambler.ru

The present period of the socio-economic transformations is characterized by a heightened interest to solve the problems of territorial development; therefore the problem of forming a unified theoretical and methodological approach to the regional development program management acquires considerable relevance. Based on a comparative analysis of policy documents in the field of development of natural resources of the Russian northern regions, the article defines the basic problems of management in this sphere of territorial development depended on the poor drafting and the interconnectedness of the government priorities of the natural resources development of the northern regions. The authors have proposed the measures to strengthen the interconnectedness of policy documents adopted at the different levels of governance.

**Keywords:** natural resources, the north regions, development priorities, software control development of natural resources

Постановка проблемы. Конкурентоспособность экономики северных регионов России определяется сбалансированным долгосрочным развитием природно-ресурсных отраслей, и непосредственно связана, во-первых, с необходимостью удовлетворения государственных и региональных экономических потребностей в минерально-сырьевых, биологических (лесных и ресурсах животного мира), водных и других ресурсах; во-вторых, с необходимостью охраны окружающей среды и воспроизводства ресурсного потенциала

Интегрированный социально-экономический эффект от освоения ресурсов на региональную экономику определяется степенью адекватности институциональной среды, в которой происходит эксплуатация ресурсов.

В настоящее время в нашей стране активно развиваются исследования, связанные с разработкой методологии и методики оценки влияния освоения природных ресурсов на экономику региона. Важнейшим результатом этих исследований является вывод о зависимости вектора развития ре-

сурсного сектора от эффективности применяемых инструментов и механизмов регулирования добывающих отраслей, согласно которому, именно от институциональных условий, сформированных органами государственного управления, зависит, положительным или отрицательным будет влияние природных ресурсов на рост региональной экономики[4].

Неустойчивость экономического развития российских регионов, наличие экологических проблем, низкая эффективность использования природных ресурсов, а также низкие темпы воспроизводства сырьевой базы позволяют предположить недостаточную эффективность существующих механизмов управления освоением природных ресурсов.

Использование программных подходов к управлению освоением природных ресурсов, в котором мероприятия увязаны по срокам, финансовым ресурсам и исполнителям, в сочетании с действенной системой управления и контроля, дает предпосылки к повышению ее результативности и усилению социально-экономических эф-

фактов при освоении природных ресурсов. Программное регулирование социально-экономических процессов органично вписывается в процедуру оценки регулирующего воздействия, методы которого активно внедряются в российскую практику государственного управления. В 2010 году Министерство экономического развития РФ разработало и утвердило Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [7], в которых определены принципы формирования госпрограмм, их структурные элементы, содержательные требования.

**Состояние программного обеспечения.** В целях определения приоритетов в освоении природных ресурсов северных регионов России и их взаимосвязи на различных уровнях управления авторами статьи проведен анализ программных документов в сфере освоения минерально-сырьевых, лесных и водных ресурсов северных регионов России, территория которых полностью относится к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям (Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Архангельская область, Мурманская область, Магаданская область, Сахалинская область, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Камчатский край).

Государственные программы, регулирующие использование лесных ресурсов разработаны в Архангельской области, Республике Карелия (проект), Ханты-Мансийском автономном округе, Сахалинской области, Республике Саха. В Камчатском крае действует Стратегия развития лесного комплекса Камчатского края до 2025 года. В других северных субъектах регулирование освоения лесных ресурсов осуществляется на основе ведомственных (Мурманская область) и областных целевых программ (Магаданская область).

Государственные программы регионального уровня в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов разработаны в Республике Карелия (проект) и Республике Коми. В Камчатском крае действует Стратегия развития добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов на период до 2025 года. В остальных субъектах Севера программное регулирование освоения минерально-сырьевых ресурсов осуществляется в рамках ведомственных целевых программ (Ханты-Мансийский автономный округ, Архангельская и Сахалинская области).

Освоение водных ресурсов на основе реализации региональных государственных

программ осуществляется в республиках Карелия (проект), Коми, Тыва и Саха. В Архангельской, Мурманской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, Магаданской и Сахалинской областях регулирование освоения водных ресурсов осуществляется посредством ведомственных целевых программ, долгосрочных целевых программ и областных целевых программ.

Уровень взаимосвязанности приоритетных направлений освоения природных ресурсов, заложенных в программах развития. В программных документах федерального уровня, регулирующих развитие северных регионов России [5; 6, с.1286; 9], можно выделить следующие макроэкономические ориентиры в отношении охраны и воспроизводства природно-ресурсного потенциала Севера:

- эффективное использование и развитие ресурсной базы северных территорий;
- развитие природно-ресурсных отраслей экономики;
- обеспечение рационального природопользования;
- охрана окружающей среды;
- обеспечение экологической безопасности.

Приоритетные направления, обозначенные на федеральном, региональном и муниципальном уровнях должны соответствовать друг другу, поскольку их реализация предполагает обеспечение финансовыми ресурсами и совместные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Приоритетные направления освоения лесных ресурсов отражены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [6], Стратегии развития лесного комплекса РФ на период до 2020 года [10] Государственной программе РФ «Развитие лесного хозяйства» [2] на 2013-2020 годы.

Региональные приоритеты в освоении лесных ресурсов отражены в государственных программах только трех северных субъектов Федерации (Республика Карелия, Архангельская и Сахалинская области) из 10, где реализуется программное управление освоением лесных ресурсов. При этом в Сахалинской области отмечается соответствие только одному федеральному приоритету «Улучшение породного состава лесных насаждений, сокращение незаконных рубок и теневого оборота древесины», отраженному в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [6].

В отношении освоения минерально-сырьевых ресурсов на федеральном уровне приоритеты определены в Государственной программе Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» [3].

Федеральный приоритет об обеспечении рационального использования минерально-сырьевых ресурсов включен в приоритетные направления программных документов Ненецкого автономного округа и Республики Коми, причем более детализировано. Обращает на себя внимание выделение такого важного аспекта в управлении освоением минерально-сырьевых ресурсов как обеспечение социальных обязательств добывающего сектора и развития транспортной инфраструктуры добывающего сектора.

В отношении освоения водных ресурсов основные приоритеты отражены в Водной стратегии РФ, в Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и в Государственной программе РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» в приложение [1, 3, 8].

Региональные приоритеты управления освоением водных ресурсов представлены в трех регионах Севера из 10, где реализуется программное регулирование водохозяйственного комплекса: республиках Коми, Карелия и Тыва. Федеральный приоритет, акцентирующий внимание на обеспечении потребностей населения и экономики в водных ресурсах, отражен во всех трех субъектах. На региональном уровне также обращается внимание на необходимость снижения антропогенной нагрузки (Республика Карелия и Республика Коми) и предотвращение негативного воздействия вод (Республика Тыва). Тем не менее, второе приоритетное направление о необходимости модернизации и автоматизации гидрологической сети не представлено ни в одном программном документе.

Анализ приоритетных направлений федеральных и региональных (в том числе государственных) программ в сфере регулирования освоения природных ресурсов показал отсутствие четко выраженных приоритетов в большинстве действующих региональных программ. Отчасти, это объясняется тем, что для анализа были отобраны все программы в сфере освоения природных ресурсов, действующие на данный момент в регионах, включая ведомственные, долгосрочные, областные программы, в отношении которых нет четких требований к наличию в их структуре приоритетов. Но в целом такая ситуация свидетельствует о слабом соответствии региональных на-

правлений освоения природных ресурсов федеральным. В государственных программах регионального уровня приоритеты отражены, но наблюдается их неполное соответствие федеральным приоритетам, что затрудняет реализацию механизма совместных действий федеральных и региональных органов власти, а также механизма совместного финансирования программных мероприятий. В приоритетные направления программ в сфере регулирования освоения природных ресурсов в регионах Севера необходимо включить обеспечение сохранения традиционных видов природопользования, имеющих важное значение для уклада жизни коренных малочисленных народов.

На основе проведенного анализа федеральных и региональных программных документов, обеспечивающих управляющее воздействие на освоение природных ресурсов северных регионов России, можно сделать следующие выводы.

В связи с актуализацией внедрения в органах исполнительной власти процедур управления по результатам, отсутствие в некоторых северных регионах программ в сфере регулирования освоения отдельных видов природных ресурсов будет снижать эффективность такого управления. В связи с развитием программно-целевого метода управления в деятельности органов исполнительной власти и ростом числа принятых государственных программ, а также с учетом того, что природно-ресурсный потенциал является ключевым фактором экономического роста и развития северных регионов, необходимо активизировать процесс разработки и принятия государственных программ в сфере управления освоением всех имеющихся в этих регионах природных ресурсов.

Многочисленность действующих на уровне субъектов Федерации, наряду с государственными, ведомственными программ затрудняет возможность проведения их сравнительного анализа из-за отсутствия во многих из них обязательных для государственным программ элементов (приоритетные направления, формулировка проблемы, цели, задачи, риски). Как правило, ведомственные региональные программы направлены на решение узкого перечня наиболее острых проблем в сфере природопользования, характерных для конкретного субъекта РФ, поэтому в них не отражены приоритеты ресурсопользования, соответствующие программам федерального уровня. Цели и задачи в таких документах ставятся исходя из четко обозначенных региональных проблем. Риски в программах такого уровня либо раскрываются очень узко, либо не рассматриваются вовсе.

3. В программах большинства северных субъектов РФ отсутствуют приоритеты управляющего воздействия на освоение природных ресурсов. Такая ситуация свидетельствует о слабом соответствии региональных направлений освоения природных ресурсов федеральным. В государственных программах регионального уровня приоритеты отражены, но наблюдается их неполное соответствие федеральным приоритетам, что затрудняет реализацию механизма взаимосвязанных действий федеральных и региональных органов власти, а также механизма совместного финансирования программных мероприятий.

*Статья подготовлена в рамках реализации интеграционного проекта Программы фундаментальных исследований Уральского отделения РАН № 12-И-7-2070 «Инструменты и механизмы реализации социально-экономической политики северных территорий».*

#### Список литературы

1. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года от 27 августа 2009 г. № 1235-р, распоряжение Правительства РФ // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/045/strategija.doc> (дата обращения: 08.07.2014).
2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы» от 28 декабря 2012 г. № 2593-р, распоряжение Правительства РФ // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/e82/GP\\_2013-2020.pdf](http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/e82/GP_2013-2020.pdf) (дата обращения: 08.07.2014).
3. Государственная программа РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» от 15 апреля 2014 г. № 322-р, распоряжение Правительства РФ // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/>

[upload/iblock/5f5/Gosprogramma\\_2804.pdf](#) (дата обращения: 08.07.2014).

4. Инновационный фактор освоения минерально-сырьевых ресурсов северных территорий в контексте регионального развития / Ин-т экон. УрО РАН; Архангельский НЦ УрО РАН; Коми НЦ УрО РАН [Под ред. О.А. Козловой] – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2013. – 160с.

5. Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера от 07.03.2000 г. № 198, постановление Правительства РФ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – 20 марта. – №12. – с.1286.

6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года от 17.11.2008 № 1662-р, распоряжение Правительства РФ // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/er/activity/sections/strategicplanning/concept/doc20081117\\_01](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/er/activity/sections/strategicplanning/concept/doc20081117_01) (дата обращения: 08.07.2014).

7. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 670., приказ Министерства экономического развития РФ // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/regulation/doc20101124\\_04](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/regulation/doc20101124_04) (дата обращения 15.10.2013.).

8. Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года от 03 сентября 2010 г. № 1458-р, распоряжение Правительства РФ // Снопов.нет Сайт. [Электронный ресурс]. URL: [http://snipov.net/c\\_4599\\_snip\\_59318.html](http://snipov.net/c_4599_snip_59318.html) (дата обращения: 18.07.2014.).

9. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года от 20.02.2013 г., утв. Президентом РФ // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499002465> (дата обращения 19.07.2014.).

10. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года от 31 октября 2008 года № 482, приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/ministry/47/Strategiya\\_razvitiya\\_lesnogo\\_kompleksa.pdf](http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/ministry/47/Strategiya_razvitiya_lesnogo_kompleksa.pdf) (дата обращения: 08.07.2014).