

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СЕВЕРА РОССИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

А.В. Истомина, В.С. Селин, Е.И. Зайцева

Основными процессами, изменившими экономические и пространственные системы регионов России на протяжении последних 15 лет, стали формирование нового геополитического и экономического пространства, демонтаж административно-плановой экономики и переход к преимущественно рыночным методам хозяйствования, открытие национальной экономики для внешнего рынка. Регионы, создававшиеся и развивавшиеся в нерыночной логике, при помещении их в рыночную среду не смогли соответствовать принципам и масштабу экономических и социальных процессов открытого рынка. Часть субъектов Федерации и городов оказались не в состоянии обеспечивать конкурентоспособность собственного хозяйства. В первую очередь не нашли себя в новой экономике те поселения, которые исторически возникли в связи с решением старых геополитических задач, – центры военно-промышленного комплекса, военные городки, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), монопрофильные поселения, полностью зависящие от технологии градообразующих предприятий, и др. Однако сырьевые комбинаты, как правило, являющиеся основой монопрофильных поселений Севера, в большинстве своем сумели «вписаться» в рыночную конъюнктуру, особенно в начале XXI в., когда цены на большинство видов сырья выросли. Что касается ЗАТО, то усиленная поддержка со стороны федерального бюджета поставила их в привилегированное положение.

Мурманская область по числу упомянутых образований не имеет аналогов в России, поэтому рассмотрение некоторых тенденций ее социально-экономической динамики будет интересным с позиций общей концепции встраивания регионов в рыночную среду.

Отметим специфику Мурманской области: она полностью расположена на территории Крайнего Севера, на побережье в Арктической зоне Рос-

сии. Про северные территории пишется много и часто, – другой вопрос, что мер по их реальной поддержке практически не принимается. Во всяком случае, дотации из федерального бюджета в расчете на одного жителя республикам Северного Кавказа, или Татарстану, или Башкортостану выделяются в несколько раз большие, чем дотации северным территориям.

Привычно звучит, что Север играет ключевую роль в национальной экономике, с населением около 8% от населения страны формируя до трети ее национального дохода и более половины экспортных поступлений. Однако редко вспоминается, что Север крайне неоднороден, что в него входят как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, занимающие первые места в рейтингах социально-экономического положения, так и Эвенкийский и Корякский автономные округа, находящиеся на последних местах. С этих позиций Мурманская область является, наоборот, достаточно характерной для Севера как по экономическим тенденциям, так и по уровню жизни населения.

Спад промышленного производства в северных регионах происходил более низкими темпами, чем в целом по России. Это объясняется в основном двумя обстоятельствами. Во-первых, в регионах Севера, за исключением Архангельской области, практически отсутствовали крупные предприятия военно-промышленного комплекса, а по ним экономические преобразования ударили наиболее сильно. Во-вторых, в условиях снижения спроса на сырье со стороны ВПК большинство добывающих предприятий сумели переориентироваться на экспорт с его положительной динамикой спроса.

Из данных табл. 1 видно, что максимальный спад производства был пройден Россией в 1998 г., когда объем промышленного производства составил 46% по отношению к уровню 1990 г. На Севере этот показатель был примерно на 10 п.п. выше, т.е. Мурманская область с ее 61% примерно соответствовала среднему уровню. Однако и темпы последующего роста производства были в целом по северным территориям значительно ниже, чем в среднем по стране, и составили в 2004 г. по отношению к 2000 г. около 20%, тогда как в целом по России достигли 30%. При этом необходимо иметь в виду, что население районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей за 15 лет уменьшилось почти на 2 млн чел., или более чем на 15%. В Мурманской области сокращение населения составило 32%, а это значит, что уже в 2003 г. регион превзошел дореформенный уровень промышленного производства в расчете на одного работающего.

Исторически сложившаяся система расселения и территориальная организация хозяйства России предопределили закрепление сырьевой специ-

Таблица 1

Индексы производства промышленной продукции в субъектах Федерации Севера России (1990 г. – 100%)

Субъект РФ	1991	1995	1998	2000	2004
Республика Карелия	95	56	45	60	64
Республика Коми	94	57	52	56	62
Республика Саха (Якутия)	98	75	78	87	90
Архангельская обл.	95	58	57	90	118
Камчатская обл.	92	47	42	38	33
Магаданская обл.	97	61	58	77	78
Мурманская обл.	97	61	61	70	71
Сахалинская обл.	103	58	49	58	60
Корякский АО	93	44	44	54	52
Ненецкий АО	99	77	97	124	215
Таймырский АО	124	64	51	87	128
Ханты-Мансийский АО	89	58	57	67	80
Чукотский АО	92	48	43	44	86
Эвенкийский АО	93	59	25	26	11
Ямало-Ненецкий АО	99	75	73	74	91
В с е г о по России	92	50	46	54	70

ализации страны. Наиболее конкурентоспособными на мировом рынке оказались ее сырьевые зоны. Они «стягивают» на себя проектные мощности, поглощают свободные капиталы, квалифицированную и мобильную рабочую силу. В частности, большинство производственных и инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики. Опасно не видеть, что такой отток ресурсов является препятствием для структурных преобразований экономики, для перехода ее к инновационному типу развития. Но еще опаснее заблуждаться по поводу того, что положение могут исправить некие «рыночные механизмы». Необходимо понимать, что в ближайшей перспективе только сырьевые отрасли, сконцентрированные на Севере, могут выступать заказчиками для высокотехнологичных отечественных предприятий металлургии

и машиностроения. Нужно только создать условия и стимулы для расширения внутреннего рынка, для модернизации и реновации отраслей, обеспечивающих сырьевой комплекс и перерабатывающих его продукцию. Для того чтобы повысить комплексность и глубину самой переработки, опять же нужны достижения последнего, пятого, технологического уровня.

К тому же устойчивость и конкурентоспособность отечественной экономики как в настоящее время, так и в период намечаемых структурных преобразований могут быть обеспечены только преимуществами, связанными с относительно невысокими ценами на сырье, причем эти преимущества растут вместе с ростом технологического уровня производства. Обеспечить такую динамику северные регионы смогут при стабильности их социально-экономического положения, поэтому вернемся к показателям этого положения.

Естественно, что такие относительные показатели, как индексы, не говорят об абсолютных размерах дифференциации уровня экономического развития. Можно отметить, что в Ханты-Мансийском автономном округе в 2004 г. ВРП на душу населения достигал 140 тыс. руб., а в Ямало-Ненецком – приближался к 200 тыс. руб. при среднем по стране, равном 60 тыс. руб. При этом в уже упоминавшихся Корякском и Эвенкийском автономных округах ВРП не доходил до 20 тыс. руб. Даже в таких индустриально развитых районах, как Республика Саха (Якутия) и Мурманская область, он составлял немногим более 70 тыс. руб., что, естественно, ставило вопрос о возможности поддержания воспроизводственных процессов и, в первую очередь, уровня жизни населения.

Одним из основных инструментов сглаживания неравномерностей социально-экономического развития территорий выступают межбюджетные отношения. Не вдаваясь здесь в детали их действия и их категории, отметим только, что конечной их целью является выравнивание количества и качества предоставляемых бюджетных услуг, а через заработную плату работников бюджетной сферы – и уровня реальных доходов населения.

Среди важных аспектов межбюджетных отношений – распределение дотаций из фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, который образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности. Основной принцип методики распределения заключается в том, что дотации выделяются исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности путем сопоставления индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов региона. Чем меньше этот уровень, тем большую долю получит регион из фонда в расчете на каждого

жителя. Распределение дотаций осуществляется в два этапа. При этом объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта до принятого в качестве первого критерия, теоретически гарантируется. На первом этапе этот уровень принимается, как правило, не очень высоким: на 2005 г. – 60%. Но дополнительно устанавливается показатель «степени сокращения» отставания расчетной обеспеченности субъектов Федерации от определенного в качестве первого критерия – 85%. То есть фактически выравнивание осуществляется только до 50% среднего уровня налоговых доходов субъектов Федерации.

На втором этапе бюджетная обеспеченность определяется с учетом дотации, полученной на первом этапе, а в качестве критерия принимается уже 100%. Но проблема заключается в том, что никто не собирается доводить обеспеченность до необходимой величины, т.е. до средней по Федерации. На этом этапе делятся остатки, т.е. разница между общим объемом дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов и той суммой, которая была распределена на первом этапе. Следовательно, фактически выравнивание производится до некоторой промежуточной величины, например 70 или даже 60%. По Мурманской области в 2005 г. размер средств, недостающих до среднего уровня, составил 3235 млн руб., а получила область немногим более 1 млрд руб.

Недостаток средств в конечном счете отражается на доходах работников бюджетной сферы и населения региона в целом. А поскольку большинство северных территорий дотационные, то на них такое выравнивание сказывается очень существенно.

Данные табл. 2 показывают, что в подавляющем большинстве северных регионов соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума значительно ниже среднероссийского показателя. Это соотношение можно считать наиболее объективным параметром, так как, с одной стороны, оно учитывает большинство видов доходов всех групп населения, а с другой – отражает цены на товары и услуги, сложившиеся в соответствующем регионе.

Можно отметить, что профильными органами государственной власти методично разрушается ранее действовавшая система государственных гарантий. Существенный вклад в это внес Закон № 122 от 22 августа 2004 г. В частности, он отменил все ранее действовавшие положения Закона «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» в части льготного установления процентных надбавок для молоде-

Таблица 2

Показатели уровня жизни в субъектах Федерации Севера России

Субъект РФ	Соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума	Доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума
Ханты-Мансийский АО	4,24	11,8
Ямало-Ненецкий АО	4,88	7,6
Республика Саха (Якутия)	2,39	23,8
Республика Коми	2,35	21,5
Республика Карелия	1,98	20,0
Ненецкий АО	2,22	31,5
Сахалинская обл.	1,71	33,3
Мурманская обл.	1,91	24,5
Чукотский АО	1,85	43,9
Таймырский АО	3,49	31,8
Корякский АО	1,21	47,7
Магаданская обл.	1,91	25,5
Камчатская обл.	1,92	34,4
Архангельская обл.	1,83	27,9
Эвенкийский АО	1,91	68,7
В среднем по РФ	2,39	24,0

жи (лиц, не достигших 30 лет). Несмотря на неоднократные обещания, так и не выплачиваются эти надбавки к стипендиям студентов высших учебных заведений. Таким образом, снижены стимулы для привлечения молодежи в северные регионы и ее закрепления в них.

С другой стороны, несмотря на неоднократные поручения, сделанные на самом высоком уровне, так и не решен вопрос о выплате районных коэффициентов к пенсии лицам, выезжающим из районов Крайнего Севера, что серьезно сдерживает отток этой категории населения. То есть официально провозглашенные принципы миграционной и трудовой политики реализуются «с точностью до наоборот». Этому содействует и крайне неэффективная реализация программы переселения, что будет показано ниже.

Средний размер пенсий, начисленный в этих регионах, с учетом принятых пенсионным законодательством ограничений только на 18% превышает средний размер пенсий по стране. При этом северные регионы на душу населения перечисляют в федеральный пенсионный фонд на 70% больше, т.е. являются донорами этого фонда. В этой связи дискриминация с выплатой коэффициента к пенсиям выезжающих северян не имеет никаких разумных объяснений.

Необходимо отметить, что до настоящего времени так и не решен вопрос об установлении на северных территориях максимальной величины пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам за счет фонда социального страхования с учетом районных коэффициентов и процентных надбавок. Между тем отчисления в этот фонд предприятий и организаций определяются от общего фонда заработной платы, включающего и коэффициенты, и полярные надбавки.

С точки зрения политики формирования доходов необходимо остановиться на одной особенности уже упоминавшейся методики распределения дотаций из федерального Фонда финансовой поддержки регионов. Теоретически районные коэффициенты и процентные надбавки учитываются в ней при расчете индекса бюджетных расходов. Однако в расчетную формулу зачем-то вводится коэффициент расселения, который определяется исходя из удельного веса населения, проживающего в населенных пунктах с численностью постоянных жителей до 500 чел. Естественно, что высокоурбанизированные северные регионы имеют небольшую величину этого коэффициента, соответственно уменьшаются величина данной составляющей и общий размер дотации. Хотя абсолютно неясно, какое отношение коэффициент расселения имеет к районной дифференциации заработной платы по природно-климатическим условиям.

Можно отметить, что снижение действенности дополнительных выплат к заработной плате обостряет уже упоминавшуюся проблему переселения с Крайнего Севера и оптимизации демографической структуры населения. Необходимо напомнить, что в северных гарантиях районный коэффициент и процентные надбавки традиционно выполняли разные функции. Коэффициенты должны были компенсировать увеличение стоимости воспроизводства рабочей силы и проживания в соответствующих районах, а надбавки – обеспечивать закрепление рабочей силы и формировать так называемый отложенный спрос, необходимый в том числе для создания условий для самостоятельного выезда людей при достижении ими пенсионного возраста из неблагоприятных для проживания мест. Если функция

закрепления рабочей силы в новых условиях потеряла смысл, то функция формирования отложенного спроса даже усилилась по причине социально-экономической целесообразности. Однако фактически в настоящее время процентные надбавки являются дополнением к районным коэффициентам для выполнения компенсационной функции.

Как видно из данных табл. 3, дифференциация заработной платы во многих регионах Севера, по существу, соответствует разнице в величине районных коэффициентов, хотя сама зарплата включает в себя и процентные надбавки. Реальный же ее уровень по отношению к величине прожиточного минимума (графа 6) составляет в 11 регионах из 15, полностью отнесенных к району Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, менее единицы, что практически лишает подавляющее большинство жителей возможности самостоятельно приобретать жилье в средней полосе России. К тому же Федеральный закон от 25 октября 2002 г. «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним

Таблица 3

Территориальные различия в величине районных коэффициентов и уровня заработной платы

Субъект РФ	Величина районных коэффициентов	Различия в величине прожиточного минимума		Дифференциация заработной платы по отношению к Ставропольск. краю	Отношение гр.5/гр.4
		% к уровню Российской Федерации	% к уровню Ставропольского края		
1	2	3	4	5	6
Ханты-Мансийский АО	1,3; 1,5	151,8	171,5	415,9	2,425
Ямало-Ненецкий АО	1,5; 1,8	150,1	169,5	338,0	1,994
Ненецкий АО	1,5	168,7	190,6	235,1	1,233
Республика Коми	1,2; 1,6	123,7	139,7	128,5	0,920
Мурманская обл.	1,5; 1,7	146,0	164,9	147,5	0,920
Корякский АО	1,5; 2,9	220,7	249,4	190,8	0,765
Камчатская обл.	1,6; 1,8	196,5	221,9	180,1	0,812
Архангельская обл.	1,2; 1,4	120,2	135,8	111,3	0,820

местностей» работает крайне слабо. Только за последние пять лет размер субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, в сопоставимых ценах сократился в 2 раза. Растет число пенсионеров, что усиливает нагрузку как на региональные, так и на местные бюджеты, поскольку жизнеобеспечение нетрудоспособных граждан в условиях Севера обходится в 3–4 раза дороже, чем в других регионах страны. При этом стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства на Севере выше в 5–6 раз, а доля транспортных издержек в них доходит до 50% при средней по стране на уровне 10%. В целом состояние программного финансирования этого направления не гарантирует решения вопроса переселения даже в ближайшие 100 лет.

По Мурманской области ежегодно уменьшается выделение средств на эти цели из федерального бюджета при его огромном профиците: в 2003 г. было выделено 59,6 млн руб., в 2004 г. – 54,9 млн, в 2005 г. – 44,7 млн руб. По состоянию на 1 января 2005 г. в очереди на получение жилищных субсидий в связи с выездом из районов Крайнего Севера стояла 28581 семья, а выделенных средств хватило только на 150 семей. При этом неработающее население в северных регионах создает, как минимум, две проблемы. Во-первых, повышенные затраты, связанные с предоставлением льгот и субсидированием коммунальных услуг, ложатся дополнительным бременем на бюджеты. Во-вторых, сама возможность привлечения этой части населения к трудовой деятельности здесь ограничена как структурой производственного комплекса, так и отсутствием условий для индивидуального приложения сил в агросфере.

Для решения рассмотренных проблем представляется необходимым на государственном уровне

- учитывать специфику хозяйственных систем Севера и их роль в обеспечении безопасности страны при разработке концептуальных и программных документов по развитию экономики регионов Российской Федерации;
- откорректировать методические положения, касающиеся межбюджетных отношений, с более полным учетом действующей системы государственных гарантий и компенсаций;
- в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 20 января 2005 г. № 44-р обеспечить выполнение предусмотренных на 2005–2010 гг. мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных

- к ним местностях, путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц;
- при разработке проекта федерального бюджета на каждый очередной финансовый год предусматривать увеличение объемов финансирования мероприятий по реализации Федерального закона от 25 октября 2002 г. «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в объеме не менее 2,5 млрд руб. с учетом недофинансирования первого этапа (2002–2005 гг.) реализации данного закона.

© Истомин А.В., Селин В.С., Зайцева Е.И., 2006

ТРАДИЦИОННОЕ ХОЗЯЙСТВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ: РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

П.В. Суляндзига

Бесклассовый характер общества коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока наложил отпечаток на уклад их хозяйственной жизни. Система традиционного хозяйства этих народов неразрывно связана с природопользованием на территориях их проживания.

Традиционное хозяйство с большими трудностями входит в систему рыночных отношений. Кризис в отраслях традиционного хозяйства привел к ухудшению социально-экономического положения коренных малочисленных народов Севера России. В последнее десятилетие у них наблюдается сокращение занятости. Около половины трудоспособного населения не имеет постоянного места работы. Денежные доходы коренных народов в 2–3 раза ниже среднероссийского показателя. Абсолютное большинство представителей этих народов живут за чертой бедности. В регионах, где проживают коренные малочисленные народы, наблюдается значительная