

БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Найденова Т. А.

В статье рассмотрены вопросы бюджетного выравнивания северных территорий, обозначены критерии оценки эффективности инструментов выравнивания. Исходя из задач бюджетной политики предложены инструменты бюджетного выравнивания для различных групп регионов: активно развивающихся, депрессивных и экономически неразвитых.

The questions of balancing the budget of the northern territories, identified criteria for evaluating the effectiveness of the instruments alignment. Based on the objectives of fiscal policy instruments proposed budget equalization for different groups of regions: the fast growing, economically depressed and underdeveloped.

Ключевые слова: Бюджетная политика, бюджетное выравнивание, инструменты бюджетного выравнивания, элементы государственной поддержки северных территорий, бюджетная обеспеченность, дотации, субвенции, субсидии, межбюджетные трансферты.

Key-words: Fiscal policy, budget alignment, the alignment of budgetary instruments, elements of state support for the northern territories, the budget provision, subsidies, subventions, grants, intergovernmental transfers.

Значительные территориальные различия, во многом определяемые экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями регионов, приводят к существенным различиям в уровне бюджетной обеспеченности населения отдельных территорий, к высокой степени зависимости обеспечения населения общественными товарами и услугами от уровня достаточности бюджетных средств и порождают необходимость выравнивания межрегиональных различий бюджетной обеспеченности, вызывают необходимость использования государством в бюджетной политике инструментов бюджетного выравнивания. Особенно в бюджетной поддержке нуждаются субъекты Российской Федерации, территории которых полностью или частично отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

Бюджетное выравнивание – это процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития территорий, обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней и равной возможности реализации на всей территории РФ социальных гарантий.

Бюджетное выравнивание осуществляется посредством ряда механизмов, определенных бюджетной политикой государства и отдельных территорий.

Для оценки эффективности реализации бюджетной политики проведем анализ финансового состояния северных территорий.

Таблица 1

Состояние бюджетов северных субъектов Российской Федерации*

Субъекты Российской Федерации	Консолидированный бюджет 2009 г.				Консолидированный бюджет 2010 г.				Консолидированный бюджет 2011 г.				
	доходы		расходы		профицит (дефицит)		% к док.	доходы		расходы		профицит (дефицит)	
	тыс. руб.	тыс. руб.	тыс. руб.	% к док.	тыс. руб.	тыс. руб.		тыс. руб.	% к док.	тыс. руб.	тыс. руб.	тыс. руб.	% к док.
Субъекты Российской Федерации, полностью относящиеся к северным районам													
Республика Карелия	25759648	29162167	-3402519	-13,21	31850910	32339621	-488711	-1,53	35935356	36094036	-158680	-	0,44
Республика Коми	45363728	46415125	-1051397	-2,32	49551049	48563643	985406	1,99	58075922	59331064	-1255142	-	2,16
Респ. Саха (Якутия)	92687662	90679036	2008626	2,17	104985514	10122334	3762163	3,58	126236190	121682291	4553899	-	3,61
Республика Тыва	15709467	15710186	-719	-0,004	15246561	15487357	-240797	-1,58	16706167	16689334	16833	-	0,10
Архангельская обл.	49264375	55688705	-6424330	-13,04	69969546	61188788	-877668	-1,26	62807345	68418825	-5611480	-	8,93
Камчатский край	38529006	37816666	712340	1,85	44641851	42674464	1967388	4,41	54836331	53664822	1171509	-	2,14
Магаданская область	19235725	18390161	845564	4,39	20969269	19897377	1071692	5,11	22622048	21854305	767743	-	3,39
Мурманская область	46315152	48877685	-2562533	-5,53	52048058	49608534	2439524	4,69	56599961	55817895	782066	-	1,38
Самаркандская область	61255013	58823807	2431206	3,97	54277048	63410499	-9133451	-16,83	54674404	63060418	-8386014	-	15,34
Ненецкий АО	9463669	10092659	-628990	-6,65	11340479	11029835	310644	2,74	14186499	11475453	2711046	-	19,11
Ханты-Мансийск АО	152434195	150672287	1761907	1,16	16741368	17008486	-2671179	-1,60	204480503	192483815	11996688	-	5,87
Чукотский АО	21916647	16892820	5023827	22,92	13570125	17055893	-3485769	-25,69	19941144	18884565	1056579	-	5,30
Ямало-Ненецкий АО	88833384	76694016	12139368	13,66	10681268	95610085	11202599	10,49	136859054	145642019	-8782965	-	6,42
Всего	666767674	655915322	10852352	1,63	73367678	72617651	5500269	0,75	863960924	865098842	-1137918	0,13	
Субъекты Российской Федерации, частично относящиеся к северным районам													
Республика Алтай	13455208	12736270	718938	5,34	13316762	14730914	-1414152	-10,62	15114612	15984082	-869470	-	5,75
Республика Бурятия	40589657	39913836	675821	1,66	39198147	40826448	-1628301	-4,15	44754327	44660366	93961	-	0,21
Красноярский край	155429379	171910401	16481022	-10,60	17835252	16851957	9832942	5,51	188772769	193253245	-4480476	-	2,37
Пермский край	94754274	100148871	-5394597	-5,69	96533043	10487221	=8339172	-8,64	108392378	108193953	198425	-	0,18
Приморский край	95290221	83213018	12077203	12,67	95485587	10498295	-9497371	-9,95	103142328	101595996	1546332	-	1,50
Хабаровский край	62797549	65596033	-2798484	-4,46	74918877	71372743	3546134	4,73	81522240	80223398	1298842	-	1,59
Амурская область	40216289	41194677	-978288	-2,43	45414946	45762289	-347343	-0,76	50527734	54375503	-3847769	-	7,62
Иркутская область	88570707	82522336	6048371	6,83	98500736	91796028	6704708	6,81	113112070	103870896	9241174	-	8,17
Томская область	39355955	39496221	-140266	-0,26	42975913	42717305	258608	0,60	52433693	51712766	720927	-	1,37
Тюменская область	125986129	134221030	-8234901	-6,54	14556655	14223438	3332177	2,29	184712287	171539828	13172459	-	7,13
Забайкальский край	40786572	40488722	297850	0,73	43739873	43916250	=176377	-0,40	46358498	48942886	-2584388	-	5,57
Всего	797232041	811441415	14209374	-1,78	87400296	87173110	2271853	0,26	968842936	974352919	-14490017	1,47	
Всего по сев. террит.	1463999715	1467356737	-3357022	-0,23	16076797	15999076	20	7772123	1852803	1839451	13352099	0,72	
Всего по России	5924203590	6253468430	32926484	0	65369693	66369438	-99974459	-1,53	7643901	7679309	-35408	0,46	

*Составлено автором по данным аналитических материалов Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Расходы консолидированных бюджетов в 2011 г. выросли в 22 северных регионах (в 2010 г. - также в 22 регионах). Наибольший рост расходов наблюдается в Ямало-Ненецком автономном округе, где они составили 152,3% к уровню 2010 г., в Камчатском крае – 125,8%. Расходы консолидированных бюджетов сократились в двух регионах – Сахалинской области, где они составили 99,4% к уровню прошлого года, и в Приморском крае – 98,6%.

В целом по северным территориям в 2011 г. в 9 из 24 северных регионов консолидированные бюджеты исполнены с дефицитом. Суммарный дефицит составил 35 976,3 млн руб., что на 4,4% меньше суммарного дефицита консолидированных бюджетов северных регионов в 2010 г. Наиболее высокий дефицит в Сахалинской области, где он составляет 15,3% к доходам, в Архангельской области – 8,9%, Амурской области – 7,6 %.

С профицитом исполнены консолидированные бюджеты в 15 северных субъектах РФ (в 2009 г. – в 13; в 2010 году - в 12). Наиболее высокий профицит в Ненецком автономном округе, где он составляет 19,1% к доходам, Иркутской области – 8,2%, Тюменской области – 7,1%.

Доходы консолидированных бюджетов северных территорий выросли в 2011 г. по сравнению с 2009 г. в 1,2 раза. Более высокими темпами доходы росли в Ямало-Ненецком АО, Камчатском крае. В структуре доходов консолидированных бюджетов большинства северных субъектов РФ основную часть составляют налоговые доходы.

Таблица 2

Основные виды доходов и их доли в общем объеме доходов консолидированных бюджетов северных субъектов РФ (в %)*

Субъекты Российской Федерации	Налоговые доходы						Неналоговые доходы			Межбюджетные трансферты		
	Всего 2009	Всего 2010	Всего 2011	в т.ч. региональные и местные налоги			2009	2010	2011	Всего 2009	Всего 2010	Всего 2011
				2009	2010	2011						
Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным районам												
Республика Карелия	50,38	53,72	57,20	7,86	6,29	5,56	15,20	15,43	15,35	33,11	26,55	26,04
Республика Коми	72,94	75,16	74,75	11,15	10,28	8,62	4,59	8,25	8,39	20,12	13,53	15,38
Республика Саха (Якутия)	41,97	47,71	49,66	5,95	5,91	5,12	6,54	6,52	8,04	50,03	45,31	42,18
Республика Тыва	17,31	21,96	22,03	1,80	1,78	1,73	1,04	1,63	2,20	77,79	75,21	76,29
Архангельская область	55,13	59,72	60,48	6,10	5,49	5,65	4,96	4,39	5,63	38,33	33,79	33,70
Калужский край	31,71	32,51	29,60	2,44	2,26	2,15	2,22	1,78	1,78	63,42	62,65	67,27
Магаданская область	39,34	43,15	50,34	3,76	3,78	3,60	4,08	3,99	2,98	54,76	50,69	46,12
Мурманская область	67,30	75,24	75,85	7,73	6,46	5,92	4,47	4,53	5,31	26,84	18,00	18,89
Самаринская область	67,65	68,66	71,87	2,78	3,46	3,71	8,68	7,58	13,48	20,56	22,48	10,74
Ненецкий АО	54,71	51,12	41,37	47,58		35,62	10,27	25,31	38,75	32,76	19,79	18,38
Ханты-Мансийский АО	84,50	86,27	86,13	19,28	44,70	17,20	6,22	6,23	5,67	4,16	3,17	3,04
Чукотский АО	48,88	63,14	60,36	4,13	5,48	4,14	1,28	2,35	2,06	49,10	33,67	37,38
Ямало-Ненецкий АО	80,90	85,77	80,52	25,34	24,39	20,77	8,77	7,25	5,89	2,82	2,12	2,61
Всего	63,56	67,41	67,41	12,02	19,08	10,90	6,33	6,60	7,18	26,67	23,06	21,90
Субъекты Российской Федерации, частично отнесенные к северным районам												
Республика Алтай	17,63	26,17	20,90	1,96	2,03	1,86	3,15	4,07	5,24	76,30	67,74	73,67
Республика Бурятия	37,02	42,60	45,46	4,32	4,27	4,07	2,51	3,33	3,85	59,00	52,94	50,30
Красноярский край	60,11	76,90	76,70	7,30	6,56	7,01	4,91	5,20	5,34	30,73	15,05	15,15
Пермский край	66,25	77,85	81,57	13,22	13,07	12,22	7,50	5,96	5,68	17,44	14,85	12,53
Приморский край	42,82	53,38	55,89	5,18	5,78	6,54	4,01	4,76	5,76	51,66	39,98	37,32
Хабаровский край	60,38	63,78	66,19	10,02	8,74	8,49	8,13	10,38	8,83	26,40	23,66	22,97
Амурская область	54,79	56,98	57,16	6,83	8,74	6,01	3,39	3,87	4,46	40,44	37,67	38,99
Иркутская область	63,78	65,24	72,52	10,06	10,30	9,61	8,87	8,05	5,98	24,94	24,57	21,39
Томская область	63,48	68,13	64,80	11,83	11,60	10,29	4,87	4,72	5,40	29,68	25,21	29,64
Тюменская область	82,70	68,19	75,73	3,64	3,64	2,98	10,62	4,10	4,35	4,87	26,93	20,13
Забайкальский край	44,68	52,04	55,42	5,37	5,88	5,60	6,15	6,73	7,41	44,18	39,65	37,47
Всего	60,00	65,55	68,64	7,55	7,38	7,06	6,54	5,70	5,58	20,91	26,95	24,98
Всего по северным территориям	61,62	66,40	68,07	9,59	9,52	8,85	6,45	6,11	6,33	28,44	25,18	23,54
Всего по России	64,00	69,14	68,98	9,61	9,61	8,87	7,62	7,04	7,25	25,09	21,39	21,51

**Составлено автором по данным аналитических материалов Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера*

В 2011 г. в 18 северных регионах доля налоговых доходов в общем объеме доходов составляет более 50% (2010 г. – в 18; 2009 г. – в 13), в 5 из них – более 75% (2010 г. – в 6; 2009 г. – в 3). В целом по северным территориям в 2011 г. доля налоговых доходов составляет 68,07%, что выше уровня 2009 и 2010 гг. (61,62% и 66,40 % соответственно), и несколько лет подряд она ниже аналогичного показателя в целом по всем субъектам Российской Федерации (69,0%). Как и прежде, высокая доля налоговых доходов отмечается в высокоразвитых добывающих регионах. В 2011 г. повысились доли налоговых доходов в 15 северных регионах, наибольший рост произошел в Тюменской области – на 7,5 процентных пункта, Иркутской области – на 7,3 процентных пункта, Магаданской области – на 7,2 процентных пункта. В то же время в 9 северных регионах этот показатель снизился по сравнению с 2010 г. (в 2010 г. – в 8), в том числе значительно снизились доли налоговых доходов в Ненецком автономном округе – на 9,8 процентных пункта, Республике Алтай – на 5,3 процентных пункта, Ямало-Ненецком автономном округе – на 5,3 процентных пункта.

В ходе проведенных федеративной (разграничение полномочий), бюджетной и налоговой реформ консолидированные бюджеты субъектов РФ потеряли значительную часть своих доходов за счет перераспределения финансовых потоков в пользу федерального бюджета и отмены ряда налогов и сборов. Большая часть налогов и сборов, связанных с добычей и использованием природных ресурсов, которые составляют основу экономики северных субъектов РФ, были переданы на федеральный уровень. Причем этот процесс продолжается и в последующие годы.

Доля региональных и местных налогов (налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог на имущество физических лиц) в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов РФ в 2011 г. по сравнению с 2009 г. снизилась с 9,59% до 8,85%, и по регионам варьирует от 1,7% в Республике Тыва до 35,6% в Ненецком автономном округе. Этот показатель свидетельствует о жесткой зависимости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов РФ от отчислений по федеральным налогам и сборам. В регионах, имеющих мощный экономический потенциал, эта доля выше в основном за счет налога на имущество организаций. В 20 северных регионах доля региональных и местных налогов сократилась (в 2010 г. таких регионов было 15).

Неналоговые доходы северных субъектов РФ в основном формируются за счет доходов от использования и сдачи в аренду государственного и муниципального имущества, платежей за пользование недрами, доходов от использования лесного фонда, платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Доля неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов РФ колеблется от 1,8% в Камчатском крае до 38,8% в Ненецком автономном округе. В целом по северным регионам в 2011 г. доля неналоговых доходов уменьшилась по сравнению с 2010 г. на 0,22 процентных пункта, и она сократилась в 8 северных регионах (в 2010 г. – в 10).

Доля межбюджетных трансфертов из средств федерального бюджета по сравнению с 2010 г. уменьшилась в 14 северных регионах - с 25,2% до 23,5%. В целом, по северным территориям и в 14 регионах она более высока, чем в среднем по России (21,5%). Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов превышает 25% в 13 северных субъектах РФ (в 2010 г. – в 14), а в 4 из них - 50 % (в 2010 г. – в 5); в Республике Тыва – 76,3%, Республике Алтай – 73,7%, Камчатском крае – 67,3%, Республике Бурятия – 50,3%, Магаданской области – 46,1%

Оценка финансового состояния бюджетов северных территорий приводит к выводу о большой дифференциации доходов, что оказывает прямое влияние на уровень бюджетной обеспеченности северных территорий и вызывает необходимость ее выравнивания. В мировой практике используются различные инструменты бюджетного выравнивания (см. таблицу 1).

Таблица 3

Инструменты бюджетного выравнивания [6]

Группы инструментов	Составляющие	Цель использования	Страны
Налоговые	Распределение налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы	Вертикальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа, Россия
Межбюджетной поддержки	Трансферты (дотации, субвенции, субсидии)	Горизонтальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа, Россия
Долевого участия	Различные механизмы долевого участия в налоговых доходах	Вертикальное и горизонтальное выравнивание	Страны Латинской Америки, Азии, Африки

В большинстве высокоразвитых стран (Западная Европа, США), где достигнута относительная вертикальная сбалансированность, инструменты долевого участия имеют гораздо меньшее значение, чем межбюджетные трансферты.

Возможно ориентация России на опыт высокоразвитых стран, применяющих более сложные трансфертные системы выравнивания, сказалась на том, что инструменты долевого участия остались в нашей стране практически незамеченными.

Основным инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности северных территорий выступают меры межбюджетной поддержки.

Предусмотренная бюджетной политикой России система государственной межбюджетной поддержки районов Севера включает в себя:

- 1) федеральные целевые региональные и отраслевые программы;
- 2) государственные гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 3) систему завоза продукции в эти районы;
- 4) меры государственной поддержки отдельных объектов, хозяйственных комплексов и населенных пунктов;
- 5) трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также помощь из других специальных фондов.

Таблица 4

Основные элементы государственной поддержки северных территорий, предусмотренные
Бюджетной политикой РФ (млн руб.) [5]

Направление расходов	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.
Социальные выплаты на приобретение жилья гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненным к ним местностям (жизненные субсидии)	9883,25	6 858,9	6 858,9	5 656,6	2 849,0
Мероприятия по переселению граждан, проживающих в городах Норильск и Дудинка, и модернизации коммунальной инфраструктуры г. Норильска	-	-	830,0	830,0	830,0
Оплата стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года	1000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0
Субсидии для поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока	600,0	240,0	240,0	240,0	240,0
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	85112,7	92 348,3	88 407,1	35 321,7	20 835,7
ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 – 2015 годы»	1627,4	1 360,8	1 143,9	1 195,5	1 237,0
ФЦП «Мировой океан». Подпрограмма «Освоение и использование Арктики»	231,8	177,4	348,5	456,5	370,1
Субсидии на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства	283,7	180,0	180,0	180,0	180,0
Государственная поддержка угольной промышленности	5079,8	3 079,9	3 035,0	3 020,7	-
Реализация программ местного развития и обеспечение занятости для жителей городов и поселков (целевые бюджетные трансферты)	13669,4	8 886,4	2 502,0	-	-
Рыболовное хозяйство	338,8	833,3	532,5	365,1	250,7
Финансирование учреждений, обеспечивающих предоставление услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности	2838,76	2 700,3	3 555,0	2 938,3	2 938,3
ФЦП «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009 – 2014 годах»	2595,1	2 500,0	1 943,8	1 993,8	1 629,8
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	19898,3	22 469,6	22 036,0	16 049,6	16 026,8
Субсидии аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	1708,6	179,5	179,5	179,5	179,5
Субсидии федеральным казенным предприятиям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	-	1 495,5	2 466,5	2 466,5	2 466,5
Итого	141867,61	144309,9	135258,7	71893,8	51033,4

Наблюдается устойчивая тенденция снижения объема финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, отнесенных к районам крайнего севера и приравненных к ним

территорий. Так, если в 2011 г. объем финансовой помощи по сравнению с 2010 г. снизился на 6,3%, то в 2012 г. по сравнению с 2011 г. уже на 47%, а в 2013 г. прогнозируется снижение на 20% по сравнению с 2012 г. Наибольший объем финансовых вложений предусмотрен на реализацию федеральных целевых программ, в частности на реализацию программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в 2012 г. будет выделено 35 321,7 млн.руб.

В России среди мер межбюджетной поддержки широкое распространение для обеспечения бюджетного выравнивая получили дотации, субвенции, субсидии, выделяемые из Фонда финансовой поддержки регионов, и других специальных фондов.

Таблица 5

Доли средств, поступивших из федерального бюджета в общем объеме доходов бюджетов субъектов РФ, в %*

Субъекты РФ	Поступило из федерального бюджета			Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности			Дотации на сбалансированность бюджетов			Субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (вкл. субсидии)			Субсидии из Фонда компенсаций			Иные поступления			
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
Субъекты Российской Федерации, полностью относящиеся к северным районам																			
Республика Карелия	41,95	33,45	33,44	5,66	8,90	10,03	11,93	2,38	0,46	9,06	5,40	7,08	12,04	14,27	10,96	3,24	2,50	4,23	
Республика Коми	24,95	16,81	19,00	1,24	2,84	3,14	6,61	2,14	1,53	5,47	3,73	4,01	7,03	6,51	5,87	4,60	1,59	4,45	
Республика Саха	55,54	50,29	46,49	42,04	41,23	34,71	0,60	0,10	0,03	7,34	3,66	5,44	4,07	3,43	2,74	1,49	1,87	3,57	
Республика Тыва	84,15	81,11	83,48	64,82	64,13	62,59	0,69	0,77	1,02	11,11	8,71	9,47	6,43	6,81	6,28	1,10	0,69	4,11	
Архангельская область	48,69	72,70	43,06	13,70	57,95	11,12	6,84	1,03	8,14	13,90	0	7,44	8,58	3,20	9,59	5,67	3,08	4,53	
Камчатский край	71,99	42,20	76,70	32,23	15,55	61,02	17,02	9	3,47	0,36	18,39	6,10	8,39	12,39	2,62	0,98	4,68	3,15	
Магаданская область	66,45	62,35	57,28	50,38	49,89	41,80	1,77	1,09	0,59	8,78	6,13	6,04	4,74	4,33	4,19	0,78	0,91	4,64	
Мурманская область	26,95	22,77	23,61	3,09	2,67	3,53	4,96	2,49	1,82	5,74	2,95	4,78	4,67	4,67	3,98	8,50	9,99	4,88	
Самарская область	24,11	27,14	12,96	6,07	6,30	0,00	1,13	0,27	0,92	11,72	12,69	6,58	2,59	2,89	2,69	2,60	4,99	2,76	
Ненецкий АО	1,78	0,55	3,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,45	0,39	2,35	0,00	0,00	0,00	0,33	0,15	1,21	
Ханты-Мансийский АО - Югра	5,82	4,38	3,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	2,43	1,29	1,13	2,36	2,40	1,80	1,03	0,64	1,02	
Чукотский АО	56,30	36,59	40,88	8,82	13,94	2,56	35,07	7,86	24,33	5,94	3,45	10,52	1,35	2,42	2,14	5,13	8,92	1,34	
Ямало-Ненецкий АО	3,81	2,75	3,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	1,60	0,93	1,24	1,53	1,43	1,07	0,67	0,39	0,62	
Всего	32,38	28,45	26,34	14,36	16,29	13,82	4,40	1,03	1,59	7,08	4,11	4,46	4,02	4,42	3,39	2,52	2,59	2,64	
Субъекты Российской Федерации, частично относящиеся к северным районам																			
Республика Алтай	85,10	76,57	83,03	47,53	49,54	44,27	2,79	0,58	1,04	25,72	11,46	28,19	8,20	14,14	7,12	0,86	0,84	2,41	
Республика Бурятия	66,90	61,16	58,28	35,99	34,16	27,90	5,14	2,00	2,30	17,53	12,45	18,02	7,36	11,78	6,49	0,88	0,77	3,12	
Красноярский край	36,86	19,72	20,41	0,37	2,34	0,26	9,79	0,04	0,46	19,54	8,44	9,70	5,50	6,90	5,53	1,66	2,01	2,97	
Пермский край	26,12	22,87	18,31	0,00	0,00	0,00	2,57	1,35	1,43	9,93	6,81	5,57	9,55	9,59	7,24	4,06	5,13	4,02	
Приморский край	60,10	48,90	46,47	10,51	12,29	12,47	7	0,00	0,91	29,20	27,11	20,64	4,89	6,24	6,92	2,83	3,26	4,73	
Хабаровский край	35,53	31,21	30,15	10,99	11,03	11,30	2,91	0,00	0,05	12,98	10,74	7,41	7,25	7,41	6,93	1,40	2,03	4,46	
Амурская область	46,95	44,29	45,79	18,16	18,24	11,81	3,36	1,38	8,33	11,86	10,64	13,94	8,07	9,94	7,72	5,50	4,08	3,77	
Иркутская область	32,22	31,97	26,99	9,49	8,82	4,63	3,34	1,19	2,49	8,67	6,88	7,80	9,34	13,61	8,31	1,39	1,46	3,77	
Томская область	33,73	32,48	36,25	4,63	6,93	7,31	5,14	2,40	1,97	14,38	8,45	16,30	6,64	9,38	5,55	2,94	5,32	3,34	
Тюменская область	5,47	29,24	21,51	0,00	0,00	0,00	0,00	24,83	15,61	2,65	1,79	2,40	2,35	2,31	2,07	0,48	0,32	1,36	
Челябинская область	55,84	48,85	45,92	24,15	23,43	15,90	4,73	0,71	6,12	16,42	10,12	13,52	9,00	8,97	5	8,16	1,57	1,04	4,13
Всего	36,53	33,71	30,87	8,49	8,65	6,56	5,31	5,33	4,91	14,39	9,55	9,72	6,34	7,96	5,83	2,00	2,22	3,23	
Всего по северным терр.	34,66	31,32	28,75	11,14	12,12	9,96	4,90	3,38	3,35	11,09	7,08	7,26	5,30	6,35	4,69	2,24	2,39	2,95	
Всего по России	29,75	25,68	25,41	7,55	7,27	6,13	3,88	1,94	2,38	10,74	7,61	7,97	5,75	6,93	5,21	1,83	1,93	3,35	

*Составлено автором по данным аналитических материалов Подкомитета по делам Севера и

малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Все поступления из федерального бюджета в 2011 г. составляют 28,75 % доходов бюджетов северных субъектов РФ, что меньше показателя 2009 г. на 5,91 процентных пункта. В 5 северных регионах поступления из федерального бюджета составляют более половины доходов их бюджетов. В 2 северных регионах (Республика Тыва и Камчатский край) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджетов превышают половину доходов их региональных бюджетов.

Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности составляют 10,0 % всех доходов бюджетов северных субъектов Российской Федерации. Наибольшая их доля в доходах в Республике Тыва – 62,6%, Камчатском крае – 61,0%, Республике Алтай – 44,3%, Магаданской области – 41,8%, Республике Саха (Якутия) – 34,7%. Шесть северных регионов не получают указанные дотации (регионы – доноры) – Тюменская и Сахалинская области, Пермский край, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов составили 3,4% всех доходов бюджетов северных субъектов РФ, в том числе в Чукотском автономном округе – 24,3%, Тюменской области – 15,6%.

Субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (межбюджетные субсидии) в 2011 г. составили 7,3% всех доходов бюджетов северных субъектов РФ. Всего в северные регионы на эти цели из федерального бюджета поступило 109 914,7 млн руб. или на 20,3% больше, чем в 2010 г.

Субвенций на реализацию переданных федеральных полномочий поступило в северные регионы на сумму 71 042,6 млн руб., что на 13,4% меньше, чем в 2010 г. Это составило 6,4% доходов бюджетов всех северных регионов, от 1,1% к доходам в Ямало-Ненецком автономном округе до 11,0% - в Республике Карелия.

Основная часть межбюджетной поддержки предоставляется в виде дотаций из фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Таблица 6

Динамика дотаций выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности северных территорий

[1]

	2009 г.		2010 г.		2011 г.
	всего (тыс. руб.)	% к 2008 г.	всего (тыс. руб.)	% к 2009 г.	всего (тыс. руб.)
Республика Алтай	5 761 914,20	1,31	5 849 275,30	1,02	5 982 034,20
Республика Бурятия	12 874 899,30	1,23	11 587 695,30	0,90	10 774 731,40
Республика Карелия	1 132 362,30	0,74	2 213 826,60	1,96	2 765 154,60
Республика Коми	453 524,00	1,44	1 135 021,90	2,50	1 473 746,10
Республика Саха (Якутия)	35 113 715,20	1,54	39 200 910,40	1,12	39 771 181,40
Республика Тыва	9 451 507,40	1,29	9 066 421,30	0,96	9 556 761,30
Забайкальский край	7 766 553,40	1,23	8 317 299,80	1,07	6 014 887,30
Камчатский край	10 680 706,80	1,33	22 249 700,50	2,08	29 342 236,60
Красноярский край	460 083,40	0,13	3 187 823,70	6,93	379 070,40
Приморский край	8 472 108,40	1,16	9 593 939,50	1,13	10 331 696,80
Хабаровский край	5 124 660,90	1,08	6 269 168,90	1,22	7 017 002,20
Амурская область	6 236 861,30	1,07	7 049 760,70	1,13	5 079 561,20
Архангельская обл.	5 218 147,90	1,11	7 598 047,50	1,46	5 466 546,80
Иркутская область	6 503 130,10	0,97	6 678 309,70	1,03	4 150 620,80
Магаданская область	7 985 985,00	1,41	8 504 083,40	1,06	7 614 173,70
Мурманская область	1 106 901,40	0,9	1 072 730,70	0,97	1 599 383,60
Сахалинская область	3 171 263,20	1	2 854 264,80	0,90	-
Томская область	1 473 916,50	1,12	2 369 367,20	1,61	3 133 509,80
Чукотский АО	1 762 867,00	1,02	1 692 724,30	0,96	466 620,40
В целом по России	373 995 657,9	-	396 995 657,9	-	396 995 657,9

При распределении средств федерального бюджета, выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2011 г., размер дотаций по сравнению с 2010 г. сокращен 8

северным регионам (Республика Бурятия, Забайкальский и Красноярский края, Амурская, Архангельская, Иркутская и Магаданская области, Чукотский автономный округ). Причем у четырех из них расчетная бюджетная обеспеченность после распределения дотаций ниже 70%.

Следует отметить, что фонд финансовой поддержки регионов не выполняет в полной мере функцию выравнивания бюджетной обеспеченности. Во-первых, это связано с его недостаточным объемом. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2011-2013 гг. сохранится на уровне 2010 г. и составит 396 995,7 млн руб. ежегодно. Очевидно, что такого общего объема указанных дотаций недостаточно для снижения уровня дифференциации бюджетной обеспеченности регионов и обеспечения гарантий субъектам РФ в исполнении их расходных обязательств. Во-вторых, много нареканий вызывает методика распределения средств фонда. Неоднократно отмечалось, что эта методика излишне формализована и не отражает реальных возможностей регионов по мобилизации налогооблагаемых ресурсов, основывается в основном на показателях прошлых лет и недостаточно учитывает происходящие изменения в экономике и социальной сфере и повышенные бюджетные расходы, вызванные северными специфическими факторами.

Выделение дотаций существенно влияет на бюджетную обеспеченность северных территорий.

Таблица 7

Бюджетная обеспеченность северных регионов до и после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

Субъекты РФ	2009		2010		2011		2012		2013	
	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР
Республика Алтай	0,173	0,586	0,190	0,641	0,203	0,640	0,203	0,597	0,185	0,565
Республика Бурятия	0,334	0,608	0,425	0,669	0,430	0,667	0,443	0,629	0,443	0,601
Республика Карелия	0,653	0,691	0,585	0,688	0,596	0,686	0,601	0,650	0,587	0,622
Республика Коми	0,918	0,926	0,848	0,882	0,866	0,895	0,883	0,897	0,898	0,904
Республика Саха	0,387	0,615	0,351	0,660	0,369	0,660	0,358	0,618	0,349	0,588
Республика Тыва	0,145	0,583	0,174	0,640	0,183	0,638	0,184	0,595	0,169	0,563
Забайкальский край	0,444	0,623			0,530	0,679	0,542	0,642	0,522	0,612
Камчатский край	0,363	0,612	0,195	0,642	0,202	0,640	0,204	0,597	0,200	0,567
Красноярский край	0,969	0,973	0,821	0,861	0,987	0,990	0,978	0,981	0,973	0,974
Приморский край	0,524	0,633	0,549	0,683	0,552	0,681	0,573	0,646	0,561	0,618
Хабаровский край	0,565	0,638	0,589	0,688	0,592	0,686	0,595	0,649	0,595	0,623
Амурская область	0,455	0,624	0,483	0,676	0,558	0,682	0,595	0,649	0,596	0,623
Архангельская область	0,552	0,637	0,537	0,682	0,630	0,710	0,638	0,683	0,640	0,661
Иркутская область	0,621	0,662	0,684	0,755	0,814	0,855	0,818	0,840	0,819	0,829
Магаданская область	0,321	0,606	0,306	0,655	0,361	0,659	0,343	0,616	0,335	0,586
Мурманская область	0,784	0,808	0,878	0,905	0,835	0,871	0,824	0,846	0,825	0,835
Томская область	0,720	0,750	0,700	0,767	0,694	0,761	0,694	0,732	0,691	0,709
Чукотский АО	0,500	0,630	0,539	0,682	0,815	0,855	0,784	0,810	0,776	0,789

*Составлено автором по данным аналитических материалов Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

К обеспеченным регионам, имеющим высокие собственные бюджетные доходы и не получающим финансовой помощи из федерального бюджета (регионы – доноры), в 2011 г. относятся 6 из 24

северных регионов (Пермский край, Тюменская и Сахалинская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Эти территории имеют высокоразвитую промышленность, прежде всего по добыче и переработке углеводородного сырья, уровень их бюджетной обеспеченности выше 100%. При этом необходимо иметь в виду, что показатели Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в расчетах межбюджетных отношений учитываются в составе Тюменской области, Ненецкого автономного округа – в составе дотационной Архангельской области. В 2011 г. из 18 северных регионов один регион (Красноярский край) имеет бюджетную обеспеченность 99%, четыре региона – от 90% до 80%, два – от 80% до 70% и одиннадцать – от 70% до 60%.

В условиях действующей системы межбюджетных отношений в последние годы бюджетная обеспеченность наиболее дотационных северных регионов падает. Причем эта тенденция прогнозируется и в дальнейшем. У 9 северных регионов расчетная бюджетная обеспеченность в 2012 г. ниже уровня 2011 г. В 2013 г. расчетная бюджетная обеспеченность ожидается ниже уровня 2011 года уже у 16 северных регионов, у 12 регионов она будет ниже 70%, причем у 5 из них - ниже 60%. За весь период использования данного способа определения расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ она никогда не опускалась до такого низкого показателя.

Для оценки потенциала жизнеобеспечения и развития регионов важное значение имеет бюджетная обеспеченность за счет собственных доходов, т.е. без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Три северных региона (республики Алтай и Тыва и Камчатский край) имеют уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций менее 30%, республики Бурятия, Саха (Якутия) и Магаданская область входят в группу регионов, уровень бюджетной обеспеченности которой колеблется в пределах 30-50%, в группу регионов с бюджетной обеспеченностью от 50% до 70% вошли 7 регионов (Республика Карелия, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Архангельская и Томская области), уровень бюджетной обеспеченности от 70% до 100% имеют 5 северных регионов (Республика Коми, Красноярский край, Мурманская, Иркутская области, Чукотский автономный округ).

Представленные показатели расчетной бюджетной обеспеченности свидетельствуют, что большинство северных регионов, несмотря на принимаемые меры финансовой поддержки, не имеют достаточных финансовых ресурсов для реализации возложенных на них расходных полномочий, не говоря уже о возможности направления средств на меры по устойчивому социально-экономическому

развитию территорий. Это свидетельствует о неэффективности применяемых мер финансовой поддержки.

В качестве индикаторов эффективной бюджетной политики предлагается использовать показатели, характеризующие степень дифференциации территорий по основным параметрам социально-экономического развития.

Таблица 8

Инструменты бюджетной политики и показатели ее эффективности

Задачи бюджетной политики	Инструмент реализации	Критерий оценки эффективности
Сокращение ассиметрии	Распределение дотаций	Размах ассиметрии показателей социально-экономического развития территории
Укрепление финансовой базы территорий	Распределение регулирующих налогов	Изменение налогового потенциала территории, сбалансированность бюджета
Стимулирование самостоятельного развития	Распределение субсидий и субвенций	Обеспеченность собственными доходами, темп роста бюджетной обеспеченности

В настоящее время можно условно разделить районы Севера на 3 группы: активно развивающиеся, депрессивные и экономически неразвитые. Инструменты бюджетной политики в каждой из этих групп должны быть различны.

Для первой группы (Ямало - Ненецкий и Ханты - Мансийский автономные округа, Республика Коми, Республика Саха (Якутия) и др.) – задача бюджетной политики- стимулирование самостоятельного развития; инструменты реализации: распределение субсидий и субвенций. Эта помощь будет стимулировать повышение эффективности региональной экономики. Также могут иметь место косвенные меры поддержки (гарантирование кредитов иностранных и российских банков, инвестиционные налоговые кредиты и др.) и регулирования региональных рынков.

Для второй группы (Республика Карелия, Магаданская область и другие территории с депрессивным состоянием горнодобывающей, лесной и рыбной промышленности) – задача бюджетной политики – укрепление финансовой базы территорий путем прямой государственной финансовой поддержки, а

также значительных косвенных мер поддержки, направленных на решение наиболее острых проблем производства и жизнеобеспечения.

Для третьей группы (Республика Тыва, Республика Алтай, Республика Бурятия, Читинская область, ряд автономных округов) - задача бюджетной политики - сокращение ассиметрии путем предоставления дотаций, значительная прямая государственная финансовая поддержка социальной сферы и систем жизнеобеспечения с одновременным стимулированием развития местного экономического потенциала.

Селективность государственной поддержки предполагает переход от обобщенного приравнивания территорий к районам Крайнего Севера к дифференциации по конкретным критериям (особенности расселения и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, особые условия завоза продукции и другие экономико- географические факторы). Это позволит в зависимости от выбора конкретного критерия сделать более гибким и адресным предоставление средств финансовой поддержки.

Создание устойчиво растущей национальной экономики невозможно без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления кризисных явлений и отставания в развитии отдельных территорий. Результативность бюджетной политики, направленной на бюджетное выравнивание территорий, во многом определяет стабильное функционирование субъектов РФ, полностью или частично отнесенных к северным территориям, сокращение их регионального социально-экономического неравенства.

Список литературы:

1. Информационно-аналитическая записка «О прогнозе бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, в 2011 году». [Электронный ресурс] URL: <http://severcom.ru/files/upload/analitics>
2. О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам в 2011 году. [Электронный ресурс] URL: <http://severcom.ru/files/upload/analitics>
3. О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2010 году. [Электронный ресурс] URL: <http://severcom.ru/files/upload/analitics>

4. О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2009 году.[Электронный ресурс]URL:<http://severcom.ru/files/upload/analitics>
5. Основные макроэкономические показатели проекта федерального бюджета.[Электронный ресурс] URL: <http://severcom.ru/files/upload/analitics>
6. Полозков М.Г. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий// Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343. С.148-152

Literatyre:

1. Informational and analytical note "On the forecast of fiscal capacity of the Russian Federation, in whole or in part, attributed to the Far North and equivalent areas in 2011." Electronic resource. <http://severcom.ru/files/upload/analitics>
2. On the socio-economic situation and the financial performance of the Russian Federation, in whole or in part, attributed to the northern areas in 2011. Electronic resource.<http://severcom.ru/files/upload/analitics>
3. On the socio-economic situation and the financial performance of the Russian Federation, in whole or in part, attributed to the northern areas in 2010. Electronic resource.<http://severcom.ru/files/upload/analitics>
4. On the socio-economic situation and the financial performance of the Russian Federation, in whole or in part, attributed to the northern areas in 2009. Electronic resource.<http://severcom.ru/files/upload/analitics>
5. The main macroeconomic indicators of draft federal budget. [http:// severcom.ru / files / upload / analitics /](http://severcom.ru/files/upload/analitics/)
6. Polozkov MG Stimulatory fiscal equalization territories / / Bulletin of Tomsk State University. , 2011. Number 343. P.148-152