

О приоритетах государственной политики в северных регионах

В статье рассматриваются современные экономические тенденции на российском Севере. Показаны стабилизирующая роль хозяйственных систем северных регионов в национальной экономике и недостатки государственного регулирования деятельности в особых природно-климатических условиях. Обоснованы необходимость и направления внесения изменений и дополнений в налоговое и бюджетное законодательство, а также в нормативные акты о государственных гарантиях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера.

Экономика, анализ, регион, развитие, инвестиции, заработная плата, доходы, налоги, бюджетная система, законы.



**Владимир Степанович
СЕЛИН**

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономических проблем
им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН
selin@iep.kolasc.net.ru



**Екатерина Ивановна
ЗАЙЦЕВА**

кандидат экономических наук,
консультант Мурманской областной Думы



**Анатолий Васильевич
ИСТОМИН**

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономических проблем
им. Г.П. Лузина КНЦ РАН
istomin@iep.kolasc.net.ru

Удаленные и слабоосвоенные территории, занимающие $\frac{3}{4}$ российского пространства, значительно медленнее приспособляются к изменившимся экономическим условиям. При относительно высокой инвестиционной привлекатель-

ности, обусловленной ресурсным потенциалом, у них гораздо ниже темпы модернизации экономики. Эти регионы за годы реформ утратили значительную часть воспроизводственного, в первую очередь человеческого, капитала.

В последние 20 лет северные территории России покинуло более 2 млн. чел., то есть почти 20% от общей численности населения в 1990 году. Можно отметить, что на зарубежном Севере наблюдается противоположная тенденция: население штата Аляска за этот же период выросло почти на 30%, а его экономический центр г. Анкоридж по численности «догнал» г. Мурманск, хотя еще в том же 1990 г. отставал практически в 2 раза.

Последние годы интенсивность миграционного оттока несколько уменьшилась, но она остается весьма существенной, особенно на фоне положительного сальдо Российской Федерации. При этом отток с европейского Севера, как видно из *таблицы 1*, почти в 2 раза превышает отток с Севера азиатского. Это объясняется целым комплексом причин, к основным из которых следует отнести реализацию в Сибири и на Дальнем Востоке крупных инвестиционных проектов, а также более сильное в европейской части влияние процессов сокращения Вооруженных сил и трансформации оборонного комплекса.

Немаловажным фактором сложившейся ситуации является государственная политика в сфере заработной платы, вернее отсутствие таковой. Районные коэффициенты и северные надбавки, с одной стороны, компенсировавшие повышенную стоимость жизнедеятельности, а с другой – формировавшие отложенный спрос (в том числе возможность переезда по достижении пенсионного возраста), давно (еще в 90-х годах) потеряли свое значение в хозяйственной сфере. Поскольку работодатели сами осуществляют тарифную политику, то коэффициенты и надбавки стали во многом «обратной» величиной, «обращающей» расчетный заработок в тариф. Например, на химическом комбинате «Акрон» (Новгородская область) средний заработок слесаря-электромонтажника составляет 18 тыс. руб. (тариф 14 тыс. руб.), тогда как на горно-химическом «Апатите» – 20 тыс. руб. (тариф 7 тыс. руб.). А в условиях низкой возможности перетока рабочей силы по многим специфическим (горным) специальностям складывается монополистический рынок, искажающий реальную стоимость трудовых ресурсов.

Таблица 1. Показатели социально-экономического положения северных субъектов РФ [1]

Субъекты РФ	Среднемесячная начисленная заработная плата, тыс. руб.				Миграция населения, тыс. чел.			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Российская Федерация	13,5	17,2	18,8	21,2	239,9	242,1	247,4	158,1
Северные регионы	24,6	29,0	32,4	35,7	-20,8	-40,8	-28,5	-39,1
Республика Карелия	13,3	16,7	18,3	19,9	1,2	0,3	-0,6	-1,0
Республика Коми	7,1	20,6	23,1	25,7	-5,7	-9,1	-7,1	-8,6
Республика Саха (Якутия)	19,5	23,8	26,6	28,6	-5,5	-7,4	-7,0	-7,1
Архангельская обл.	14,5	18,0	20,0	22,2	-4,6	-6,5	-5,1	-8,0
Камчатский край	21,9	27,1	31,7	36,5	-1,5	-2,2	-1,3	-0,5
Магаданская обл.	23,3	30,0	33,0	37,6	-2,3	-2,4	-1,5	-1,9
Мурманская обл.	18,9	23,2	26,5	28,9	-4,9	-7,4	-4,8	-6,7
Сахалинская обл.	23,1	30,4	33,3	35,8	-1,4	-2,9	-2,5	-3,1
Ненецкий АО	34,4	41,5	44,3	47,3	-0,1	-0,2	0,1	-0,1
Ханты-Мансийский АО	32,3	37,2	39,1	41,5	4,9	1,7	4,8	3,7
Чукотский АО	31,5	38,8	42,9	47,4	-0,4	-0,9	-1,0	-0,9
Ямало-Ненецкий АО	37,4	43,6	46,9	52,6	-0,6	-4,0	-2,4	-5,0

Например, в Мурманской области (установлены коэффициент 1,4 и северные надбавки – максимально 1,8) в 1995 году средняя заработная плата в 1,8 раза превышала показатель по Российской Федерации. Как видно из таблицы 1, в 2007 г. это соотношение составляло только 1,4, а в 2010 г. еще меньше – 1,35. По существу, «вымылись» все северные надбавки.

Теоретически устойчивое развитие северных территорий может и должно быть обеспечено за счет как минимум двух групп факторов. Во-первых, это перераспределение рентных платежей, которые обеспечили бы достойный уровень жизни проживающих и работающих в экстремальных условиях людей. Во-вторых, это диверсификация и инновационная перестройка экономики, которая повысила бы конкурентность хозяйственных систем в обозримой перспективе.

На основе современных методологических и концептуальных представлений, выработанных в рамках изучения феномена устойчивого развития, можно сформулировать три критерия устойчивого развития экономической системы:

- ◆ повышение экономической эффективности функционирования;
- ◆ улучшение качества жизни населения территории;
- ◆ обеспечение равновесия в природной среде, что предполагает максимальное сокращение ущерба критическому природному капиталу, предотвращение необратимых процессов, ограничение потребления возобновляемых природных ресурсов уровнем, при котором обеспечиваются их устойчивость, учет и оценка издержек замещения.

Характеристики устойчивого развития должны охватывать все три сферы (экономическую, социальную и экологическую) и включать следующие показатели: оценку природно-ресурсного потенциала территории; величину поступлений в

доходную часть бюджета в результате освоения природно-ресурсного потенциала; количество создаваемых рабочих мест; уровень социально-экономической стабильности; уровень рационального использования природных ресурсов; техногенную нагрузку на окружающую среду; величину экологического ущерба. В условиях рыночной (или квазирыночной) экономики основным ее сектором выступает финансовая сфера, которая отличается крайне высокой подвижностью, неустойчивостью и подверженностью спекулятивным воздействиям. При этом центры реального производства и финансовые центры территориально чаще всего не совпадают, особенно в природно-ресурсных экономиках.

Можно отметить, что регионы Севера исключительно неоднородны как по природным ресурсам, так и по уровню освоения. Впрочем, это относится и к другим природным зонам. Однако у северных территорий есть характерная особенность – сложные природно-климатические условия, определяющие повышенные издержки их освоения, которые в условиях рыночных отношений могут обеспечиваться только за счет природной ренты. Естественно, исключая случаи внеэкономических отношений, например, когда государство финансирует освоение, преследуя политические или оборонные цели. Впрочем, в реальной действительности все они достаточно тесно переплетены.

Пространственное распределение северных и арктических регионов России в существующей классификации производств достаточно условно. Однако в целом на регионы с преимущественным развитием добычи полезных ископаемых (природно-сырьевые) приходится 82,1% промышленной продукции, на регионы с преимущественным развитием обрабатывающих производств – 12% и на третью группу регионов – 2,3% (табл. 2).

Таблица 2. Специализация районов Севера в 2008 г. по объему отгруженных товаров, работ и услуг, выполненных собственными силами, %

Регионы	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
Всего	79,3	13,4	7,2
<i>Природно-сырьевые регионы</i>			
Республика Коми	52,8	36,9	10,1
Республика Саха (Якутия)	76,2	8,4	15,3
Магаданская обл.	62,9	11,5	25,5
Мурманская обл.	42,6	36,0	21,3
Сахалинская обл.	88,1	7,6	4,2
Ненецкий АО	98,3	0,6	1,0
Ханты-Мансийский АО	87,7	7,1	5,0
Чукотский АО	84,4	2,0	13,5
Ямало-Ненецкий АО	88,5	7,2	4,2
<i>Регионы с преобладающими обрабатывающими производствами</i>			
Архангельская обл.	1,7	79,7	18,5
Республика Карелия	32,0	55,2	12,7
<i>Регионы с ведущей отраслью производства электроэнергии, газа и воды</i>			
Камчатская обл.	16,0	39,4	44,5

Таблица 3. Индексы промышленного производства в регионах российского Севера [1]

Субъекты РФ	В % к предшествующему году				2010 к 2006, в %
	2007	2008	2009	2010	
Российская Федерация	106,3	102,1	89,2	108,2	104,7
Северные регионы					
Республика Карелия	116,8	100,0	90,1	110,6	116,4
Республика Коми	103,1	103,0	98,6	100,3	105,0
Республика Саха (Якутия)	100,3	104,3	91,3	117,5	112,2
Архангельская обл.	109,0	108,7	103,8	102,3	125,8
Камчатский край	102,0	105,0	92,5	105,0	104,0
Магаданская обл.	84,9	102,4	105,9	103,8	95,6
Мурманская обл.	98,2	97,3	93,6	104,0	93,2
Сахалинская обл.	210,0	87,0	121,9	101,2	223,7
Ненецкий АО	103,7	104,1	130,8	96,2	135,8
Ханты-Мансийский АО	102,8	101,2	98,6	101,8	104,4
Чукотский АО	94,0	107,6	138,1	93,8	130,9
Ямало-Ненецкий АО	95,2	98,1	90,8	107,3	92,0

Несмотря на отмеченные выше негативные тенденции в миграции и заработной плате, северные регионы представляют из себя достаточно дееспособную экономическую систему. Во всяком случае, она показывала в реальном секторе лучшие показатели, чем национальное промышленное производство. Как видно из *таблицы 3*, за период 2007 – 2010 годов основная часть регионов демонстрировала темпы производства, существенно превышавшие средние по Российской Федерации.

При этом важным является тот факт, что ресурсные отрасли при относительно высоких ценах на основные виды ресурсов, включая углеводородное сырье, концентрируют значительные финансовые ресурсы и могут стать заказчиком инновационной продукции на внутреннем рынке, выступая своеобразным «локомотивом» для производителей технологического оборудования.

Характерно, что в кризисном 2009 году все северные субъекты имели индекс про-

мышленного производства выше, чем национальная экономика. А пять регионов (Архангельская, Магаданская и Сахалинская области, Ненецкий и Чукотский АО) показали рост индексов, причем последние три – весьма значительный. Хотя в экономической теории считается, что сырьевые рынки наиболее «капризны», то есть в максимальной мере подвержены колебаниям спроса и предложения, а следовательно, и изменениям ценовой конъюнктуры. Такое положение можно считать относительно новым даже в теоретическом аспекте, вызванным как особенностями последнего мирового финансового кризиса (в меньшей мере затронул реальный сектор и в большей – финансовую сферу), так и особым положением сырьевого сектора в экономике нашей страны, обусловленным:

- ✓ устойчивым и большим внутренним спросом на энергоресурсы (холодный климат требует большего потребления энергоносителей);

- ✓ наличием долгосрочных экспортных контрактов со стабильными ценами, не подверженными в среднесрочной перспективе значительным колебаниям;

- ✓ достаточно высокой инвестиционной привлекательностью северных отраслей и регионов.

Хотя, как видно из *таблицы 4*, удельный вес «северных» инвестиций не так уж и высок, во всяком случае, его нельзя назвать преобладающим. Так, по инвестициям в основной капитал он колебался от 15,5 до 18,9%, а по иностранным инвестициям и вовсе не превышал 12,7%. Если учесть, что в регионах Севера производится около 17% ВВП, а также повышенную капиталоемкость сырьевых отраслей, то сложившееся положение не может рассматриваться даже как удовлетворительное [2]. Нефтегазовые корпорации всячески ограничивают вложения в поисковые и разведочные работы, в результате чего обеспеченность запасами по многим видам полезных ископаемых за последние 20 лет сократилась в 2 раза и более.

Необходимо отметить крайне неравномерную географию капитальных вложений: более половины инвестиций в основной капитал приходится на Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, в иностранных инвестициях примерно такой же удельный

Таблица 4. Инвестиции в социально-экономическое развитие субъектов РФ [1]

Субъекты РФ	Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.				Иностранные инвестиции, млн. долл. США			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Российская Федерация	6626,8	8764,9	7930,2	9151,4	120941	103769	81927	11474,6
Северные регионы	1147,1	1501,2	1501,9	1420,2	8201,4	12705,7	10370,0	10613,6
Республика Карелия	18,6	22,8	18,7	22,3	157,5	110,5	238,7	89,0
Республика Коми	62,3	82,1	108,4	102,6	389,4	931,6	904,0	682,7
Республика Саха (Якутия)	124,0	154,2	351,2	117,2	832,1	666,1	1117,7	1336,7
Архангельская обл.	121,7	131,5	66,0	78,6	990,0	1562,6	589,3	722,8
в том числе Ненецкий АО	88,6	75,8	34,4	38,5	795,6	1360,6	483,3	537,1
Камчатский край	8,5	15,9	17,6	29,4	37,9	200,0	54,4	33,4
Магаданская обл.	7,6	12,0	12,2	13,6	14,3	5,0	4,8	0,3
Мурманская обл.	25,9	45,6	41,3	35,0	62,5	55,0	62,3	99,5
Сахалинская обл.	125,9	150,4	106,7	130,9	4963,8	6203,9	5768,7	4984,5
Ханты-Мансийский АО	377,8	477,7	426,9	498,5	152,7	294,0	105,4	1915,1
Чукотский АО	5,3	8,8	13,2	4,4	211,1	403,0	468,8	25,5
Ямало-Ненецкий АО	269,5	400,2	339,7	387,7	390,0	913,6	1055,9	724,1
Удельный вес северных регионов в инвестициях РФ (в %)	17,3	17,2	18,9	15,5	6,8	12,2	12,7	9,2

вес имеет Сахалинская область. При этом оказывается необоснованной бытующая версия о доминирующей роли последних. В целом отечественные инвестиции на Севере превышают их по годам в 3 – 5 раз, а по отдельным регионам (Мурманская и Магаданская области, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО) в десять раз и выше.

Что касается видов производственной деятельности, то здесь нельзя однозначно выделить какой-либо вид, одинаково зарекомендовавший себя в условиях кризиса во всех северных субъектах РФ.

Из *таблицы 5* видно, что кризисный 2009 год во всех регионах проявился по-разному не только по промышленности в целом, но и по видам производственной деятельности. Характерно, что высокую устойчивость проявили в сырьевых северных субъектах РФ даже обрабатывающие производства. Если в целом по индустриальному Северо-Западному федеральному округу индекс в данном виде деятельности составил 82,9% (при среднем по Российской Федерации – 84%), то во всех регионах европейского Севера он был значительно выше, а в Республике Коми практически сохранился на уровне 2008 года.

Анализ динамики добывающих отраслей показывает, что здесь максимальный спад наблюдается в Республике Карелия в связи с резким снижением спроса на продукцию деревообработки, в первую очередь на сборные дома. В металлургии кризисные явления начались раньше: падение спроса отмечалось как в Мурманской, так и в Вологодской областях еще в 2008 году. Можно отметить также высокую стабильность энергетического комплекса, причем не только на европейском, но и на азиатском Севере.

В целом все северные регионы Дальневосточного федерального округа, за исключением Республики Якутия (Саха), демонстрировали очень хорошие показатели. Особенно примечателен Чукотский автономный округ, который в условиях быстрого роста цен на золото из-за неустойчивости мировых валют оказался в выгодном конъюнктурном положении. Хорошие показатели характеризуют и Сахалинскую область в связи с выходом на проектные мощности первого и пока единственного в России завода по сжижению природного газа.

Таблица 5. Индексы промышленного производства в 2009 г. (в % к предшествующему году) [1]

Территория	Индекс промышленного производства в 2009 г.	Индексы производства по видам экономической деятельности		
		добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	производство энергии
Российская Федерация	89,2	98,8	84,0	85,2
Северо-Западный федеральный округ	88,6	103,4	82,9	100,4
Республика Карелия	90,1	88,4	88,2	96,4
Республика Коми	98,6	98,7	98,0	99,1
Архангельская обл.	103,8	130,6	86,5	98,7
Мурманская обл.	93,6	96,4	90,4	96,2
Дальневосточный федеральный округ	103,5	107,9	99,1	97,3
Республика Саха (Якутия)	91,3	91,4	85,0	91,8
Магаданская обл.	105,9	104,9	121,6	100,7
Сахалинская обл.	121,9	120,6	136,8	104,4
Чукотский автономный округ	138,1	139,4	120,9	98,0

Таблица 6. Реальные денежные доходы населения (в % к предшествующему году) [1]

Субъекты РФ	Динамика доходов				
	2007	2008	2009	2010	2010 г. к 2006 г., в %
Российская Федерация	112,3	105,0	100,9	103,8	123,5
Северные регионы					
Республика Карелия	102,9	99,4	97,5	102,5	102,2
Республика Коми	107,4	99,4	94,3	101,0	101,7
Республика Саха (Якутия)	102,7	105,2	101,4	102,1	111,8
Архангельская обл.	105,8	108,4	99,2	100,9	114,8
Камчатский край	103,8	102,9	103,6	106,4	117,7
Магаданская обл.	101,4	98,1	99,1	101,8	100,4
Мурманская обл.	109,1	106,6	98,2	100,9	115,2
Сахалинская обл.	112,7	106,4	97,4	98,5	115,0
Ненецкий АО	114,9	113,2	71,1	95,9	88,7
Ханты-Мансийский АО	113,3	110,8	90,3	33,0	105,4
Чукотский АО	93,9	92,8	92,1	89,8	72,1
Ямало-Ненецкий АО	112,6	110,5	92,8	94,1	108,7

К сожалению, как уже упоминалось в статье, достаточно высокие экономические показатели абсолютно не коррелируют с показателями социальными. Из таблицы 6 видно, что ни один из северных субъектов Российской Федерации по темпам роста доходов населения даже не приближается к средней динамике по стране, а Ненецкий и Чукотский автономные округа (лидеры промышленного роста, см. табл. 3) показали снижение доходов в рассматриваемом периоде.

Причиной такого положения является «неэквивалентный» обмен как в рамках корпоративных финансов, так и в государственной бюджетной системе [3]. В корпорациях инструментами перетока финансов являются расчетные центры, расположенные за пределами центров добычи сырья. Что касается межбюджетных отношений, то действующая система привела к тому, что в 2008 г. северные субъекты РФ обеспечили почти 40% поступивших в федеральный бюджет налогов и сборов (1457 млрд. руб.), а в виде обратных трансфертов получили менее 20% из указанной суммы.

В связи с этим особенно настораживают широко обсуждаемые в последнее

время вопросы о необходимости повышения налоговой нагрузки, в частности, с целью изыскания средств для инновационных преобразований в стране. Наиболее очевидными направлениями фискального «удара» станет повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых на нефть и газ, а также введение экспортных пошлин на медь и никель [4].

Не меньшую обеспокоенность вызывает неоднократно декларированное увеличение добычи газа в стране до 1 трлн. м³ уже к 2020 году. Очевидно, что это должно, с одной стороны, послужить «компенсатором» падения добычи нефти, а с другой – обеспечить финансовыми ресурсами инновационные преобразования. Однако при отсутствии четких и понятных программ технического перевооружения поставленная задача может быть не выполнена, а ресурсная база северных регионов окончательно подорвана уже в течение ближайших 15 – 20 лет.

Таким образом, подводя краткие итоги проведенного анализа, можно сделать следующие выводы:

- социально-экономические тенденции в северных регионах РФ имеют отдельные негативные составляющие,

к основным из которых могут быть отнесены продолжающийся миграционный отток населения (на фоне общего положительного сальдо страны) и долговременное снижение заработной платы по отношению к ее среднему уровню в РФ;

- тем не менее северные субъекты РФ оказались сравнительно устойчивы к кризисным явлениям, при этом ведущими факторами были наличие долговременных экспортных договоров с фиксированными ценами и стабильность спроса на внутреннем рынке;

- в целом политика государства и отдельных корпораций в отношении северных регионов остается дискриминационной, о чем свидетельствует крайне низкий рост реальных доходов, отрицательное сальдо миграции населения и истощение разведанной ресурсной базы.

Что касается ближайшей перспективы, то высока вероятность обеспечения финансовой стабильности государства и инновационных преобразований за счет роста налогов, в первую очередь налога на добычу полезных ископаемых.

Необходимо, чтобы увеличение фискальной нагрузки хотя в какой-то мере положительно отразилось на инновационном развитии северных территорий, при этом технологические новации должны быть направлены прежде всего на повышение извлекаемости запасов полезных ископаемых и обеспечение сохранности окружающей среды, достижение безопасности жизнедеятельности населения.

Механизмом мобилизации природной ренты и ее трансформации в финансовые ресурсы должны выступать специальные фонды, образуемые в северных субъектах РФ за счет части оставляемых в их распоряжении налогов (в первую очередь на добычу полезных ископаемых) и имеющие законодательно закрепленный целевой порядок расходования.

Можно отметить, что важным элементом обеспечения устойчивого социально-экономического развития северных регионов должно служить системное совершенствование налогового и бюджетного законодательства. Рассматривая налоговое и бюджетное законодательство в части распределения доходов между бюджетами бюджетной системы, необходимо отметить, что существующая система в целом обеспечивает условия для стабильного и своевременного исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но требует дальнейшего совершенствования.

Не случайно Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию от 30 ноября 2011 года поставил перед Правительством страны задачу подготовить предложения об изменении сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней [5].

В статье уже была отмечена существенная дифференциация субъектов Российской Федерации по их социально-экономическому развитию, а также по обеспеченности собственными бюджетными средствами. Существующая в настоящее время система межбюджетных отношений не стимулирует органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления к наращиванию их налоговых потенциалов и применению эффективных мер по увеличению доходов бюджетов.

В целях повышения финансово-экономической самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо сокращать неэффективную финансовую помощь, сделать максимально четкой и прозрачной процедуру предоставления межбюджетных трансфертов и предоставлять их только с учетом эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом предоставление бюджетам субъектов РФ финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в настоящее время необходимо сохранить, уделяя особое внимание вопросам эффективности ее выравнивания.

Комитет по бюджету и налогам Мурманской областной Думы считает, что требует изменения методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ с целью создания условий для их стимулирования к наращиванию собственного налогового потенциала. При этом при планировании бюджетных ассигнований на очередной финансовый год должен сохраняться на уровне текущего года размер дотаций субъектам Российской Федерации, не допустившим снижения темпов экономического развития.

Из-за отсутствия достаточных источников собственных доходов бюджеты субъектов Российской Федерации перегружены расходными обязательствами. Поэтому в целях создания дополнительных условий для повышения финансово-экономической самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований требуются дальнейшее совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, установленного федеральным законодательством, и соответствующее распределение объемов налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы исходя из расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

В настоящий момент финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов, производится за счет субвенций из федерального бюджета, объем которых не полностью соответствует затратам субъекта на организацию выполнения переданных ему полномочий.

Еще одной проблемой, с которой сталкиваются северные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, является отсутствие нормативов для оценки финансовых затрат на осуществление их расходных обязательств. Решение этой проблемы служит основой организации межбюджетных отношений и распределения налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы страны.

Нельзя отрицать и то, что сохраняется сильная зависимость местных бюджетов от бюджетов субъектов РФ, поскольку за счет налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты обеспечивают лишь незначительную долю всех поступлений в свои бюджеты. Отсутствие у органов местного самоуправления надежных и достаточных собственных доходных источников, несбалансированность местных бюджетов являются одними из главных проблем формирования местных бюджетов.

И здесь следует отметить, что важным резервом наполнения доходной части региональных и местных бюджетов может стать отмена льгот по региональным и местным налогам, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Для примера: в 2009 году сумма законодательно установленных льгот по региональным и местным налогам составила 181,9 млрд. рублей, при условии, что эта сумма не включает предусмотренные законодательством изъятия из объекта налогообложения.

Анализ проблем в части распределения доходов между бюджетами бюджетной системы страны, в том числе в северных регионах, позволяет предложить следующие мероприятия:

- 1) необходимо активизировать работу по совершенствованию межбюджетных отношений в целях создания механизма стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственной доходной базы и повышения их заинтересованности в своем экономическом развитии;

2) предусмотреть меры поощрения субъектов РФ и муниципальных образований, проводящих ответственную финансовую политику, и меры воздействия, применяемые к субъектам и муниципальным образованиям с низким качеством финансового менеджмента;

3) продолжить работу по совершенствованию системы разграничения расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований на основе анализа их финансового обеспечения;

4) внести изменения в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, учитывающие при расчете дотаций:

— сохранение в очередном финансовом году размера дотаций на уровне текущего года субъектам Российской Федерации, не допустившим снижения темпов роста налоговых и неналоговых доходов по сравнению с предшествующим финансовым годом;

— суммы доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, выпадающих в результате применения льгот, предусмотренных федеральным законодательством по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов;

5) разработать единый механизм оценки стоимости предоставления государственных (муниципальных) услуг и на его основе провести оценку расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований с последующим расширением доходных источников бюджетов субъектов и бюджетов муниципальных образований;

6) рассмотреть вопрос о зачислении налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований по месту жительства налогоплательщика;

7) разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающего предоставление субъектам полномочий по установлению дифференцированных (на основе объективных общих критериев) нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также аналогичных полномочий муниципальным районам по установлению дифференцированных нормативов отчислений в бюджеты поселений и в части перераспределения налоговых и неналоговых доходов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Законодательным (представительным) органам государственной власти северных субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления необходимо разработать совместно с подразделениями Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, других федеральных органов исполнительной власти комплекс мер, направленных на повышение эффективности администрирования региональных и местных налогов, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, правильностью исчисления и полной поступлении налогов в региональные и местные бюджеты.

В заключение остановимся на некоторых специфических вопросах привлечения и закрепления трудовых ресурсов в северных регионах. В период с 2001 года по настоящее время трудовые гарантии и компенсации лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (далее — Север), изменялись в основном в сторону ухудшения.

При этом некоторые из них были:

- ◆ поставлены в зависимость от источника финансирования организации и от ее руководства;

- ◆ исключены из законодательства или ограничены через бюджетное законодательство;

- ◆ оставлены, но под определенными дополнительными условиями локального регулирования, что тоже определило зависимость от руководства организации.

Материалы органов государственной власти Мурманской области свидетельствуют о том, что большая часть работодателей старается максимально уменьшить все виды компенсационных выплат и сократить гарантии работникам, ухудшая их права в сравнении с ранее действовавшими федеральными нормативными правовыми актами. Для стабильного положения работников организаций Севера, вне зависимости от источника их финансирования и организационно-правовых форм, целесообразно внесение изменений в действующие нормативные правовые акты [6, 7, 8]:

- ✓ статью 313 «Гарантии и компенсации лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в редакции от 22.11.2011, с изменениями от 15.12.2011);

- ✓ Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19.02.1993 № 4520-1 (в редакции от 24.07.2009);

- ✓ Приказ Минтруда РСФСР «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами» от 22.11.1990 № 2 (в редакции от 11.07.1991, с изменениями от 10.06.2009).

Учитывая необходимость стабилизации социально-экономической ситуации в северных регионах, а также стратегические проблемы привлечения и закрепления трудовых ресурсов в связи с предстоящим освоением арктического шельфа, целесообразно восстановить нормы, предусматривающие:

- для всех организаций выплату молодежи (лицам в возрасте до 30 лет) процентной надбавки к заработной плате в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях в сумме не менее пяти лет;

- начисление процентной надбавки на стипендию студентов, обучающихся в высших и средних профессиональных учебных заведениях в северных регионах;

- для работников всех организаций, независимо от источника финансирования, размеры, порядок и условия компенсации расходов на оплату стоимости проезда в отпуск и обратно работника и членов его семьи и провоза багажа не ниже предоставляемых работникам организаций, финансируемых из средств федерального бюджета;

- для работников всех организаций, независимо от источника финансирования, размеры, порядок и условия компенсации расходов, связанных с переездом работника и членов его семьи в другие регионы, не ниже предоставляемых работникам организаций, финансируемых из средств федерального бюджета;

- выплату пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам в размере полного заработка без ограничения максимальным размером.

Необходимо установить на федеральном уровне гарантии и компенсации для лиц, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, определив

их размер не ниже гарантий и компенсаций для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета; законодательно предусмотреть обязанность всех работодателей по предоставлению гарантий и компенсаций и разработать правовой механизм возмещения им произведенных расходов.

Целесообразно также уточнить понятие минимального размера оплаты труда, исключив из него компенсационные и стимулирующие выплаты (в том числе районные коэффициенты и процентные надбавки), установить, что размеры тарифных ставок, окладов, базовых окладов не могут быть ниже минимального размера оплаты труда.

Активная и согласованная деятельность государства, общественных институтов, предпринимательских структур в области социально-экономического развития северных регионов является необходимым условием устранения негативных последствий и обеспечения устойчивого развития.

Основополагающее значение для этого имеет:

– включение в приоритеты государственной политики вопросов социально-экономического развития Севера в целях создания благоприятных условий для проживания здесь населения;

– восстановление действенности системы северных гарантий и компенсаций как главного механизма социально-экономического развития северных регионов, развитие этой системы с учетом новых рыночных условий и интересов защиты социальных прав проживающих и работающих на Севере граждан;

– обеспечение эффективности всех элементов в сфере труда и занятости на Севере: оптимизации миграционных процессов, сокращения уровня безработицы и увеличения занятости населения, улучшения условий труда и отдыха работников и т.д.;

– совершенствование государственного регулирования в областях, непосредственно влияющих на развитие трудовой сферы в северных регионах: обеспечение жилищных, пенсионных и других прав граждан, проживающих на Севере.

Литература

1. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2007, 2008, 2009 и 2010 гг. // Российская газета. – 2008. – 14 марта; 2009. – 13 марта; 2010. – 12 марта; 2011. – 16 марта.
2. Лаженцев, В.Н. Социально-экономические проблемы Севера России / В.Н. Лаженцев // ЭКО. – 2010. – № 12. – С.40-53.
3. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми: северная периферия на пути к экономике знаний / А.Н. Пилясов – М.: ЛИБРОКОМ, 2008. – 542 с.
4. Кризис целеполагания (редакционная статья) // Эксперт. – 2010. – № 47(731). – С. 19.
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Парламентская газета. – 2010. – № 63. – 9 дек.
6. Статья 313 «Гарантии и компенсации лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в редакции от 22.11.2011, с изменениями от 15.12.2011) // Российская газета. – 2001. – № 256. – 31 дек.; Парламентская газета. – 2002. – № 25. – 5 янв.; Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – 7 янв.
7. Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19.02.1993 № 4520-1 (в редакции от 24.07.2009) // Российская газета. – 1993. – № 73. – 16 апр.; Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 16. – 22 апр. – Ст. 551.
8. Приказ Минтруда РСФСР «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами» от 22.11.1990 № 2 (в редакции от 11.07.1991, с изменениями от 10.06.2009).