

EDN: PXZOBG
УДК 332.146

Problem Regions of Asian Russia and State Economic Policy

Zorikto B.-D. Dondokov*

*Buryat Scientific Center SB RAS
Ulan-Ude, Russian Federation*

Received 26.03.2023, received in revised form 05.06.2023, accepted 19.07.2023

Abstract. The article provides an analysis of the state economic policy for the development of problem regions in the East of Russia. The trend of shifting the priorities of regional policy from equalizing the subjects of the Russian Federation to stimulating the development of territories is shown. The issues about use effectiveness of institutions and mechanisms for the development of Russian regions with a low level of socio-economic development are considered. A comparative analysis of regional budgets revenues of the problem regions in Asian Russia was carried out, a conclusion was made about the insufficiency of their own resources for the development economy and the aggravation of this problem in the future. The necessity of changing the format of individual socio-economic development programs of Russian Federation subjects with a low level of development is substantiated. The limited use of stimulating regional policy in relation to problem areas is shown. It is concluded that it is necessary to conduct a selective regional policy.

Keywords: region, socio-economic development, problems, regional policy, alignment, stimulation, individual program, national program, development institutions.

Research area: regional and sectoral economy.

The article was prepared within the framework of state task No. 121030500092–7 (project “Development of a methodology for substantiating the directions of strategic development of a depressed region in the context of environmental and economic restrictions”).

Citation: Dondokov Z.B.-D. Problem regions of Asian Russia and state economic policy.
In: *J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci.*, 2023, 16(9), 1504–1509. EDN: PXZOBG



Проблемные регионы Азиатской России и государственная экономическая политика

З.Б.-Д. Дондоков

*Бурятский научный центр СО РАН
Российская Федерация, Улан-Удэ*

Аннотация. В статье дан анализ государственной экономической политики развития проблемных регионов Востока России. Показана тенденция смещения приоритетов региональной политики от выравнивания субъектов Российской Федерации к стимулированию развития территорий. Рассматриваются вопросы эффективности использования институтов и механизмов развития российских регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Проведен сравнительный анализ доходов региональных бюджетов проблемных регионов Азиатской России, сделан вывод о недостаточности собственных ресурсов для развития экономики и обострении этой проблемы в будущем. Обоснована необходимость изменения формата индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем развития. Показана ограниченность использования стимулирующей региональной политики применительно к проблемным территориям. Сделан вывод о необходимости проведения селективной региональной политики.

Ключевые слова: регион, социально-экономическое развитие, проблемы, региональная политика, выравнивание, стимулирование, индивидуальная программа, национальная программа, институты развития.

Научная специальность: 5.2.3 – региональная и отраслевая экономика.

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

Цитирование: Дондоков З. Б.-Д. Проблемные регионы Азиатской России и государственная экономическая политика. *Журн. Сиб. федер. ун-та. Гуманитарные науки*, 2023, 16(9), 1504–1509. EDN: PXZOBG

Введение

Российские регионы значительно различаются по географическим, природно-климатическим и демографическим характеристикам, уровню социально-экономического развития. Это определяет необходимость дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей.

Особое внимание при проведении государственной региональной политики требу-

ется для проблемных регионов – территорий, которые самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы и нуждаются в федеральной помощи (Granberg, 2002).

В настоящее время нет официально принятой типологии проблемных регионов. Среди исследований по данной тематике (Krivko, 2012; Sapiev, 2021) наиболее полной, на наш взгляд, является типология, разработанная в ИЭОПП СО РАН (Bandman, 2014), в которой систематизированы экономические,

геополитические, этнические и экологические проблемы, пути их решения, а также методы государственного регулирования.

В последние годы в научных дискуссиях по вопросам развития проблемных регионов фокус внимания сместился в сторону межрегиональной дифференциации и неравномерности социально-экономического развития регионов (Zubarevich, 2019; Rudenko, 2022). Вместе с тем остаются малоизученными вопросы эффективности использования институтов и механизмов федеральной региональной политики применительно к проблемным территориям, включая регионы с низким уровнем социально-экономического развития.

Постановка проблемы

Одной из важнейших проблем федеральной политики регионального развития являются глубокие различия в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Выравнивание условий социально-экономического развития регионов стало одной из главных целей «Основных положений региональной политики в Российской Федерации»¹ (далее – «Основные положения»), ставших первым основополагающим документом, определяющим приоритеты государственного управления развитием российских регионов. Особое место в этом документе отводилось федеральным целевым программам (ФЦП) социально-экономического развития регионов.

В 2001 г. правительством России была принята ФЦП по сокращению различий в развитии регионов, рассчитанная на период до 2015 г.² Вместе с тем в 2006 г. ее реализация была досрочно завершена.

¹ Указ Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 21.02.2023).

² 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)". URL: https://www.lawmix.ru/expert-law/96178_0 (дата обращения: 25.02.2023).

Основная причина провала заключалась, на наш взгляд, в неудачной концепции программы и механизма ее реализации, предусматривавшего ежегодный отбор регионов и объектов для государственной поддержки за счет федерального бюджета. Решение такой глобальной проблемы, как сокращение различий в социально-экономическом развитии между субъектами РФ, невозможно осуществить в рамках одной, даже очень масштабной программы.

С середины 2000-х годов в региональной политике России происходит изменение приоритетов. Доминировавший ранее курс на выравнивание субъектов РФ постепенно смещается в сторону стимулирования развития территорий (Zubarevich, 2009; Bakhtizin, 2016). Официально смена приоритетов была закреплена в 2017 г. с принятием «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»³. В отличие от «Основных положений» новый документ не нацелен на выравнивание регионов. В качестве инструментов стимулирования развития экономики регионов указаны особые экономические зоны, индустриальные и технологические парки и иные зоны с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности.

В настоящее время практически не осталось ФЦП социально-экономического развития регионов. В ближайшие годы заканчивается действие ФЦП по Республике Карелия (2023 г.) и ФЦП по Курильским островам Сахалинской области (2025 г.). Действующие государственные программы по направлению «Сбалансированное региональное развитие» реализуются в регионах и макрорегионах, имеющих геополитическую важность для России: Калининградской области, Республике Крым и городе Севастополь, Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах, Арктической зоне Российской Федерации.

³ Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения: 17.02.2023).

Вместе с тем проблема экономического выравнивания субъектов Российской Федерации остается актуальной. Традиционный инструмент государственной поддержки экономически отсталых регионов в форме безвозмездной помощи из федерального бюджета в целом себя не оправдал и не обеспечил реального преодоления межрегиональной дифференциации (Bukhvald, 2018).

Актуальной становится задача поиска баланса между двумя направлениями региональной политики в отношении слаборазвитых регионов: выравнивающей и стимулирующей.

Результаты и обсуждение

В качестве объекта исследования рассматриваются 5 регионов Азиатской России: Алтайский край, Республика Тыва, Республика Алтай, Республика Бурятия и Забайкальский край. Все они относятся к проблемным регионам с позиций низкого уровня социально-экономического развития.

Рассматриваемые регионы характеризуются значительной степенью зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета и являются высокودотационными. Так, по размеру дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2023 году Алтайский край, Республика Бурятия и Республика Тыва занимают места в первой десятке субъектов РФ. Во всех пяти субъектах РФ удельный вес безвозмездных поступлений в доходах региональных бюд-

жетов варьируется от 46 % в Алтайском крае до 84 % в Республике Тыва (табл. 1). Вместе с тем на 2025 г. в рассматриваемых регионах запланировано сокращение федеральной финансовой поддержки как минимум на треть, а в Республике Тыва почти в 2 раза – на 46,8 %. В целом в ближайшей перспективе в этих субъектах РФ можно ожидать критической ситуации в формировании региональных бюджетов и финансировании текущих потребностей. В этих условиях в регионах еще больше обострится проблема недостаточности собственных ресурсов для развития экономики.

Важным инструментом региональной экономической политики, несмотря на смещение акцентов в сторону проектного подхода, остаются программы развития территорий. Новым этапом использования программного подхода стало принятие индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем развития (ИПСЭР). Были отобраны 10 проблемных регионов России, включая Алтайский край, Республику Тыва и Республику Алтай. В отличие от традиционного подхода, заключавшегося в разработке программы органами региональной власти с привлечением специализированных проектных организаций, ответственность за подготовку ИПСЭР возложена на куратора – закрепленного за субъектом Российской Федерации федерального министерства. Реализация программ предусмотрена

Таблица 1. Показатели доходов региональных бюджетов на 2023 год (по данным Министерства финансов Российской Федерации)

Table 1. Income indicators of regional budgets for 2023 (according to the Ministry of Finance of the Russian Federation)

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Общий объем доходов регионального бюджета, млн руб.	Объем безвозмездных поступлений	Доля безвозмездных поступлений, %
1	Республика Тыва	55164,0	46319,3	84,0
2	Республика Алтай	31674,2	22299,2	70,4
3	Республика Бурятия	107953,6	66039,3	61,1
4	Забайкальский край	104111,7	50351,3	48,3
5	Алтайский край	144612,3	66485,4	46,0

на период с 2020 по 2024 гг. с финансированием из средств федерального бюджета 1 млрд руб. ежегодно.

В программах установлены целевые значения по четырем показателям: среднедушевые денежные доходы населения, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, уровень безработицы и инвестиции в основной капитал на душу населения. В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития России в ИПСЭР включаются мероприятия по трем направлениям: экономика, повышение качества среды для жизни, развитие социальной сферы⁴.

Подводя итог, можно сделать вывод об экспериментальном формате индивидуальных программ, требующем серьезных доработок. Во-первых, целесообразно увеличить срок реализации ИПСЭР. За 5 лет невозможно реализовать крупные проекты, способные существенно улучшить показатели социально-экономического состояния региона, включая целевые индикаторы. Во-вторых, следует многократно увеличить объемы финансирования программ. На выделяемые средства можно построить одну школу в год, но трудно ожидать качественные изменения в экономике и в других заявленных направлениях. В-третьих, необходима институционализация индивидуальных программ. В настоящее время ИПСЭР не «вписывается» в систему стратегического планирования. К положительным чертам ИПСЭР следует отнести адресность и целевую направленность.

Республика Бурятия и Забайкальский край не попали в перечень субъектов РФ, в которых реализуются индивидуальные программы. Причиной этого стало включение этих регионов в 2018 г. в состав Дальневосточного федерального округа, в котором реализуется Национальная программа

⁴ 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». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564332920> (дата обращения: 21.02.2023).

социально-экономического развития Дальнего Востока⁵.

Программа направлена в основном на развитие инфраструктуры и повышение качества жизни, включая развитие человеческого капитала, кадрового потенциала и формирование комфортной среды для жизни. В области экономики предусмотрены мероприятия по повышению инвестиционной привлекательности, развитию инфраструктуры поддержки бизнеса, вводится льготный режим предпринимательской деятельности. Включение Республики Бурятия и Забайкальского края в состав участников Национальной программы в целом придает положительный импульс развитию и дает возможность решить многие проблемы социальной сферы и инфраструктуры. Вместе с тем вопросы развития экономики регионов, включая реализацию инвестиционных проектов, остались за рамками программы.

Низкая инвестиционная привлекательность проблемных регионов не способствует активному использованию институтов развития. К разряду успешных можно отнести лишь особую экономическую зону туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь», действующую в Алтайском крае. Заявленные индустриальные и технологические парки во всех пяти регионах находятся в зачаточном состоянии.

Использование в Республике Бурятия и Забайкальском крае льготного режима «свободный порт Владивосток» находится на стадии обсуждения. Новые дальневосточные регионы значительно различаются по активности применения режима «территория с опережающим социально-экономическим развитием» (ТОР)⁶. В ТОР «Забайкалье», специализирующейся на добыче полезных ископаемых, зарегистрировано 45 резидентов с объемом заявленных инвестиций 303 млрд рублей и более 12 тысяч создаваемых рабочих мест. В ТОР

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р. URL: <http://government.ru/docs/all/130074/> (дата обращения: 25.02.2023).

⁶ Территории с опережающим социально-экономическим развитием. URL: <https://erd.ru/about-tor/> (дата обращения: 21.02.2023).

«Бурятия»), не имеющей возможности масштабного развития горнорудной промышленности в силу экологических ограничений, эти показатели гораздо скромней: 14 резидентов, 8 млрд рублей и 1000 создаваемых рабочих мест.

В целом в условиях острой межрегиональной конкуренции и сложной экономической ситуации, складывающейся в России, трудно ожидать интенсивного использования институтов развития в проблемных регионах.

Заключение

Подводя итоги, можно сделать следующий вывод: произошло смещение

приоритетов региональной политики от выравнивания субъектов РФ в сторону стимулирования развития территорий. Проблемные регионы Азиатской России не имеют достаточных ресурсов для преодоления отставания. Реализация индивидуальных программ и Национальной программы развития Дальнего Востока не решает коренных задач развития экономики сибирских и дальневосточных регионов. Низкая привлекательность проблемных территорий ограничивает применение институтов развития. Необходима селективная региональная политика по поддержке регионов с низким уровнем развития.

Список литературы / References

Bakhtizin, A.R., Bukhvald, E.M., Kolchugina, A.V. Vyravnivanie regionov v Rossii: illyuzii programmy i realii ekonomiki [Alignment of regions in Russia: Illusions of the program and the realities of the economy]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, 2016,1, 76–91.

Bandman, M.K. *Izbrannye trudy i prodolzhenie nachatogo [Selected works and continuation of what has been started]*. Novosibirsk, IEOPP SB RAN, 2014. 448 p.

Bukhvald, E.M. «Samorazvitie» regionov i priority regulirovaniya prostranstvennoj struktury rossijskoj ekonomiki [“Self-development” of regions and priorities of regulation of the spatial structure of the Russian economy]. *Federalizm [Federalizm]*, 2018, 2, 32–45.

Granberg, A.G. *Osnovy regional'noj ekonomiki: uchebnik dlya vuzov [Fundamentals of regional economics: a textbook for universities]*. Moscow, Ed. house of State University Higher School of Economics, 2003. 495 p.

Krivko, S.R. Tipy problemnyh regionov RF i predposylki ih sushchestvovaniya [Types of problematic regions of the Russian Federation and the prerequisites for their existence]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development]*, 2022, 11, 317–322.

Rudenko, M.N. Regional'nye razlichiya kak ugroza ekonomicheskoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [Regional differences as a threat to the economic security of the Russian Federation]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' [Economic security]*, 2012, 5, 491–510.

DOI: 10.18334/ecsec.5.2.114555

Sapiev, A.Z., Galinskaya, N.N. Problemnye regiony i gosudarstvennaya politika v oblasti regional'noj ekonomiki [Problem regions and state policy in the field of regional economy]. *Novye tekhnologii [New technologies]*, 2021, 6, 89–95. DOI: 10.47370/2072–0920–2021–17–6–89–95

Zubarevich, N.V. Regional'noe razvitie i regional'naya politika za desyatiletie ekonomicheskogo rosta [Regional development and regional policy over a decade of economic growth]. *Zhurnal Novoj ekonomicheskoy associacii [Journal of the New Economic Association]*, 2009, 1–2, 161–174.

Zubarevich, N.V. Neravenstvo regionov i krupnyh gorodov Rossii: chto izmenilos' v 2010-e gody? [Inequality between regions and major cities in Russia: what has changed in the 2010s?]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social sciences and modernity]*, 2019, 4, 57–70. DOI: 10.31857/S 086904990005814–7