



Методологические положения выбора целевого сценария развития Севера России

Проведенные исследования социально-экономической динамики и специфики управления развитием северных территорий позволяют сформулировать базовую проблему — безальтернативность ресурсов и результатов функционирования Севера для национальной экономики находится в противоречии с позицией федеральной политики, направленной на сокращение масштабов протекционизма и компенсационности по отношению к этим территориям [1, 2]. Проблема закономерно обуславливает нарастание дестабилизирующих процессов в экономике

и социальной сфере Севера [3–5]. Эти процессы обостряются известным «эффектом катализатора», когда специфические особенности Севера углубляют негативные процессы, инициированные не только внешними факторами, но и управленческими просчетами, вызванными отсутствием четко обозначенных концептуальных установок и базового сценария развития российского Севера.

Вышесказанное определяет не только теоретическую, но и несомненную практическую значимость разработки сценариев развития Севера. Однако много-

вариантность будущего порождает одну из проблем управления — выбор целевого сценария. Для определения перспектив развития регионов Севера представляется необходимым определить концептуальные основания этого развития.

Новую парадигму развития Севера определяет не только освоение топливных и сырьевых ресурсов в интересах внешних потребителей, но и создание общих условий для жизни северян, переход от освоения к «обживанию» территории на базе разнообразных источников хозяйствования и уже сложившихся историко-культурных очагов жизнедеятельности. Необходимость этой новой парадигмы развития Севера сформулирована сотрудниками Научного совета РАН, ИСЭиЭПС Коми НЦ УрО РАН, ИЭП Кольского НЦ РАН по конкретным направлениям северной политики в научно-аналитическом докладе «Проблемы Севера» [6].

Целевые ориентиры Севера представлены как концептуальные положения, учитывающие реализацию этой парадигмы.

Формулировки первого и второго положения взяты из заключения к обобщающей монографии «Север как объект комплексных региональных исследований» [7].

Первое положение — не эксплуатация и даже не просто освоение этих территорий, а создание условий для нормальной жизнедеятельности населения.

Главным фактором развития, результатом регулирования должно стать постоянное улучшение качества жизни, повышение социальной активности всех категорий населения — аборигенного населения (коренные малочисленные народы Севера), коренных жителей Севера, пришлого населения Севера (мигранты, адаптанты).

Скуфьина Татьяна Петровна — главный научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН, д-р экон. наук.

Исследование выполнено при поддержке гранта Президента РФ по государственной поддержке научных исследований молодых российских ученых — докторов наук № МД-1681.2009.6 «Сценарии социально-экономического развития регионов Севера РФ».

Основной целью государства должно стать создание компенсационного механизма по возмещению населению повышенных материальных и физических затрат в связи с проживанием и работой в неблагоприятных природно-климатических условиях Севера.

В основе учета государством интересов северян лежат следующие принципы.

Первый принцип — принцип государственного протекционизма, предполагающий возмещение населению повышенных материальных затрат, физических и физиологических потерь в связи с проживанием и работой в неблагоприятных природно-климатических условиях Севера.

Этот принцип был характерен для системы регулирования социально-экономического развития Севера в СССР, на начальном этапе рыночных преобразований и частично сохранился в настоящее время. Компенсация государством дополнительных затрат на воспроизводство человеческого капитала должна способствовать созданию «нормальных» (т.е. не ниже среднероссийских) условий жизни населения. Между тем анализ статистических данных на начало рыночных преобразований свидетельствует о недостаточной обустроенности, например, бытовых условий на Севере в сравнении с общероссийской ситуацией.

Например, обеспеченность населения жильем в районах Севера на начало рыночных преобразований существенно отставала от среднереспубликанских показателей. Так, на начало 1991 г. в среднем по России на каждого жителя приходилось по 11 м² жилой площади (при норме 12 м²), а на Севере — по 9 м². При этом в Бурятии — лишь по 4,5 м², Читинской области — по 6 м². В 1991 г. около 1110 тыс. семей Севера (36% всех семей) стояли в очереди на получение нового благоустроенно-

го жилья. На начало 1991 г. почти 3,5 млн м² жилья (или 2,4%) в регионах Севера находилось в ветхом или аварийном состоянии (в целом по России — 1,3%). Причем в Читинской области доля такого жилья составляла 8%, в Коми АССР — 6, в Сахалинской области — 4, Магаданской области —

Новую парадигму развития Севера определяет не только освоение топливных и сырьевых ресурсов в интересах внешних потребителей, но и переход от освоения к «обживанию» территории.

3,5%. На начало 1991 г. в приспособленных помещениях (балках, вагончиках), например в Якутии, проживали 5% всего населения, в Магаданской области — 3, Камчатской области — 1% (в целом по России — 0,6%) [5. С. 45–47].

Очевидно, что исключительно денежной компенсации неблагоприятных условий проживания недостаточно. Это предполагает необходимость введения еще одного принципа.

Второй принцип — принцип равной доступности для населения Севера (по сравнению с населением остальных регионов) потребления товаров и услуг (образовательных, культурных, здравоохранения и т.д.).

Для реализации этих принципов на практике необходимо решить следующие задачи:

- 1) улучшить существующую систему гарантий и компенсаций;
- 2) усовершенствовать нормативно-правовую базу, обеспечивающую оказание государственной поддержки населению.

Прежде всего необходимо внести изменения в Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севе-

ра и приравненных к ним местностях», четче регламентировать режим образования и использования территорий традиционного природопользования, а также гарантировать права северян в ряде других нормативно-правовых документов общедокументального значения.

Отметим, что Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов разработан ряд законопроектов, направленных на решение социальных проблем Севера. Например, «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации“ (в части дополнительной социальной защиты детей, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях)» (от 22 апреля 1999 г. № 166-СФ) [8. С. 70–73]. Отклонен Президентом РФ 7 августа 2000 г. Этим комитетом подготовлен также законопроект от 24 сентября 2003 г. «О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [8. С. 76]. Законопроект не поддержан Правительством РФ. В декабре 2008 г., учитывая чрезвычайную ситуацию, сложившуюся в сфере оказания срочной медицинской помощи, и необходимость развития санитарной авиации в районах Севера, комитет разработал предложения о внесении изменений в Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан и в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1]. Однако до сих пор эта проблема не решена.

Второе концептуальное положение касается воспроизводственного подхода к социальным, экономическим и природным факторам развития Севера.

Данное положение тесно сопрягается с первым. Человеческий капитал Севера (культура, здоровье, образование населения) является воспроизводимой само-

1) разработать соглашения о разделении ресурсных доходов между регионами Севера и федеральным Центром, предполагающие оставлять в северных регионах большую часть доходов в сравнении с несеверными регионами;

2) обеспечить комплексное информационное обеспечение управления;

3) подготовить предложения, способствующие созданию условий, которые позволяют компенсировать повышенные издержки воспроизводства капитала на территориях Севера, запустить в полном объеме систему льготного

и низкой заработной плате как своих работников, так и населения страны в целом. Это связано не только с решением проблемы издержек, но и с тем, что реализация продукции происходит на внешнем рынке. Соответственно, практически отсутствует зависимость между покупательной способностью населения и объемом реализуемого товара.

Капитал второго типа либо реализует свою продукцию на внешнем рынке, либо продает ее капиталу первого и третьего типов. Зависимость между покупательной способностью населения и объемом реализуемого товара также весьма незначительна. В целом капитал второго типа тоже заинтересован в низком курсе рубля, невысокой заработной плате своих работников и (при малой зависимости между покупательной способностью населения и объемом реализуемого товара) низкой платежеспособности населения страны.

Капитал третьего типа непосредственно заинтересован в росте платежеспособного спроса населения, т.к. от этого напрямую зависят его доходы.

Если олигархические группы состоят из представителей капиталов первого и второго типов (в России наблюдается явное преобладание первого типа), то стране гарантированы низкий уровень жизни, безработица и слабый средний класс. Поэтому государство должно держать капиталы этих типов в четко регулируемых рамках, позволяющих изымать сверхдоходы и определяющих зависимость от капитала третьего типа.

Таким образом, главная стратегическая цель государства должна заключаться в организации благоприятных условий для производства товаров народного потребления, ориентированных на внутренний рынок.

Главным фактором развития должно стать постоянное улучшение качества жизни аборигенного населения (коренные малочисленные народы Севера), коренных жителей Севера, пришлого населения Севера (мигранты, адаптанты).

ценностью. Говоря о природных факторах развития Севера, следует помнить, что здесь необходим учет повышенной нагрузки добывающих и перерабатывающих предприятий на трудновосстановимые экосистемы Севера и особенно Арктики, их бережное использование. Не менее важен и социально ориентированный подход к восприятию природной среды Севера, которая является не только источником природных ресурсов, но и средой обитания населения [7. С. 478].

Цель — обеспечение условий для устойчивого расширенного воспроизводства всех видов капитала [7. С. 478].

Принцип — возврат к практике признания регионов Севера особым объектом государственного регулирования (подробнее см.: [7. С. 382–406], [2]).

В связи с этим необходимо поставить и решить следующие задачи:

налогообложения предприятий и организаций, вкладывающих свои средства в развитие инфраструктуры и социальной сферы регионов Севера.

Третье положение — переориентация ресурсов Севера с внешнего рынка на внутренний при усилении присутствия государства в развитии Севера.

При его обосновании имеет смысл остановиться на схеме перераспределения экономических функций между северными и несеверными регионами.

Условно капитал производства страны можно подразделить на три типа:

- первый — добывающий;
- второй — производящий средства производства;
- третий — производящий товары народного потребления и услуги.

Капитал первого типа заинтересован в низком курсе рубля

При определенной конъюнктуре мировых цен на сырье возможен рост влияния представителей добывающего капитала, что и наблюдается сейчас в России. Следовательно, государство должно регулировать экспорт сырья с помощью экспортных пошлин. Эта мера также сгладит колебания цен на сырье на внутреннем рынке и, следовательно, будет способствовать уменьшению себестоимости производства товаров народного потребления. Кроме того, необходимо поддерживать протекционистский паритет рубля, что повышает конкурентоспособность производимых товаров народного потребления на внешнем рынке. Особая роль отводится банковскому сектору, в задачу которого входит долгосрочное кредитование населения и производства.

Таким образом, концепция Севера должна базироваться на стабильном обеспечении сырьем производства внутри страны. Удорожание, обусловленное факторами «северности», маловероятно из-за безальтернативности ресурсов.

В случае реализации этой схемы на Севере будет главенствовать капитал первого типа, следовательно, в экономике Севера необходимо повышенное присутствие государства, которое должно перераспределять доходы от продажи сырья между жителями северных регионов, тем самым обеспечивая высокий уровень жизни северян.

Необходим возврат к практике признания регионов Севера особым объектом государственного регулирования.

Необходимо также формирование условий повышения спроса на продукцию Севера в несевой части РФ. Полагаем, эта возможность осуществится в результате реализации политики поляризованного развития.

Сконцентрируемся на регулирующих функциях государства в зоне Севера, предполагающих вмешательство в отношения между капиталом (субъекты — как правило, естественные монополии), ве-

дущим добычу и первичную переработку природных ресурсов Севера, и контрагентами — потребителями продукции (как правило, расположенными в несевейных регионах).

Целью вмешательства является защита внутренних потребителей от негативных последствий монополизации рынка, перерас-

пределение в пользу потребителей выгод, получаемых от экономии на масштабе и разнообразии, а также обеспечение эффективного функционирования субъектов естественной монополии.

Основные принципы регулирования развития Севера следующие.

1. Принцип не только физической, но и экономической доступности продукции Севера для внутренних потребителей.

Он предполагает необходимость установления цен на продукцию естественных монополий на уровне, позволяющем потребителям также извлекать выгоды из экономии на издержках производства. Это означает, например, что снижение издержек должно приводить не только к увеличению прибыли компании, но и к снижению цены для потребителя. Кроме того, общеизвестно, что цена на продукцию естественной монополии зависит от действий государства, задающего основные параметры институциональной среды. Чем выше уровень неопределенности, тем выше стоимость продукции и тем меньше производитель заинтересован в бережной эксплуатации месторождений, долгосрочных инвестициях и т.д. Если создаваемые компоненты институ-



циональной среды обеспечивают снижение уровня неопределенности, то это благоприятно скажется на расширении экономической доступности продукции Севера для внутренних потребителей.

2. Принцип бесперебойного снабжения.

Тот факт, что продукция Севера необходима практически всем потребителям внутреннего рынка, предполагает невозможность отказа от этой продукции на какой-либо срок. Ситуация осложняется тем, что дефицит производства продукции в один период практически не компенсируется избытком в другой период. Таким образом, продукция оказывается специфической во времени для конечных потребителей. Поэтому наряду с количественными характеристиками производства продукции в условиях Севера важнейшими показателями будут являться качественные характеристики, в том числе бесперебойность снабжения.

3. Принцип усиления положительных и снижения отрицательных внешних эффектов, возника-

ющих в процессе функционирования предприятий Севера.

Положительные внешние эффекты состоят в повышении конкурентоспособности отечественных предприятий, повышении уровня доходов населения Севера и как следствие остальной части населения страны. Примеры от-

Государство должно регулировать экспорт сырья с помощью экспортных пошлин.

рицательных внешних эффектов — загрязнение чувствительных экосистем Севера, сверхэксплуатация ресурсов, эксплуатация участков традиционного землепользования коренных народов.

Этот принцип предполагает, что государство является основным и ведущим субъектом, способным ослабить отрицательный эффект, например, за счет создания таких условий, в которых предприятия будут вынуждены соблюдать жесткие экологические нормы.

4. Принцип обеспечения эффективности работы предприятий Севера.

Большую часть продукции Севера дают естественные монополии, предприятия которых являются градообразующими и системообразующими. Они же выступают в качестве крупнейших налогоплательщиков. Соответственно, от их развития зависит функционирование социальной сферы населенных пунктов Се-

вера, а также предприятий других отраслей и, учитывая зависимость внутреннего рынка от продукции Севера, темпы экономического роста в целом.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) установить цены на продукцию естественных монополий на уровне, позволяющем потребителям также извлекать выгоды из экономии на издержках производства;
- 2) построить инфраструктуру, обеспечивающую бесперебойность товародвижения;
- 3) создать искусственные входные барьеры для предотвращения «разрушительной конкуренции», приводящей к увеличению постоянных издержек, созданию стимулов для строительства избыточных мощностей, потере потенциальной экономии от масштаба;
- 4) сформировать основные параметры институциональной среды, обеспечивающие снижение уровня неопределенности.

Если содержание первых двух задач очевидно, то последние две задачи требуют пояснения.

В научно-исследовательских работах и некоторых нормативно-правовых документах фиксируется тезис о необходимости предоставления права пользования, например полезными ископаемыми, малому и среднему бизнесу [7. С. 382–405]. Однако уп-



правляемость в условиях монополизации более высокая, чем при рассредоточении объектов управления.

Кроме того, эксплуатация полезных ископаемых Севера монополиями с экономической точки зрения более обоснованна, чем создание государством искусственных условий для вхождения в эту сферу малого и среднего бизнеса. Это обусловлено естественными барьерами входа на рынок: 1) значительным объемом первоначальных инвестиций в связи с высокой капиталоемкостью производства в условиях Севера; 2) емкостью рынка в сравнении с величиной минимально эффективного выпуска, ограниченного к тому же тезисом о бережном использовании ресурсов Севера; 3) необратимостью издержек на вход, обусловленных высокой капиталоемкостью производства в условиях Севера и специфичностью активов.

Говоря об институциональном регулировании, отметим: если создаваемые компоненты институциональной среды обеспечивают снижение уровня неопределенности, эндогенного и экзогенного риска производителей и потребителей, то это благоприятно скажется на достижении социальных и экономических целей в процессе регулирования развития Севера.

Необходимость особого внимания к формированию институциональной среды продиктована тем, что от ее параметров зависят стабильность решений, принимаемых в отношении конкретных отраслей Севера, четкая спецификация прав производителей и потребителей, обеспечение эффективного механизма контрактации, разработка нормативно-правовой базы для осуществления регулирования развития регионов Севера.

Разработанная концептуальная конструкция регулирования регионов Севера представляет со-



бой осуществимый вариант развития этих территорий, позволяющий достигнуть эффективно в экономическом аспекте и социально ориентированного развития этой зоны РФ, соединить элементы территориальной и социальной справедливости при регулировании регионального развития. Вышесказанное предопределяет целесообразность учета обозначенных концептуальных положений при выборе целевого сценария развития регионов Севера.

■

ПЭС 9266/23.11.2009

Литература

1. Сайт Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленным народам. Интернет-ресурс: http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_155/law/item7-1.html.
2. Скуфьина Т.П. Становление неолиберальной модели территориального развития применительно к северным субъектам // Сб. науч. трудов «Северные территории: проблемы, тенденции и перспективы». Апатиты: изд-во Кольского НЦ РАН, 2009. С. 102–107.
3. Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Анализ межрегиональной дифференциации и построение рейтингов субъектов Российской Федерации //

Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 54–75.

4. Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Моделирование производства валового регионального продукта в регионах зоны Севера и несеве́рной части РФ // Вопросы статистики. 2007. № 2. С. 57–62.

5. Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Статистический анализ дифференциации регионов зоны Севера в общероссийском контексте // Вопросы статистики. 2005. № 11. С. 35–45.

6. Проблемы Севера. Научно-аналитический доклад / Научный Совет РАН; ИСЭиЭПС Коми НЦ УрО РАН; ИЭП Кольского НЦ РАН. Апатиты: изд-во Кольского НЦ РАН, 2005. 66 с.

7. Север как объект комплексных региональных исследований / Отв. ред. В.Н. Лаженцев. Сыктывкар, Коми НЦ УрО РАН, 2005. 512 с.

8. Север России. Проблемы экономики, социальной сферы, коренных малочисленных народов, экологии. Москва, 24 октября 2001 г. Материалы к парламентским слушаниям в Совете Федерации по вопросу «Основные направления социально-экономической политики развития Севера России и их правовое обеспечение».