

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ В ЦЕЛЯХ ВЫРАВНИВАНИЯ ДОХОДОВ И ПОВЫШЕНИЯ БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ¹

НОГОВИЦЫН Роман Романович, д.э.н., профессор, nogovitsyn50@mail.ru, Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, Якутск, Россия
СОФРОНОВА Татьяна Семеновна, sotase@yandex.ru, Финансово-экономический институт Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова, Якутск, Россия
ПОТРАВНАЯ Евгения Владимировна, к.социол.н., potr195@gmail.com, Череповецкий государственный университет, Череповец, Россия

В статье рассматриваются вопросы оценки бюджетной обеспеченности арктических регионов с целью выравнивания доходов и повышения благосостояния населения. Проведен анализ объективных и субъективных факторов, влияющих на пространственную дифференциацию арктических регионов в рамках проводимой государственной политики по выравниванию бюджетной обеспеченности. Выполнены сравнительный анализ и оценка влияния показателей уровня бедности и среднемесячной заработной платы при расчете индекса бюджетных расходов в разрезе групп арктических регионов. На основе Методики выравнивания бюджетной обеспеченности с учетом новаций, введенных с 2023 г., дана оценка изменения индекса бюджетных расходов арктических регионов. Выявлена тенденция к изменению подходов в государственной политике выравнивания бюджетной обеспеченности арктических регионов в пользу субъективных факторов пространственной дифференциации с учетом финансово-экономических условий, сложившихся диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, неоднородности бюджетных обязательств и бюджетного финансирования. Учитывая необходимость влияния промышленного освоения Арктики на повышение качества жизни народов Севера и народосбережение, предлагается усилить вовлеченность добывающих компаний в решение социально-экономических задач развития арктических территорий и поддержки местного населения на основе социального инвестирования таких компаний в районах своей деятельности.

Ключевые слова: арктические регионы, бюджетная обеспеченность, российская Арктика, коренные народы Севера, индекс бюджетных расходов, выравнивание доходов, уровень бедности.

DOI: 10.47711/0868-6351-200-136-149

Введение. Освоение и развитие Арктики тесно связаны и охватывают важные в социальном отношении вопросы уровня и качества жизни проживающих здесь людей, включая коренные малочисленные народы Севера, ведущие традиционный образ жизни [1]. Одним из существенных факторов, влияющих на обеспечение качества и уровня жизни населения, достижение социальных стандартов, является бюджетная обеспеченность региона. При этом следует учитывать существенную дифференциацию регионов по своему развитию и возможностям обеспечить требуемый уровень благосостояния населения. Вопросы борьбы с бедностью населения в Арктической зоне (АЗ) РФ получили определенное развитие (см., например, [2]). Вместе с тем, проблемы повышения благосостояния населения, оказания стандартного комплекса услуг в расчете на одного человека с учетом различий в уровне развития отдельных регионов и его выравнивания путем оценки и регулирования их бюджетной обеспеченности требуют своего обоснования.

Причина неоднородности в развитии регионов состоит в неравномерном распределении природных и трудовых ресурсов и финансовых центров в стране как едином экономическом пространстве. При этом следует учитывать, что отсталость отдельных

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ). Проект № 22-28-01010 «Народосбережение как основа безопасного социально-экономического развития регионов России: анализ, прогноз и система мер по локализации и нейтрализации угроз».

регионов может стать угрозой для страны, причиной социальных и экономических конфликтов. Следовательно, регулирование вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития регионов имеет важное значение.

Цель исследования заключается в группировке и оценке факторов, влияющих на пространственную дифференциацию арктических регионов в рамках проводимой государственной политики по выравниванию их бюджетной обеспеченности и повышению благосостояния населения. Гипотеза исследования состоит в том, что Арктическая зона РФ является неоднородным социально-экономическим пространством. При этом развитие арктических территорий в значительной степени определено влиянием объективных факторов пространственной поляризации (природно-климатические условия, распределение природных ресурсов), влияющих на специализацию регионов, а также связано с субъективными факторами (структура экономики, среднемесячная заработная плата, уровень бедности и др.). Исследование направлено на развитие методов оценки и выравнивания бюджетной обеспеченности арктических регионов для достижения социальных стандартов жизни и повышения благосостояния населения.

Материалы и методы исследования. В действующем законодательстве и научных трудах нет однозначного толкования понятия пространственная поляризация регионов. Так, в работе [3] неоднородность характеризуется в качестве одного из свойств экономического пространства, определяется неравномерностью размещения в пространстве экономических ресурсов и неоднородностью внешней среды. По мнению других авторов, в условиях поляризации регионов в одном полюсе отмечается рост, а в другом – упадок [4].

В работе [5] выделяют два подхода к пространственному развитию: центрo-периферийная модель и модель концентрации экономической деятельности в местах, которые обладают сравнительными преимуществами (природные ресурсы, развитие инфраструктуры, человеческий капитал, наличие политических, финансовых институтов). В исследовании [6] рассмотрены различные направления и формы процессов дифференциации регионов, которые охватывают вопросы формирования и развития поселений (социально-демографические аспекты, поляризация в расселении), экономического развития (отличия и дифференциация регионов по уровню ВРП на душу населения) и социальные аспекты (дифференциация в доходах на душу населения и др.).

В настоящее время имеются различные трактовки термина «поляризация». К примеру, выделяется социальная дифференциация территорий, которая подразумевает разделение общества на группы, слои, конфликтующие между собой и различающиеся материальным положением, ценностными позициями и интересами. Вопрос о социальной дифференциации арктических регионов можно также рассматривать, отталкиваясь от уровня доходов местного населения, а также от уровня бедности. С этих позиций можно рассматривать население, проживающее в АЗРФ, как, условно говоря, бедных и богатых.

В [7] поляризация определяется как развитие, при котором явления, характерные для одного участка (компонента), функционально связаны с обратными явлениями, регистрируемыми на другом участке (у других компонентов). При этом выделяется выравнивание как своего рода альтернатива поляризации.

Авторы предлагают определять пространственную поляризацию арктических регионов как процессы неравномерного развития территорий с противоположными или близкими к ним социально-экономическими показателями, сложившимися в результате влияния объективных и субъективных факторов и отражающимися на условиях и качестве жизни граждан. Данные процессы развития арктических регионов часто трактуются с применением таких терминов, как неравенство, диспропорция, дифференциация.

В зависимости от цели применения определенного нормативного правового акта используется специфичная формулировка. Так, в актах, относящихся к вопросам бюджетных полномочий, к примеру, в Положении Министерства финансов РФ, диспропорция выделяется как сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов. В государственных программах, связанных с развитием культуры и спорта, в качестве приоритетов государственной политики намечено устранение диспропорций в обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры. В целом определение и устранение диспропорций развития регионов и муниципальных образований относятся к ключевым задачам стратегического планирования.

Отметим, что факторы возникновения пространственной дифференциации арктических регионов являются объективными. В России с ее территорией и неравномерным распределением ресурсов (природных, трудовых и т. д.) диспропорция социально-экономических показателей регионов, в первую очередь северных территорий, существовала исторически [8]. Тем не менее, государственная политика должна быть направлена на сглаживание негативных сторон, связанных с различным уровнем развития регионов, что предполагает анализ субъективных факторов, которые также влияют на сложившиеся диспропорции.

К объективным факторам пространственной дифференциации арктических регионов относятся природно-климатические особенности территории, экономико-географические различия в силу неравномерного размещения природных ресурсов, демографические факторы (этнический состав, плотность населения), хозяйственная специализация (доступ к природным ресурсам, особенности исторического развития и размещения производительных сил, транспортной, энергетической инфраструктуры). К субъективным факторам пространственной дифференциации арктических регионов можно отнести финансово-экономические условия, сложившиеся диспропорции в социально-экономическом развитии регионов, неоднородность бюджетных обязательств и бюджетного финансирования, миграционные процессы [9].

Попытки выравнивания развития отдельных регионов в нашей стране предпринимались довольно длительное время. Так, в «Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год» указывалось на необходимость ускорения развития депрессивных и слаборазвитых регионов. В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (2020 г.) указывается на неравномерность промышленно-хозяйственного освоения отдельных территорий Арктической зоны, что сопряжено с возникновением конфликтных ситуаций при принятии управленческих решений в Арктике. Кроме того, отмечаются отставание значений показателей, характеризующих качество жизни в Арктической зоне, от средних показателей по субъектам РФ, а также низкий уровень доступности качественных социальных услуг и благоустроенного жилья в населенных пунктах, расположенных в отдаленных местностях, в том числе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Преодоление указанных недостатков во многом связано с выравниванием развития отдельных арктических регионов, в том числе, на основе повышения их бюджетной обеспеченности.

Как отмечается в работе [10], формирование достаточной финансовой базы является ключевым условием и инструментом обеспечения социально-экономического развития на арктических территориях. Для регулирования финансовой обеспеченности российских арктических регионов в настоящее время используются перераспределение финансовых потоков путем межбюджетных трансфертов и программно-целевые инструменты.

Анализ имеющегося зарубежного опыта свидетельствует о применении различных финансовых инструментов регулирования развития арктических регионов, включая

программно-целевые инструменты, специализированные фонды развития, прямое выделение средств на текущие расходы и развитие, инструменты выравнивания бюджетной обеспеченности и налоговые инструменты, а также инструменты повышения инвестиционной привлекательности территории (специальные режимы и др.) [11]. К примеру, в Канаде применяются прямые инструменты развития северных территорий, включая системы межбюджетных трансферов. Инструменты выравнивания бюджетной обеспеченности используются в Финляндии и Швеции. Создание специальных фондов развития получило применение в США (Аляска) и Норвегии. Прямое выделение средств на текущие расходы и развитие используется в Дании.

На рис. 1 приведена схема проявления пространственной дифференциации и поляризации регионов во времени, когда при отсутствии инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности и сглаживания социально-экономических показателей, приближающих отстающие регионы к стандарту, отклонения в их развитии будут расти. При наступлении момента (t_3), когда отрицательная полярность (В) достигнет критического значения, может наступить кризисная ситуация в группе отстающих регионов. Таким образом, выравнивание развития регионов в одном арктическом пространстве ориентировано на решение задач социального характера, включая снижение безработицы, бедности, повышение благосостояния людей и сохранение народосбережения в АЗРФ в целом.

Инструменты сглаживания и выравнивания в рамках государственной политики развития Арктики призваны приблизить арктические регионы с низким уровнем развития как минимум к стандарту (А), таким образом, государство реализует свою функцию оператора, устанавливающего правила доходов внутри экономического пространства.

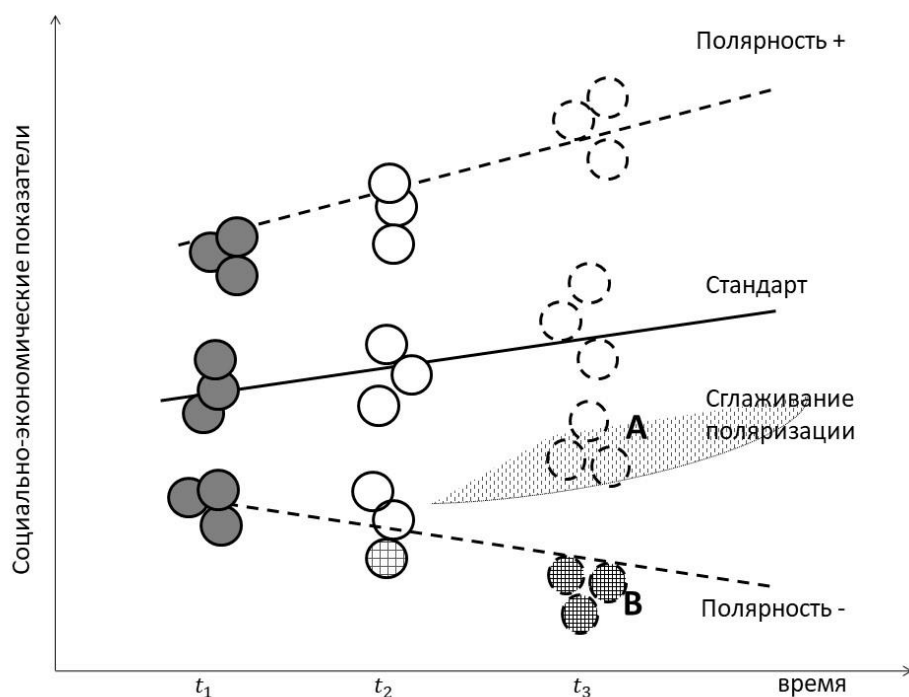


Рис. 1. Тенденции проявления пространственной поляризации регионов

Источник: составлено авторами.

Основным инструментом выравнивания развития отстающих регионов и их приближения к стандарту является достижение бюджетной обеспеченности, т. е. достижение стандарта стоимости гарантированного пакета услуг и затрат в расчете на одного гражданина в зависимости от региона проживания. Анализ применения Методики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, применяемой Правительством России², показывает, что, с 2017 г. 30% дотаций распределяется по «модельным» бюджетам, 70% – сохранено за методом выравнивания исходя из уровня бюджетной обеспеченности, который рассчитывается как соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. В свою очередь, индекс бюджетных расходов учитывает факторы, которые характеризуют межрегиональные различия в заработной плате и жизнедеятельности населения в регионах.

Вторым инструментом после бюджетного выравнивания является политика социально-экономического развития, включающая инвестиционную, налоговую составляющие, и направленная на создание территорий опережающего развития, регионов-«полосов» роста, за которыми «тянулись» бы отстающие [12]. В то же время, по имеющейся информации, подавляющее большинство таких зон не показали никакого опережения, строительство объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры тоже формируется из бюджета³.

Следует учитывать, что в Методике расчетный объем дотации распределяется между регионами, исходя из уровней их бюджетной обеспеченности и критериев ее выравнивания. Индекс бюджетных расходов характеризуется как условная оценка отклонения стоимости стандартного комплекса услуг в регионе по сравнению с ее среднероссийским уровнем. Если значение данного индекса по региону составляет 3, это означает, что стандартный набор бюджетных расходов на одного человека в данном регионе обходится в 3 раза дороже, чем в среднем по стране. Индекс бюджетных расходов (ИБР) рассчитывается с учетом коэффициентов дифференциации заработной платы ($K_i^{ЗП}$), стоимости жилищно-коммунальных услуг ($K_i^{ЖКУ}$), уровня цен (K_i^C) и уровня социальной нагрузки ($K_i^{СН}$) по каждому региону.

Наибольшее значение для расчета ИБР имеет коэффициент дифференциации заработной платы ($K_i^{ЗП}$). Он учитывает районный коэффициент, надбавки к заработной плате, затраты на проезд к месту использования отпуска, коэффициент расселения населения и показатель среднемесячной заработной платы. Первые четыре показателя являются инструментами выравнивания условий оплаты труда и гарантий в рамках государственной политики по сглаживанию пространственной поляризации северных и труднодоступных территорий. Показатель среднемесячной заработной платы введен в Методику с 2023 г. и является субъективным фактором, который зависит преимущественно от структуры экономики региона, его пространственной специализации и в меньшей степени – от районных коэффициентов, надбавок и гарантий, которые на практике применяются в основном организациями государственного сектора.

Второй по значимости коэффициент для расчета ИБР, коэффициент уровня цен (K_i^C), рассчитывается исходя из стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в регионе, коэффициента транспортной доступности и доли населения в возрасте до 17 лет и старше трудоспособного возраста. В свою очередь, коэффициент транспортной доступности учитывает показатели, характеризующие плотность транспортных путей, долю населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам

² Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 29.12.2022) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).

³ Помогает ли ТОРСЭР арктическим регионам URL: <https://rg.ru/2020/10/27/reg-szfo/pomogaiut-li-toser-arkticheskim-regionam.html>.

с твердым покрытием, а также численность населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, например, «северный» завоз [13].

Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг $K_i^{ЖКУ}$ учитывает среднюю за три года стоимость жилищно-коммунальных услуг на кв. м и долю покрытия таких расходов среднедушевыми денежными доходами граждан в регионе. Коэффициент уровня социальной нагрузки ($K_i^{СН}$) рассчитывается, исходя из доли населения с денежными доходами ниже границы бедности по региону. Данный коэффициент является новацией, действующей с 2023 г., так же, как и показатель среднемесячной заработной платы.

Результаты исследования. Для достижения поставленной цели авторами проведен сравнительный анализ составляющих индекса бюджетных расходов в разрезе групп регионов и дана оценка влияния новаций, введенных в Методику с 2023 г. В целом индекс бюджетных расходов отображает числовое значение объективных и субъективных факторов, влияющих на пространственную поляризацию регионов, в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности. Предлагается разделить показатели, участвующие в расчетах соответствующих коэффициентов, на две группы – объективные и субъективные факторы, влияющие на количественную оценку поляризации в виде индекса бюджетных расходов (табл. 1).

Таблица 1

Группировка факторов, влияющих на оценку пространственной поляризации

Объективные факторы	Субъективные факторы
Коэффициент дифференциации заработной платы ($K_i^{ЗП}$)	
Показатель заработной платы и надбавок (доля 0,5), который включает: районный коэффициент ($K_i^{рай}$); надбавки к заработной плате ($K_i^{тер}$); затраты на проезд к месту использования отпуска (E_i); долю населения, проживающего в малых населенных пунктах (K_i^p)	Показатель среднемесячной заработной платы ($ЗП_i$) (доля 0,5)
Коэффициент уровня цен ($K_i^ц$)	
Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг; плотность транспортных путей постоянного действия; численность населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров	Доля экономически неактивного населения; доля сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с объектами транспортной инфраструктуры
Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг ($K_i^{ЖКУ}$)	
Средняя за три года стоимость жилищно-коммунальных услуг за 1 кв. м	Среднедушевые денежные доходы граждан
Коэффициент уровня социальной нагрузки ($K_i^{СН}$)	
	Доля бедного населения; доля экономически неактивного населения

Источник: составлено авторами.

В расчетах дотации на 2023 г. индекс бюджетных расходов более чем на 10% превысил среднероссийский уровень по 23-м регионам. По девяти арктическим регионам проведена группировка по значению ИБР по трем интервальным группам (табл. 2):

– 1-я группа регионов, по которым индекс бюджетных расходов более чем в 1,5 раза превышает среднероссийский уровень (Республика Саха (Якутия), Чукотский, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа);

– 2-я группа регионов, по которым индекс бюджетных расходов превышает среднероссийский уровень на 25-50% (Республика Коми, Мурманская, Архангельская области, Красноярский край);

– 3-я группа регионов, по которым индекс бюджетных расходов превышает среднероссийский уровень на 10-25% (Республика Карелия).

Возникает вопрос. Насколько повлияло введение в Методику двух субъективных факторов (среднемесячная заработная плата и доля бедного населения) на индекс бюджетных расходов арктических регионов?

Таблица 2

Группировка арктических регионов по значению индекса бюджетных расходов

Федеральный округ	Индекс бюджетных расходов на 2023 г.		
	интервал от 1,101 до 1,250	интервал от 1,251 до 1,500	интервал свыше 1,501
Северо-Западный	Республика Карелия –1,187	Архангельская обл. – 1,393 Мурманская обл. – 1,393 Республика Коми –1,443	Ненецкий АО – 3,976
Уральский			Ямало-Ненецкий АО – 2,531
Сибирский		Красноярский край –1,311	
Дальневосточный			Республика Саха (Якутия) –4,049 Чукотский АО – 11,719

Источник: составлено по данным Министерства финансов Российской Федерации на 2023 г. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/FFPR_na_2023_-_2025_gody.pdf

Для оценки влияния данных новаций была рассчитана медиана по индексу бюджетных расходов за 2018-2022 гг. Выявлено, что значение медианы незначительно отличается от индекса на 2022 г., который предшествовал новациям. Только по пяти регионам есть отклонение от -3 до +2%, что доказывает стабильность Методики в части расчетов индекса бюджетных расходов. На основе использования метода сравнения медианы за 2018-2022 гг. и индекса на 2023 г., рассчитанного с учетом новых двух показателей, выявлено их влияние на ИБР в группе арктических регионов (рис. 2).

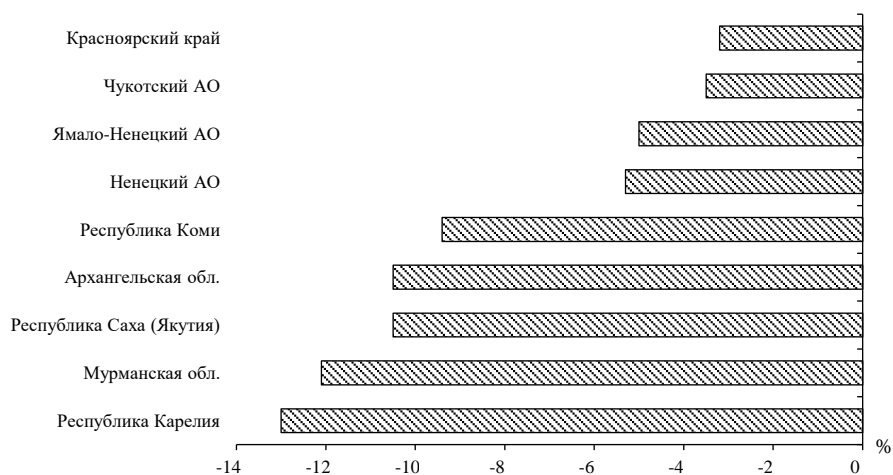


Рис.2. Изменение индекса бюджетных расходов на 2023 г. в группе арктических регионов по сравнению с медианой, %

Учитывая, что индекс бюджетных расходов влияет на расчетный размер дотации, при условии стабильности индекса налогового потенциала предлагается распределить арктические регионы (см. рис. 2) на две группы.

Первая группа, «отрицательное влияние». Это регионы, по которым введение в Методику показателей среднемесячной заработной платы и доли бедного населения повлияло на уменьшение индекса 2023 г. (больше чем на 9%) и, соответственно, на уменьшение расчетного объема дотации, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности. В эту группу вошли пять арктических регионов (Республики Коми, Карелия, Саха (Якутия), Архангельская и Мурманская области), для которых соотношение среднемесячной заработной платы в регионе и по стране оказалось меньше по сравнению со значением показателя заработной платы и надбавок, применяемого в качестве оценки северных гарантий.

К примеру, показатель заработной платы и надбавок по Республике Карелия, исчисляемый внутри коэффициента дифференциации заработной платы ($K_i^{3П}$), за 2022 г. составлял 1,951, что предполагает превышение среднемесячной заработной платы в данном регионе почти в 2 раза по сравнению со среднемесячной ее величиной в стране (45 936 руб.). Фактическая среднемесячная заработная плата в Карелии составляет 41 918 руб., что повлияло на снижение коэффициента дифференциации заработной платы с 1,650 в 2022 г. до 1,362 – в 2023 г. Аналогичная ситуация наблюдается по Республике Саха (Якутия). Соотношение среднемесячной заработной платы в регионе и соответствующей величины по стране составляет 1,554, что повлияло на снижение коэффициента дифференциации заработной платы с 3,255 в 2022 г. до 2,566 в 2023 г.

Коэффициент социальной нагрузки введен с удельным весом 0,05 взамен уменьшения удельного веса коэффициента дифференциации заработной платы с 0,55 до 0,50. В качестве примера приведем Мурманскую область, где коэффициент социальной нагрузки составляет 0,784 по отношению к среднероссийскому. Таким образом, при уменьшении удельного веса коэффициента дифференциации заработной платы в Мурманской области с более высоким значением по сравнению со среднероссийским (2,007 в 2022 г.) произошло увеличение удельного веса коэффициента социальной нагрузки со значением ниже среднероссийского (0,784), что обуславливает снижение индекса бюджетных расходов;

Вторая группа, «незначительное влияние». Это арктические регионы, по которым отмечается изменение индекса бюджетных расходов до 5% (Красноярский край, Чукотский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа). В данную группу входят регионы с высокой среднемесячной заработной платой ввиду особенностей развития экономики региона. К примеру, соотношение среднемесячной заработной платы в Ямало-Ненецком АО (104 272 руб.) и России (45 936 руб.) составляет 2,3, а коэффициент дифференциации заработной платы по данному региону, применяемый в Методике, – 2,596. По Чукотскому АО индекс бюджетных расходов незначительно снизился в связи с тем, что наибольший вес в его расчете занимают коэффициенты уровня цен и стоимости жилищно-коммунальных услуг.

На основе рис. 2 и данных Министерства финансов России по всем регионам отметим, что новации Методики в значительной степени (более чем на 5%) повлияли на значение ИБР 23-х регионов, в том числе:

– снизился индекс по семи арктическим, по шести дальневосточным и шести сибирским регионам; снижение наблюдается от 5 до 16 %;

– повысился индекс по трем регионам с высокой среднемесячной заработной платой в условиях развитой структуры экономики и отсутствия показателей, компенсирующих сложные климатические и географические условия (гг. Москва, Санкт-Петербург; Московская область); рост составил от 5 до 23%.

Таким образом, в результате разделения коэффициента дифференциации заработной платы на две части (объективные и субъективные факторы) с 2023 г. госу-

дарственная политика по сглаживанию влияния факторов пространственной дифференциации меняет уклон в сторону субъективных факторов, в большей степени обусловленных спецификой экономического развития регионов.

Следует учитывать, что для северных регионов коэффициент дифференциации заработной платы включает в себя гарантию по оплате проездных к месту проведения отпуска. Соответственно, за счет введения показателя среднемесячной заработной платы с удельным весом 0,5 влияние северных гарантий на формирование коэффициента существенно снизилось, в результате чего северные регионы «потеряли» в его расчете и, следовательно, – в индексе бюджетных расходов.

Коэффициент уровня социальной нагрузки (K_i^{CH}) введен в Методику расчета бюджетной обеспеченности регионов с 2023 г. Удельный вес коэффициента в ИБР составляет минимальное значение (0,05) по сравнению с другими коэффициентами. Группировка арктических регионов по четырем интервалам на основе значения данного коэффициента отражает наличие определенной дифференциации в регионах (табл. 3).

Таблица 3

Группировка регионов по значению коэффициента уровня социальной нагрузки на 2023 г.

Федеральный округ	Интервал			
	ниже 0,899	от 0,900 до 1,100	от 1,101 до 1,300	свыше 1,301
Северо- Западный	Мурманская обл. (0,784), Ненецкий АО (0,863)	X	Архангельская обл. (1,102)	Республики Карелия (1,367), Коми (1,387)
Уральский	Ямало-Ненецкий АО (0,364)	X	X	X
Сибирский	X	X	X	Красноярский край (1,428)
Дальневосточный	Чукотский АО (0,599)	X	X	Республика Саха (Якутия) (1,435)

Источник: составлено по данным Министерства финансов Российской Федерации.

Расчеты показывают, что минимальное значение коэффициента фиксируется в Ямало-Ненецком АО (0,364). По данным Росстата, доля бедного населения в данном регионе за 2021 г. составила 4,6% общей численности населения⁴. Максимальное значение коэффициента отмечается в Республиках Саха (Якутия) (1,435), Карелия (1,367), Коми (1,387) и Красноярском крае (1,428). Уровень бедности в данных регионах колеблется от 14,4 до 16,3%.

На основе построения регрессионной модели можно выявить зависимость уровня бедности и уровня бюджетной обеспеченности после распределения дотации и обозначить два полюса: «белая» зона регионов, у которых доля бедных меньше среднероссийского значения (11%) и противоположная «серая» (критическая) зона (рис. 3). «Белую» зону «возглавляет» Ямало-Ненецкий АО с уровнем бедности 4,6% и уровнем бюджетной обеспеченности 1,965, что означает превышение индекса налогового потенциала над индексом бюджетных расходов почти в 2 раза. «Серая» зона представлена Республикой Саха (Якутия) с уровнем бедности 16,3% и уровнем бюджетной обеспеченности после распределения дотации 0,716, что означает недостаточность доходов, чтобы обеспечить стандартный комплекс бюджетных расходов.

На рис. 3 наблюдается обратная зависимость уровня бедности в регионе от его бюджетной обеспеченности после распределения дотации:

⁴ Неравенство и бедность URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723#>

1) в «белой» зоне преобладают регионы с низким уровнем бедности (ниже 11%), которые не являются получателями дотации на выравнивание из федерального бюджета, собственные доходы их бюджетов полностью покрывают их расходы;

2) в критической («серой») зоне преобладают регионы, в которых уровень бедности превышает среднероссийский, а уровень бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского уровня. Здесь следует отметить, что Красноярский край до 2022 г. являлся получателем дотации из федерального бюджета.

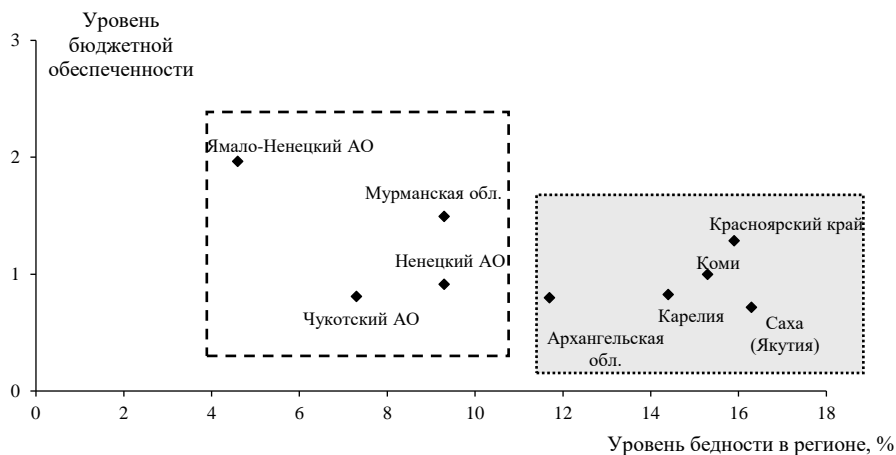


Рис. 3. Зависимость уровня бедности и уровня бюджетной обеспеченности после распределения дотации на выравнивание

Оценивая влияние новаций (введение двух новых показателей в Методику), следует отметить, что оно является обоснованным и своевременным с точки зрения следующих моментов:

- районный коэффициент и северные надбавки применяются при определении регионального минимального размера оплаты труда (статья 315 Трудового кодекса РФ), а средняя заработная плата по экономике в соответствующем регионе является тем уровнем, к которому стремится размер средней зарплаты работников бюджетной сферы в регионе. Таким образом, внедрение показателя среднемесячной заработной платы в расчет индекса бюджетных расходов направлено на приведение Методики в соответствие с современной действительностью, обусловленной в значительной степени пространственной специализацией регионов;

- уровень бедности является одним из ключевых факторов диспропорций социально-экономического развития, что требует отражения этого показателя при расчете ИБР. Отметим, что Росстат определяет границы бедности в регионе исходя из установленного прожиточного минимума. Если среднемесячная заработная плата отражает экономическую бедность региона, причиной которой в основном является структура экономики региона, то уровень бедности населения в регионе характеризуется в большей степени демографическую и детскую бедность, что является наиболее важным показателем, отражающим негативное влияние пространственной дифференциации регионов на качество жизни людей.

В отношении влияния новаций Методики на уровень бюджетной обеспеченности арктических регионов следует отметить, что по всем девяти арктическим регионам уменьшился индекс бюджетных расходов (см. рис. 2). Очевидно, что в настоящее время назрела необходимость обновления системы «северных» льгот. В исследованиях обозначается проблема недостаточной эффективности функционирования северных

гарантий и компенсаций в отдельных регионах, где средняя заработная плата держится стабильно ниже среднероссийского уровня [14]. Система северных гарантий и компенсаций не позволяет сохранить уровень жизни населения на среднероссийском уровне. К примеру, в Республике Карелия и Архангельской области средняя заработная плата за весь период с 2010 по 2019 г. была стабильно ниже среднероссийской [15].

Среди мер прямой поддержки представителей коренных малочисленных народов Севера можно отметить, к примеру, введение образовательных сертификатов для детей в Ямало-Ненецком АО, включая полное государственное обеспечение с бесплатным проживанием и питанием, предоставлением одежды, ежемесячной стипендии; предоставление «чумного капитала» для семей из трех и более детей; увеличение «кочевых» выплат, направленных на поддержку представителей коренных народов. При этом размер каждой выплаты в настоящее время составляет 5 тыс. руб. [16].

К мерам поддержки коренных народов, направленным на обеспечение качества жизни, сохранение культуры и этноса проживающих здесь людей, можно отнести реализацию компенсационных проектов добывающими компаниями. Формирование данных проектов осуществляется с учетом интересов и потребностей местного населения [17].

Заключение. Приведем основные выводы работы.

Пространственная поляризация регионов является источником уязвимости в социально-экономическом развитии страны и обеспечении его национальной безопасности, укреплении сплоченности страны в целом. В отношении арктических регионов пространственная поляризация обусловлена влиянием как исторически сложившихся объективных факторов, так и субъективных факторов, связанных со специализацией региона.

Выравнивание бюджетной обеспеченности является основополагающим инструментом в сглаживании пространственной поляризации социально-экономического развития регионов. При этом социальные и экономические последствия пространственной поляризации регионов в первую очередь проявляются в показателе уровня бедности.

Если индекс бюджетных расходов в прежней редакции Методики формировался на основе факторов, учитывающих природно-климатические, экономико-географические условия, то с 2023 г. происходит вовлечение в расчет факторов социально-экономического характера (уровень бедности, среднемесячная заработная плата). При этом следует учитывать, что «северные» госгарантии финансируются за счет средств бюджетов, тогда как высокие размеры среднемесячной зарплаты обеспечиваются в основном за счет внебюджетных средств.

Введение показателя уровня бедности в методику расчета индекса бюджетной обеспеченности арктических регионов является значимой новацией. Разработанная регрессионная модель устанавливает зависимость уровня бедности от уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Учитывая значительные различия в уровне среднемесячной заработной платы, в целях более объективного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов предлагается в формуле расчета коэффициента дифференциации заработной платы снизить долю показателя среднемесячной зарплаты, что позволит более объективно определять индекс бюджетных расходов арктических регионов и сохранить значение северных гарантий.

Предлагается порядок выделения из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в виде грантов на реализацию мероприятий по снижению уровня бедности в регионах с учетом выделения затрат на поддержку дополнительного образования детей, повышения занятости молодежи, оздоровительных и спортивных программ для многодетных семей.

Предлагается усилить вовлеченность добывающих компаний в решение социально-экономических задач развития арктических территорий, в осуществление мер поддержки местного населения на основе социального инвестирования таких компаний в районах своей деятельности [18], что, по сути, означает «переосвоение» Арктики [19]. Для поддержки коренных малочисленных народов Севера могут также использоваться средства компенсационных фондов [20].

Таким образом, выравнивание бюджетной обеспеченности является ключевым, базовым инструментом по сглаживанию пространственной дифференциации арктических регионов. Результатом такого сглаживания должны стать сокращение и устранение различий качества жизни и создание необходимых условий и возможностей для жизни и деятельности людей в Арктической зоне страны.

Литература / References

1. Leksin V.N., Porfiriev B.N. *The Other Arctic: Experience in System Diagnostics* // *Studies on Russian Economic Development*. 2022. Vol. 33. No. 1. Pp. 22-28. DOI: 10.1134/S1075700722010105.
2. Маркова В.Н., Алексеева К.И., Неустроева А.Б., Потравная Е.В. Анализ и прогноз уровня бедности населения в арктической зоне Республики Саха (Якутия) // *Проблемы прогнозирования*. 2021. № 4(187). С. 110-122. DOI: 10.47711/0868-6351-187-110-122 [Markova V.N., Alekseeva K.I., Neustroeva A.B., Potravnaia E.V. *Analiz i prognoz urovnia bednosti naseleniia v arkticheskoi zone Respubliki Sakha (IAkutiiia)* // *Problemy prognozirovaniia*. 2021. No. 4(187). S. 110-122. (In Russ.)]
3. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. *Очерки по пространственной экономике* / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко. Отв. ред. В.М. Полтерович. Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние. Ин-т экон. исследований. Хабаровск. ИЭИ ДВО РАН. 2014. 272 с. [Minakir P.A., Dem'ianenko A.N. *Ocherki po prostranstvennoi ekonomike* / P.A. Minakir, A.N. Dem'ianenko. *Otv. red. V.M. Polterovich*. Ros. akad. nauk, Dal'nevost. otd-nie. In-t ekon. issledovaniia. Khabarovsk. IEI DVO RAN. 2014. 272 s. (In Russ.)]
4. Неведова Т.Г., Тревиш А.И. Поляризация и сжатие освоенных пространств в Центре России: тренды. Проблемы, возможные решения // *Демографическое обозрение*. 2020. № 7 (2), С. 31-53. URL: <https://doi.org/10.17323/demreview.v7i2.11138>. [Nefedova T.G., Treivish A.I. *Poliarizatsiia i szhatie osvoennykh prostranstv v Tsentre Rossii: trendy. Problemy, vozmozhnye resheniia* // *Demograficheskoe obozrenie*. 2020. No. 7 (2). S. 31-53. (In Russ.)]
5. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // *ЭКО*. 2014. № 4 (478). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-razvitiie-i-regionalnaya-politika-v-rossii> [Zubarevich N.V. *Regional'noe razvitiie i regional'naia politika v Rossii* // *EKO*. 2014. No. 4. (478). (In Russ.)]
6. Анохин А.А., Федоров Г.М. О соотношении процессов поляризации и выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // *Вестник СПбГУ. Науки о Земле*. 2017. Т. 62. Вып. 3. С. 327-342. URL: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu07.2017.401> [Anokhin A.A., Fedorov G.M. *O sootnoshenii protsessov poliarizatsiia i vyvsnivaniia urovnia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia subektov Rossiiskoi Federatsii* // *Vestnik SPbGU. Nauki o Zemle*. 2017. T. 62. Vyp. 3. S. 327-342. (In Russ.)]
7. Алаев Э.Б. *Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь*. М.: Мысль, 1983. 350 с. [Alaev E.B. *Sotsial'no-ekonomicheskaiia geografiia. Poniatiiino-terminologicheskii slovar'*. M.: Mysl', 1983. 350 s. (In Russ.)]
8. *Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.И. Татаркина*. СПб.: Нестор-История, 2014. 844 с. [Rossiiskaiia Arktika: sovremennaia paradigma razvitiia / pod red. akad. A.I. Tatarkina. Sankt-Peterburg: Nestor-Istoriia, 2014. 844 s. (In Russ.)]
9. Потравная Е.В., Тишков С.В. Особенности восприятия миграционных процессов в Арктике: взгляд поколений // *Народонаселение*. 2022. Т. 25. № 2. С. 116-127. DOI: 10.19181/population.2021.24.3.10. [Potravnaia E.V., Tishkov S.V. *Osobennosti vospriiatiia migratsionnykh protsessov v Arktike: vzgliad pokolenii* // *Narodonaselenie*. 2022. T. 25. No. 2. S. 116-127. (In Russ.)]
10. Бадылевич Р.В. Оценка государственного финансового обеспечения развития арктической зоны РФ // *Фундаментальные исследования*. 2020. № 9. С. 11-19. DOI: 10.17513/fr.42836. [Badylevich R.V. *Assessment of state financial support for the development of the Arctic zone of the Russian Federation* // *Fundamental research*. 2020. No. 9. Pp. 11-19. (In Russ.)]
11. Бадылевич Р.В. Исследование зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий и возможностей его применения в северных регионах РФ // *Арктика и Север*. 2021. № 44. С. 5-29. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.44.5. [Badylevich R.V. *Analysis of Foreign Experience in the Financial Regulation of the Arctic Territories Development and its Application in the Northern Regions of the Russian Federation* // *Arktika i Sever* [Arctic and North]. 2021. No. 44. Pp. 5-29. (In Russ.)]
12. Зельднер А.Г. Территории опережающего развития: состояние и перспективы привлечения инвестиций // *Вопросы экономики и права*. 2016. № 96. С. 46-51. [Zel'dner A.G. *Territorii operezhaiushchego razvitiia: sostoiianie i perspektivy privlecheniia investitsiia* // *Voprosy ekonomiki i prava*. 2016. No. 96. S. 46-51. (In Russ.)]
13. Соколов Ю.И. Риски северного завоза // *Проблемы анализа риска*. Т. 16. 2019. № 4. С. 32-47. URL: <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2019-16-4-32-47> [Sokolov Yu.I. *Riski severnogo zavoza* // *Problemy analiza riska*. 2019. T. 16. No. 4. S. 32-47. (In Russ.)]
14. Ромашкина Ю.В. Социально-экономические асимметрии северных регионов России и их роль в формировании трудового потенциала // *Экономика труда*. 2021. Том 8. № 10. С. 1257-1272. DOI:

- 10.18334/et.8.10.113581. [Romashkina Iu.V. Sotsial'no-ekonomicheskie asimmetrii severnykh regionov Rossii i ikh rol' v formirovaniï trudovogo potentsiala // *Ekonomika truda*. 2021. T. 8. No. 10. S. 1257-1272. (In Russ.)]
15. Шамахов В.А., Межевич Н.М., Ромашина Ю.В., Тишков С.В. Трудовой потенциал Арктических регионов Европейской части России // *Управленческое консультирование*. 2020. № 9. С. 10-18. [Shamakhov V.A., Mezhevich N.M., Romashkina Iu.V., Tishkov S.V. Trudovoi potentsial Arkticheskikh regionov Evropeiskoi chasti Rossii // *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 2020. No. 9. S. 10-18. (In Russ.)]
16. Питухина М.А., Бельх А.Д. Меры поддержки коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания: опыт Ямало-Ненецкого автономного округа // *Арктика: экология и экономика*. 2023. Т. 13. № 1. С. 119-126. DOI: 10.25283/2223-4594-2023-1-119-126. [Pitukhina M.A., Belykh A.D. Measures to support indigenous peoples in their places of traditional residence: the experience of the Yamalo-Nenets Autonomous Area // *Arktika: ekologiya i ekonomika*. 2023. T. 13. No. 1. S. 119-126. (In Russ.)]
17. Потравная Е.В., Кривошапкина О.А. Оценка приоритетности компенсационных проектов различными группами населения при промышленном освоении Арктики // *Вестник университета*. 2022. № 1. С. 175-187. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-1-175-187. [Potravnaya E.V., Krivoshapkina O.A. Compensation projects priority assessment by various population groups in the arctic industrial development. // *Vestnik universiteta*. 2022. No. 1. Pp. 175-187. (In Russ.)]
18. Novoselov A., Potravny I., Novoselova I., Gassiy V. Social Investing Modeling for Sustainable Development of the Russian Arctic // *Sustainability*. 2022. No. 14. URL: <https://doi.org/10.3390/su14020933>
19. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики как предмет системного исследования и государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // *Экономика региона*. 2015. № 4. С. 9-20. [Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pereosvoenie rossiiskoi Arktiki kak predmet sistemnogo issledovaniia i gosudarstvennogo programmno-tselevogo upravleniia: voprosy metodologii // *Ekonomika regiona*. 2015. No 4. S. 9-20. (In Russ.)]
20. Novoselov A., Potravny I., Novoselova I., Gassiy V. Compensation Fund as a Tool for Sustainable Development of the Arctic Indigenous Communities // *Polar Science*. November 2020. No. 28 (2). URL: <https://doi.org/10.1016/j.polar.2020.100609>



Статья поступила в редакцию 16.03.2023. Статья принята к публикации 03.05.2023.

Для цитирования: Р.Р. Ноговицын, Т.С. Софронова, Е.В. Потравная. Оценка бюджетной обеспеченности арктических регионов в целях выравнивания доходов и повышения благосостояния населения // *Проблемы прогнозирования*. 2023. № 5 (200). С. 136-149. DOI: 10.47711/0868-6351-200-136-149

Summary

ASSESSMENT OF THE BUDGETARY SECURITY OF THE ARCTIC REGIONS IN ORDER TO EQUALIZE INCOMES AND IMPROVE THE WELFARE OF THE POPULATION

R.R. NOGOVITSYN, Doct. Sci. (Econ.), Professor, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

T.S. SOFRONOVA, Financial and Economic Institute, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

E.V. POTRAVNAYA, Cand. Sci. (Sociol.), Cherepovets State University, Cherepovets, Russia

Abstract: The article deals with the issues of assessing the budgetary security of the Arctic regions in order to equalize incomes and improve the welfare of the population. The analysis of objective and subjective factors influencing the spatial differentiation of the Arctic regions in the framework of the ongoing state policy to equalize the budgetary provision has been carried out. A comparative analysis and assessment of the impact of indicators of the level of poverty and average monthly wages when calculating the index of budget expenditures in the context of groups of Arctic regions was fulfilled. Based on the Budget Equalization Methodology, taking into account the innovations introduced since 2023, an assessment of the change in the index of budget expenditures in the Arctic regions is made. A tendency to change approaches in the state policy of equalizing the budgetary provision of the Arctic regions in favor of subjective factors of spatial differentiation, taking into account the financial and economic conditions, the prevailing disproportions in the socio-economic development of the regions, the heterogeneity of budget obligations and budget financing, has been revealed. Taking into account the need for the impact of the industrial development of the Arctic on improving the quality of life of the peoples of the North and saving people, it is proposed to strengthen the involvement of mining companies in solving the socio-economic problems of developing the Arctic territories and supporting the local population based on the social investment of such companies in their areas of activity.

Keywords: Arctic regions, budget security, Russian Arctic, indigenous peoples of the North, index of budget expenditures, income equalization, poverty rate.

Received 16.03.2023. Accepted 03.05.2023.

For citation: *R.R. Nogovitsyn, T.S. Sofronova, E.V. Potravnya. Assessment of the Budgetary Security of the Arctic Regions in Order to Equalize Incomes and Improve the Welfare of the Population // Studies on Russian Economic Development. 2023. Vol. 34. No. 5. Pp. 660-668. DOI: 10.1134/S1075700723050118*