

УДК 332.142.2

З.Б.-Д. Дондоков

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук, г. Улан-Удэ, email: dzorikto@mail.ru

ПРОБЛЕМНЫЕ РЕГИОНЫ РОССИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Ключевые слова: проблемный регион, государственная политика, государственная программа, социально-экономическое развитие, неравенство регионов, федеральное финансирование, индивидуальная программа.

В статье рассматриваются вопросы реализации государственной экономической политики по отношению к проблемным регионам России. Выделены качественные признаки и доминантные типы проблемных территорий. Проведен анализ основополагающих документов Российской Федерации, определяющих цели, задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития. Исследованы различия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации по ключевым макроэкономическим показателям. Выявлены основные причины неудачи в реализации федеральной целевой программы по сокращению различий в социально-экономическом развитии регионов России. Описаны факторы и условия регионального развития, оказывающие влияние на формирование и реализацию государственной экономической политики. Рассмотрены особенности государственных программ, реализуемых в рамках направления «Сбалансированное региональное развитие». Дана оценка индивидуальных программ субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития как инструмента государственной экономической политики.

Z.B.-D. Dondokov

Federal State Budgetary Institution of Science Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Ulan-Ude, email: dzorikto@mail.ru

PROBLEM REGIONS OF RUSSIA AND STATE ECONOMIC POLICY

Keywords: problem region, state policy, government program, socio-economic development, regional inequality, federal funding, individual program.

The article deals with the implementation of the state economic policy in relation to the problem regions of Russia. Qualitative features and dominant types of problem areas are identified. The fundamental documents of the Russian Federation that define the goals, objectives and mechanisms for implementing the state policy of regional development are studied. The analysis of the differences in the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation in terms of key macroeconomic indicators was carried out. The main reasons for the failure in the implementation of the federal targeted program to reduce differences in the socio-economic development of the regions of the Russian Federation are identified. The factors and conditions of regional development that influence the formation and implementation of the state economic policy are described. The features of state programs implemented within the framework of the "Balanced Regional Development" direction are considered. An assessment is given of individual programs of subjects of the Russian Federation with a low level of socio-economic development as an instrument of state economic policy.

Российская Федерация является одной из крупнейших стран в мире по территории и населению. Регионы, входящие в ее состав, значительно различаются по природно-климатическим, географическим, экономическим и социальным характеристикам. Это определяет необходимость учета региональных особенностей при проведении государственной политики в различных сферах, включая экономическую.

Объекты исследования

Особое внимание при проведении государственной экономической политики требуется для проблемных регионов. К ним относятся субъекты Российской Федерации, характеризующиеся наличием следующих качественных признаков [1]:

– особая кризисность проявления крупной проблемы, создающей угрозу социально-экономическому положению

в стране, политической стабильности, экологическому равновесию;

- особое значение геополитического и геоэкономического положения региона для стратегических интересов страны.

К указанным признакам проблемного региона, на наш взгляд, следует дополнительно добавить «недостаточность ресурсного потенциала (производственного, финансового, научно-технического, трудового, природного) или ограничения по его использованию». В отличие от других подходов [2], где наличие ресурсного потенциала является неотъемлемым признаком проблемного региона, недостаточность или ограничения по его использованию отражают ключевое свойство проблемного региона – невозможность самостоятельно решить свои проблемы.

В качестве основополагающих выделяют экономические, геополитические, этнические и экологические проблемы [3]. С позиций экономических проблем следует отметить два доминантных типа административно-территориальных образований (АТО):

- традиционно-отсталые АТО, характеризующиеся изначально низким
- уровнем социально-экономического развития;
- депрессивные административно-территориальные образования с устойчивой стагнацией в динамике развития.

В «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)», принятой Правительством России в 2001 г. [4], были выделены 4 типа проблемных регионов:

- субъекты РФ, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, масштабных общественно-политических конфликтов;
- отсталые регионы с низким экономическим потенциалом, слаборазвитой инфраструктурой и социальной сферой;
- депрессивные территории, характеризующиеся устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения;
- значительная часть северных территорий, в которых негативные факторы, включая неблагоприятный климат,

высокую стоимость жизни, повышенные производственные и транспортные издержки, экологическая уязвимость не компенсируются конкурентными преимуществами в виде богатых природных ресурсов.

В этой программе проблемные регионы впервые были выделены в качестве отдельного объекта федеральной региональной политики.

Результаты и их обсуждение

Базовым документом, в котором были определены цели и задачи органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов России, стали «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» [5]. В качестве одной из основных целей региональной политики было установлено выравнивание условий социально-экономического развития регионов. Среди поставленных задач экономической политики следует отметить «сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов». В рассматриваемом документе особое место среди форм реализации региональной политики отводилось разработке и осуществлению федеральных целевых программ (ФЦП) социально-экономического развития регионов.

Следует отметить, что еще до выхода этого документа в апреле 1996 г. была принята Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы, практически сразу получившая статус президентской программы [6]. В дальнейшем Правительством РФ было принято несколько ФЦП социально-экономического развития регионов, включая Южный федеральный округ, Республику Татарстан, Республику Башкортостан, Республику Ингушетию, Республики Карелия.

Отдельные федеральные целевые программы были разработаны для регионов, имеющих особое геополитическое значение для России: ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года»; ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 – 2025 годы».

Таблица 1

Различия социально-экономического развития регионов Российской Федерации в 2000 году

№ п/п	Показатель	Самое низкое значение показателя, субъект РФ	Самое высокое значение показателя, субъект РФ	Различия
1	Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб.	6,7 Республика Ингушетия	176,9 Тюменская область	26,4 раза
2	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	0,9 Республика Тыва	65,1 Тюменская область	70,8 раза
3	Уровень зарегистрированной безработицы на конец года, %	0,4 Оренбургская область	7,7 Республика Ингушетия	19,3 раза
4	Среднедушевые денежные доходы населения в месяц, руб.	486 Республика Ингушетия	9285 г. Москва	19,1 раза
5	Оборот розничной торговли на душу населения, руб.	2456 Республика Ингушетия	79039 г. Москва	32,2 раза

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики

Таблица 2

Различия социально-экономического развития регионов Российской Федерации в 2020 году

№ п/п	Показатель	Самое низкое значение показателя, субъект РФ	Самое высокое значение показателя, субъект РФ	Различия
1	Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб.	142,2 Республика Ингушетия	5206,3 Ненецкий автономный округ	36,6 раза
2	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	40,1 Карачаево-Черкесская Республика	638,0 Тюменская область	15,9 раза
3	Уровень зарегистрированной безработицы на конец года, %	0,8 Сахалинская область	19,2 Чеченская Республика	24 раза
4	Среднедушевые денежные доходы населения в месяц, тыс. руб.	16,8 Республика Ингушетия	89,5 Чукотский автономный округ	5,3 раза
5	Оборот розничной торговли на душу населения, тыс. руб.	50,7 Республика Ингушетия	408,7 г. Москва	8 раз

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики

Таблица 3

Государственные программы по направлению «Сбалансированное региональное развитие»

№ п/п	Название госпрограммы	Сроки реализации	Объемы финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета за весь период реализации, млн. руб.
1	Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа	2013 – 2030 гг.	139982,3
2	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	2013 – 2030 гг.	44101,0
3	Социально-экономическое развитие Калининградской области	2013 – 2025 гг.	210875,2
4	Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации	2021 – 2030 гг.	18297,1
5	Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	2019 – 2025 гг.	376183,5
6	Итого по госпрограммам по направлению «Сбалансированное региональное развитие»		789439,1

Источник: данные Портала госпрограмм РФ

Указанные ФЦП значительно отличались по целям, срокам, структуре и объемам финансирования. Вместе с тем все они внесли определенный вклад в социально-экономическое развитие соответствующих регионов России.

В постсоветский период обострилась проблема неравенства регионов по уровню социально-экономического развития. В значительной степени она была обусловлена существенным ослаблением регулирующей роли государства, перераспределяющим финансовые и другие ресурсы от богатых регионов в пользу отстающих. Кроме того, значительное отличие субъектов РФ по структуре экономики, экспортному потенциалу и наличию собственных ресурсов определяло большую неоднородность российских регионов.

К 2000 г. разрыв между регионами России по основным макроэкономическим показателям составлял десятки раз (см. табл. 1). Так, по показателю «Валовой региональный продукт на душу населения» Республика Ингушетия отставала от Тюменской области в 26,4 раза, а по показателю «Инвестиции в основной капитал на душу населения» Тюменская область в 70,8 раза опережала Республику Тыва.

В этих условиях Правительством России была принята Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002-2010 годы и до 2015 года)» [7]. Основная цель ФЦП заключалась в уменьшении разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 году в 1,5 раза, а к 2015 году в 2 раза.

В основе механизма реализации программы лежал отбор регионов и объектов для государственной поддержки при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год. В целом ФЦП являлась рамочным документом, в котором отсутствовали конкретные проекты и мероприятия, объединенные последовательно для достижения поставленной цели. Это и стало, на наш взгляд, одной из причин неудачи программы, которая была досрочно завершена в 2006 г. [8].

Кроме того, отбор объектов программы осуществлялся по противоречивым критериям наибольшего воздействия на снижение различий в социально-экономическом развитии регионов: в наи-

меньшие сроки и с наибольшей эффективностью. В целом ФЦП характеризовалась нарушением основополагающих принципов планирования – единства, целостности, преемственности и непрерывности, которые трудно было соблюсти при ежегодном отборе проектов с учетом значительного числа конкурирующих между собой заявителей – регионов России. Следует также отметить относительно небольшой объем федерального финансирования для реализации ФЦП в период 2002-2010 годы, предусмотренный в размере 12,4 млрд. рублей, т.е. примерно 1,37 млрд. рублей в год [9], что составляло около 0,07 % от объема расходов федерального бюджета на 2002 год, составивших 1947,3 млрд. рублей [10]. При таком уровне государственной поддержки трудно было ожидать значительных качественных и количественных изменений сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов России.

В целом, несмотря на определенные положительные тенденции, к 2020 г. неравенство субъектов Российской Федерации оставалось значительным (см. табл. 2). Более того, разрыв по показателям «валовой региональный продукт на душу населения» и «уровень зарегистрированной безработицы» даже увеличился.

В последующие годы основным инструментом проведения государственной экономической политики по развитию проблемных территорий стали государственные программы Российской Федерации. В основе этих документов стратегического планирования лежат мероприятия, обеспечивающие достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития российских регионов [11].

В настоящее время по направлению «Сбалансированное региональное развитие» реализуются 5 программ (см. табл. 3). Эти государственные программы направлены на развитие приоритетных территорий Российской Федерации, с одной стороны, имеющих особое значение геополитического и геоэкономического положения для стратегических интересов страны, а с другой стороны, по различным причинам отстающих

по уровню социально-экономического развития от других регионов России.

Следует отметить, что указанные программы существенно различаются по продолжительности и объемам бюджетного финансирования. Так, при значительно меньших сроках реализации объем бюджетного финансирования госпрограммы по развитию Республики Крым и г. Севастополя в 8,5 раз больше, чем на поддержку программы по развитию Северо-Кавказского федерального округа. Большой объем государственной поддержки – более 210 млрд. рублей, предусмотрен для выполнения госпрограммы «Социально-экономическое развитие Калининградской области».

В 2017 г. был принят новый документ, определяющий систему приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию регионов России – «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [12]. В этом документе определены факторы и условия регионального развития, оказывающие влияние на формирование и реализацию государственной экономической политики, включая географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов, а также значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны.

Среди принципов государственной политики регионального развития был отмечен дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов в зависимости от их особенностей. В отличие от рассмотренных выше «Основных положений региональной политики в Российской Федерации» в новом документе «сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов» указывается не в качестве цели или конкретной задачи, а как один из результатов реализации государственной политики регионального развития.

Государственные программы РФ рассматриваются как инструменты инфраструктурное обеспечение простран-

ственного развития экономики и социальной сферы. В этих документах стратегического планирования установлено 2 приоритетных направления:

- снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития и высокой плотностью населения. К таким территориям, на наш взгляд, в первую очередь относятся субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа;

- инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала. Данное направление особенно актуально для дальневосточных регионов России.

В силу геополитической значимости указанных макрорегионов разработаны и реализуются соответствующие программы социально-экономического развития: Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» [13] и Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года [14]. Указанные документы включают подпрограммы развития субъектов РФ, входящих в состав макрорегионов.

Новым инструментом государственной экономической политики по развитию проблемных регионов стали «индивидуальные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития» [15]. В 2020 г. распоряжениями Правительства РФ такие программы были приняты для 10 регионов России: Алтайский край, Курганская и Псковская области, республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва и Чувашия. Следует отметить, что в этот перечень не попали субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, для которых, как отмечено выше, разработаны отдельные программы.

По каждой индивидуальной программе был определен куратор – феде-

ральный органом исполнительной власти, ответственный за соответствующий субъект Российской Федерации. В целом было задействовано 7 федеральных министерств. Минэкономразвития России стало куратором трех индивидуальных программ: республик Алтай, Карелия и Тыва. В составе подопечных регионов Минпромторга России Чувашская Республика и Псковская область. Остальные федеральные министерства курировали по одному субъекту РФ:

- Республика Калмыкия (Минприроды);

- Республика Марий Эл (Минстрой);

- Республика Адыгея (Минсельхоз);

- Алтайский край (Минтруд);

- Курганская область (Минфин).

Куратор индивидуальной программы разрабатывает программу, определяет цели, задачи, показатели и механизмы их достижения, а также представляет информацию о ходе реализации мероприятий в Минэкономразвития России, которое отвечает за координацию разработки индивидуальных программ, согласование проектов и оказание методологической помощи по их реализации. Реализация индивидуальных программ предусмотрена на период с 2020 по 2024 г. Предусматривалось финансирование из средств федерального бюджета по 1 млрд. руб. ежегодно. На наш взгляд, следует отметить незначительность сроков реализации программ и государственной финансовой поддержки. Представляется, что в таких условиях трудно переломить негативные тенденции в развитии региона. Необходимо увеличение сроков реализации индивидуальных программ и объемов финансирования.

Выводы

В целом можно сделать следующий вывод: проведение государственной экономической политики в отношении проблемных регионов России является сложной и многогранной задачей. Использование единого подхода к развитию таких территорий не представляется эффективным в условиях значительных различий между регионами. Это определяет необходимость разработки отдельных документов стратегического планирования развития проблемных регионов России.

Статья подготовлена в рамках государственного задания № 121030500092-7 (проект «Разработка методологии обоснования направлений стратегического развития депрессивного региона в условиях эколого-экономических ограничений»).

Библиографический список

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2003. 495 с.
2. Шевяков А.Ю. Проблемные регионы, классификация, особые территории // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2008. Вып. 10. С. 488-494.
3. Бандман М.К. Избранные труды и продолжение начатого. ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, 2014. 448 с.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901793094> (дата обращения: 02.11.2022).
5. Указ Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 01.10.2022).
6. Указ Президента Российской Федерации от 23 апреля 1996 года № 601 «О Федеральной целевой программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9256> (дата обращения: 02.11.2022).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 – 2010 годы и до 2015 года)». [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/40151/> (дата обращения: 05.11.2022).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2006 г. № 1454-р «О завершении реализации федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902010369> (дата обращения: 05.11.2022).
9. Ресурсное обеспечение программы. [Электронный ресурс]. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/ext/142/2.htm> (дата обращения: 31.10.2022).
10. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30.12.2001 N 194-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17703> (дата обращения: 07.11.2022).
11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 10.11.2022).
12. Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения: 07.11.2022).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года N 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/91406/> (дата обращения: 05.11.2022).
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/130074/> (дата обращения: 05.10.2022).
15. Приказ Минэкономразвития России от 25.10.2019 N 698 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564332920> (дата обращения: 11.11.2022).