

Тенденции финансового обеспечения социальной сферы северных регионов России

В статье выявляются особенности финансирования социальной сферы на Севере России. Дан анализ основных источников финансирования – региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов. Показаны следующие тенденции: повышенная затратность из-за высокой стоимости жизнеобеспечения, улучшение финансового обеспечения социальной сферы, усиление роли социальной политики в связи с увеличением пенсий, сглаживание пространственных и структурных различий.

Бюджет, здравоохранение, культура, образование, регион, Север, социальная защита, социальная политика, социальные расходы, финансы.



**Максим Михайлович
СТЫРОВ**

кандидат экономических наук, научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН

Развитие экономики и повышение уровня и качества жизни населения России во многом определяется функционированием социальной сферы. В свою очередь, ее состояние находится в прямой зависимости от уровня финансирования. Несмотря на децентрализацию и некоторое увеличение финансовых ресурсов, направляемых на социальные нужды, их объем пока недостаточен для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности. Особенно остро эта проблема стоит на Севере страны в связи с действием удорожающих факторов, негативными последствиями рыночного реформирования и финансово-экономическим кризисом.

Источники финансирования социальной сферы

Под социальной сферой в настоящей работе понимается совокупность следующих социальных систем: образования, здравоохранения (включая физическую культуру и спорт), культуры и социальной политики. Нами не рассматриваются такие компоненты социальной сферы, как доходы и расходы населения, жилищно-коммунальное хозяйство и защита окружающей среды.

В свою очередь, социальная политика включает в себя расходы, относящиеся в бюджетном учете к одноименному разделу бюджетной классификации: пенсионное обеспечение, социальное обеспечение,

социальная поддержка и социальное обслуживание населения, охрана семьи и детства и прикладные научные исследования в данной сфере.

Система финансового обеспечения социальной сферы региона включает в себя централизованные и децентрализованные источники (рис. 1). Под централизованными источниками понимаются фонды денежных средств, находящиеся в распоряжении государства и органов местного самоуправления, функционирующие по общеобязательным для всей территории страны и всех экономических субъектов правилам и формируемые в основном за счет налоговых поступлений и страховых взносов. Децентрализованные же источники характеризуются формированием и расходованием, во-первых, только на микроуровне, во-вторых, преимущественно на добровольной основе, без принудительного и одинакового для всех порядка.

В наиболее общем виде ответственность между *централизованными* источниками финансирования социальной сферы разделяется следующим образом.

Из федерального бюджета на территории регионов финансируются социальные расходы общероссийской значимости, такие как фундаментальные научные исследования в соответствующих областях, высшее и послевузовское образование, охрана особо важного культурного наследия, деятельность федеральных силовых и надзорных органов, оказание некоторых видов медицинской помощи (оказываемой федеральными медицинскими организациями, высокотехнологичной, а также по отдельным высокочатратным и профилактическим направлениям), материальная поддержка инвалидов, ветеранов войн, лиц с героическими заслугами и некоторых других категорий и т.д.



Региональные бюджеты обеспечивают затраты на начальное и среднее профессиональное образование, молодежную политику, оказание отдельных видов специализированной медицинской помощи, политику в сфере культуры и культурные мероприятия регионального значения, социальную защиту малоимущего населения, предоставление ряда социальных льгот (ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным лицам и некоторым иным категориям) и др.

Местные бюджеты несут ответственность за финансирование дошкольного и общего образования, скорой медицинской помощи и первичной медицинской помощи при социально-значимых заболеваниях, местных учреждений культуры и иных подобных направлений¹.

Компетенция внебюджетных фондов такова: Фонд социального страхования финансирует пособия по временной и профессиональной нетрудоспособности, социальную защиту материнства и детства, оздоровление и санаторно-курортное лечение; Пенсионный фонд — пенсионное обеспечение пожилых граждан и некоторых других категорий лиц; Фонд обязательного медицинского страхования — оказание базовых видов медицинской помощи (первичной медико-санитарной и специализированной, за исключением высокотехнологичной) по программе государственных гарантий.

Децентрализованные источники включают в себя средства населения, предприятий и учреждений и некоммерческих организаций.

Средства населения — это расходы граждан на платные услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры.

¹ Разграничение финансовых полномочий между региональными органами власти и органами местного самоуправления может несколько варьироваться по субъектам России.

Средства предприятий и учреждений включают прямую плату за обучение, лечение, добровольное медицинское страхование, досуг и отдых своих сотрудников и членов их семей, софинансирование пособий по временной нетрудоспособности, материальную помощь в трудных жизненных ситуациях. Некоммерческие организации, как отечественные, так и зарубежные, осуществляют финансовую поддержку социальной сферы в виде безвозмездных выплат; к ним относятся благотворительные фонды, общественные и религиозные объединения, профессиональные союзы и т.д.

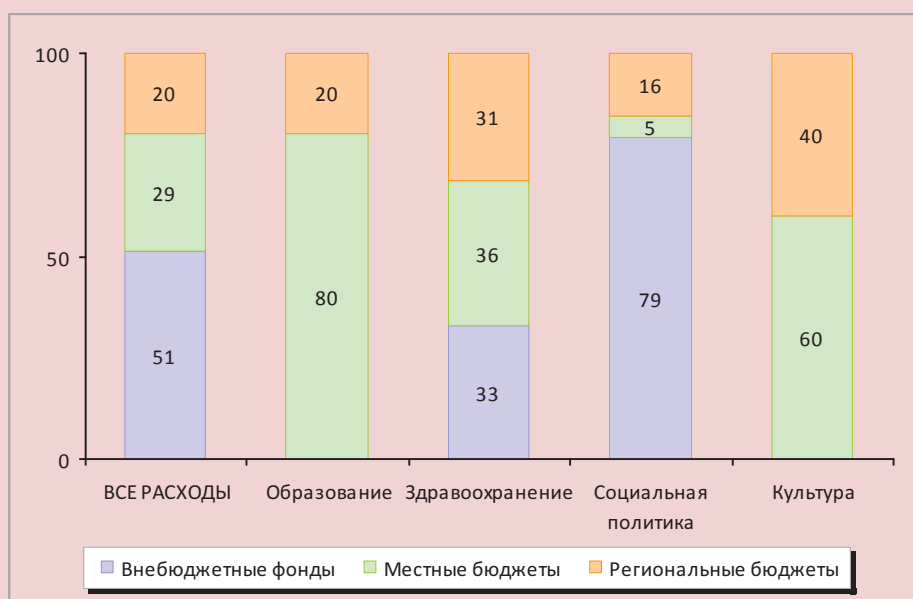
Расходы централизованных источников на социальные нужды и платежи населения учитываются официальной статистикой [1, 3, 10]. Данные же о добровольных вложениях предприятий, учреждений и некоммерческих организаций в социальную сферу не фиксируются. По экспертной оценке их величины в сфере образования [11] можно получить примерное представление о соотношении централизованных и децентрализованных источников в общем объеме финансирования социальной сферы — оно составляет 80:20. Такая пропорция свидетельствует, что за бюджетной системой сохраняется главенствующая роль в материальном обеспечении социальной сферы страны.

Структура источников финансирования

В структуре централизованных источников финансирования социальной сферы северных регионов России основную роль играют внебюджетные фонды — 51% общего объема средств. 29% социальных расходов приходится на долю местных бюджетов и последнее место занимают региональные бюджеты — 20% (рис. 2)².

² Расходы федерального бюджета на территории регионов здесь не рассматриваются из-за их малого удельного веса (около 3%) и труднодоступности отчетных данных в региональном разрезе.

Рисунок 2. Структура централизованных источников финансирования социальных расходов в северных регионах России в 2010 г., % [1, 10]



По различным направлениям социальных расходов структура источников неодинакова: в финансировании социальной политики ключевую роль играют внебюджетные фонды (почти 80%), в остальных сферах – местные бюджеты. Удельный вес региональных бюджетов значим по всем направлениям.

В отличие от остальной территории, на Севере России местные бюджеты занимают заметно больший удельный вес в финансировании социальной сферы – 29% против 17%, а доля внебюджетных фондов, наоборот, на 10% ниже – 51% против 61%. Удельные веса региональных бюджетов примерно равны (табл. 1).

Повышенная доля местных бюджетов обусловлена тем, что в северных регионах, особенно в тех, которые имеют большие бюджетные доходы за счет природной ренты (Магаданская и Сахалинская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Якутия), очень высоки удельные расходы на образование, здравоохранение и культуру – в 2 раза и более относительно средних

по России. А для этих сфер главным источником финансирования являются местные бюджеты, что и приводит к существенному увеличению удельного веса последних.

Причинами же высокой затратности функционирования социальных систем в перечисленных регионах являются низкая плотность населения, сложные природно-климатические условия, неразвитость инфраструктуры, а также направление регионами дополнительных «ресурсных» доходов на улучшение условий жизни населения. Например, при средней доле местных бюджетов в финансировании социальной политики от 2 до 5%, в Ямало-Ненецком АО она достигает 25%, что свидетельствует о значительных вложениях бюджетных средств в социальную поддержку местного населения.

Уровень же подушевых расходов внебюджетных фондов, в первую очередь Пенсионного, гораздо ближе к среднероссийскому значению, отклоняясь от него в большую сторону лишь на 30 – 50%, что и приводит к относительному уменьшению доли внебюджетных фондов в финансировании

Таблица 1. Структура источников финансирования социальных расходов в северных регионах России в 2010 г., % [1, 10]

Территория	Внебюджетные фонды	Местные бюджеты	Региональные бюджеты
Россия, всего	61	17	22
Северные регионы, всего	51	29	20
В том числе:			
Республика Карелия	63	18	20
Республика Коми	65	18	18
Архангельская область	66	16	19
Ненецкий АО	33	42	25
Мурманская область	60	23	17
Ханты-Мансийский АО	43	35	23
Ямало-Ненецкий АО	37	50	14
Якутия	47	30	24
Камчатский край	49	30	21
Магаданская область	50	26	25
Сахалинская область	47	31	22
Чукотский АО	46	29	26

социальных расходов на Севере России. Средневзвешенный уровень назначенных пенсий в северных регионах лишь на 37% выше среднероссийского, в то время как различия по другим направлениям социальных расходов достигают двух раз и более, а различия в средней величине начисленной заработной платы составляют более 1,5 раза. Например, в Чукотском АО размер пенсий лишь на 80% выше среднероссийского, тогда как удельные социальные расходы выше среднероссийских более чем в 3 раза, а заработная плата – в 2,2 раза [4].

Количественное представление о вышеперечисленных факторах северного удорожания позволяют получить следующие показатели (табл. 2).

Средневзвешенный уровень северных и районных надбавок к заработной плате показывает в среднем более чем полуторное удорожание стоимости жизнеобеспечения на Севере России, причем в старообжитых территориях оно ниже, а в отдаленных достигает двух раз и более. Плотность населения на Севере в восемь раз ниже среднероссийской, лишь в Мурманской, Сахалинской областях и Карелии она достаточно высока. Среднегодовая темпе-

ратура воздуха в большинстве северных регионов ниже, чем в среднем по России³. Уровень обеспеченности дорожной сетью (коэффициент Энгеля) близок к среднероссийским значениям лишь в республиках Карелия и Коми и Архангельской, Мурманской и Сахалинской областях, остальные же северные территории обеспечены дорогами крайне слабо. Наконец, доходы консолидированных бюджетов регионов также показывают огромный отрыв Севера от остальной территории страны – до 5 и более раз, в среднем более чем вдвое.

Структура расходов по направлениям

В структуре направлений социальных расходов северных регионов основную долю (58%) занимает социальная политика (табл. 3). Далее следуют примерно равные по значимости направления – образование (22%) и здравоохранение (18), на последнем месте – культура (3). Доминантное положение социальной политики определяется большим объемом затрат на пенсионное обеспечение, на которое приходится около 40% всех социальных расходов.

³ Заметим, что средняя по стране температура воздуха к тому же существенно занижается включением в расчет огромных территорий Якутии и Красноярского края. В европейской части России она составляет около +40С.

Таблица 2. Удорожающие факторы в северных регионах России в 2010 г., % [4, 7, 9]

Территория	Коэффициент удорожания*	Плотность населения, чел./км ²	Среднегодовая температура воздуха, °С	Коэффициент Энгеля** , железных дорог	Коэффициент Энгеля, автодорог	Доходы консолидированного бюджета региона на душу населения, тыс. руб.
Россия, всего	1,2	8,4	-1,5	17,3	13,5	46
Северные регионы, всего	2,1	1,0	-3,7	8,1	5,4	94
В том числе:						
Республика Карелия	1,8	3,6	1,7	65,1	19,6	49
Республика Коми	1,9	2,2	-2,0	27,9	9,5	55
Архангельская область	1,8	2,9	0,0	17,7	10,6	51
Ненецкий АО	2,3	0,2	-3,6	0,0	2,2	266
Мурманская область	2,2	5,5	-0,6	25,6	8,1	65
Ханты-Мансийский АО	2,0	2,9	-2,4	11,8	3,7	110
Ямало-Ненецкий АО	2,3	0,7	-7,2	7,3	2,2	204
Якутия	2,3	0,3	-11,1	3,6	4,8	110
Камчатский край	2,4	0,7	-0,9	0,0	4,3	139
Магаданская область	2,5	0,3	-8,8	0,0	8,1	133
Сахалинская область	2,0	5,7	1,1	38,5	5,9	109
Чукотский АО	3,0	0,1	-10,3	0,0	3,0	267

* Коэффициент удорожания характеризует средневзвешенное по региону значение районного коэффициента к заработной плате и процентной надбавки к заработной плате при работе в местностях с особыми климатическими условиями, которые установлены нормативными правовыми актами Российской Федерации (бывшего СССР). Данный показатель, в частности, используется в системе обязательного медицинского страхования для расчета удорожания стоимости медицинских услуг по регионам.

** Коэффициент Энгеля рассчитывается как отношение плотности дорог к корню квадратному из плотности населения, он показывает реальную обеспеченность населения территории дорожной сетью.

Таблица 3. Структура социальных расходов северных регионов России по направлениям в 2000 и 2010 гг., % [1, 10]

Территория	Образование		Здравоохранение		Социальная политика		Культура	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Россия, всего	20	16	23	15	54	67	3	2
Северные регионы, всего	27	22	30	18	38	58	5	3
В том числе:								
Республика Карелия	22	13	19	15	55	70	3	2
Республика Коми	21	17	30	15	47	67	2	2
Архангельская область	18	14	20	13	60	72	2	1
Ненецкий АО	36	38	26	15	31	37	7	10
Мурманская область	22	19	27	14	49	65	2	2
Ханты-Мансийский АО	29	24	38	23	26	50	7	3
Ямало-Ненецкий АО	27	28	29	19	38	47	6	6
Якутия	35	27	25	16	35	53	5	4
Камчатский край	30	23	22	17	45	56	3	3
Магаданская область	25	20	28	23	42	53	5	4
Сахалинская область	21	21	25	22	51	53	3	3
Чукотский АО	30	30	30	20	36	45	4	6

В сравнении с остальной территорией России северные регионы характеризуются заметно меньшим удельным весом социальной политики (58% против 68%) при большей доле затрат на образование, здравоохранение и культуру. Основная причина этого – вышеназванное расхождение в уровне финансирования различных направлений социальных расходов на Севере в сравнении со среднероссийским: оно менее выражено в сфере социальной политики из-за сравнительно слабого увеличения размера пенсий и гораздо более существенно в остальных сферах из-за северного удорожания и вложения в них дополнительных средств за счет природной ренты.

Поэтому регионы с высоким уровнем бюджетных доходов (Камчатский край, Магаданская и Сахалинская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий АО, Якутия) заметно отличаются от остальных повышенным удельным весом затрат на образование, здравоохранение и культуру.

В структуре социальных расходов за последние десять лет произошли значительные изменения. Главным из них является резкое повышение доли социальной политики (на 20%) при снижении удельного веса расходов на другие направления. Причина этого структурного сдвига – опережающее увеличение в эти годы социальных выплат, и в первую очередь пенсий, доля которых в общей сумме всех социальных расходов на Севере возросла за этот период с 19 до 40%. Объем расходов Пенсионного фонда в расчете на душу населения увеличился за этот период в северных регионах почти в 17 раз, в то время как остальные социальные расходы возросли лишь в 6 раз.

Данная тенденция не является прерогативой северных регионов, она обусловлена общероссийской политикой, благодаря

которой в стране поднялся уровень назначенных пенсий, который прежде был крайне низким, и их соотношение с прожиточным минимумом пенсионера возросло с 76 до 127%, а со средним размером начисленной заработной платы – с 31 до 35% [5, 8].

Но степень увеличения удельного веса социальной политики в северных регионах оказалась гораздо более выраженной, чем в среднем по России, – 20% против 13%, причиной чего является старение возрастной структуры населения. Наиболее явно оно было выражено в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО, где рост численности пенсионеров на 1000 чел. населения за последние 10 лет составил более 50%, в других северных регионах – от 10 до 30% (в среднем по России – 6%) [4].

Необходимо отметить, что при ускоренном росте затрат на пенсионное обеспечение расходы на остальные направления – образование, здравоохранение, культуру – не сократились, доля каждого из них в ВВП сохранилась практически неизменной. Т.е. эти сферы развивались равномерно, в ногу со всей экономикой. Но именно пенсионное обеспечение стало главным приоритетом социального развития России в эти годы, что и привело к столь резкому росту социальной политики в структуре расходов.

Помимо резкого увеличения доли социальной политики, в структуре социальных расходов на Севере произошла смена приоритетов: доля затрат на здравоохранение снизилась более заметно (на 12%), чем расходов на образование (на 5%), из-за урезания сверхвысоких расходов на сферу здравоохранения в высокообеспеченных регионах. В результате здравоохранение уступило второе по значимости место в структуре бюджетных социальных расходов сфере образования, само передвинувшись на третье.

Отметим, что и сфера культуры, несмотря на небольшую ее долю, очень существенно в относительном выражении уступила свои позиции в списке приоритетов: ее удельный вес снизился с 5 до 3%. Все эти изменения значительно сблизили структуру социальных расходов на Севере со среднероссийской.

Пространственная структура

На северные регионы в совокупности приходится около 9% общего объема бюджетного финансирования социальных расходов в стране (табл. 4), при том что в численности населения их доля составляет существенно меньшую величину – 5,5%.

Данная диспропорция объясняется различием в подушевом уровне расходов из-за северного удорожания. В настоящее время происходит сближение этих показателей: десятью годами ранее доля Севера в социальных расходах страны составляла 12% при неизменном удельном весе в численности населения. Эти цифры иллюстрируют устойчивую тенденцию сближения регионов Севера с остальными субъектами федерации по величине удельных расходов на социальные нужды.

В сравнении с долей в ВРП получается более равномерная картина: вклад Севера в суммарный ВРП России (13,4%) примерно соответствует его доле в социальных расходах.

Доля Севера в общероссийских показателях финансирования социальных расходов неодинакова также по различным источникам. Меньше всего она в части внебюджетных фондов – 7%, что объясняется относительным сходством подушевых расходов на пенсионное обеспечение. Несколько больше удельный вес Севера в части бюджетов регионов – 8%. И значительно выше эта доля в разрезе местных бюджетов – 15%, что, как уже отмечалось, связано с преимущественной концентрацией дополнительных доходов и расходов экспортоориентированных регионов именно в этом звене бюджетной системы.

Внутренняя пространственная структура социальных расходов северных территорий характеризуется умеренной их концентрацией: три региона (Ханты-Мансийский АО, Якутия и Архангельская область) занимают доли более 10% каждый, суммарно – около 50%.

Таблица 4. Пространственная структура источников финансирования социальных расходов в северных регионах России в 2010 г., % [1, 10]

Территория	Всего	В том числе по источникам		
		бюджеты субъектов	местные бюджеты	внебюджетные фонды
Россия, всего	100	100	100	100
Северные регионы, всего	9	8	15	7
В том числе:				
Республика Карелия	7	5	4	9
Республика Коми	10	7	6	12
Архангельская область	13	9	7	16
Ненецкий АО	1	2	2	1
Мурманская область	9	7	7	11
Ханты-Мансийский АО	22	26	27	19
Ямало-Ненецкий АО	10	12	17	7
Якутия	13	14	14	12
Камчатский край	5	5	5	5
Магаданская область	3	3	2	2
Сахалинская область	7	8	8	6
Чукотский АО	1	2	1	1

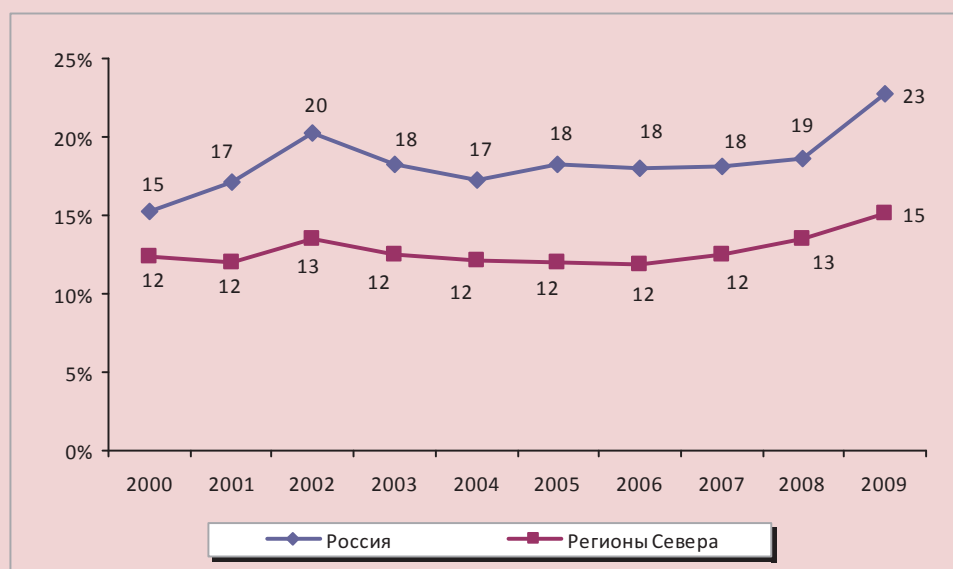
Удельные веса большинства других регионов находятся в диапазоне от 5 до 10%. Малозначительную роль играют слабозаселенные территории – Чукотский и Ненецкий АО (по 1%) и Магаданская область (2,5%).

В динамике за последние 10 лет наблюдается сильное сокращение долей главных ресурсных регионов, не связанное с соответствующим изменением численности населения: Ханты-Мансийского АО – на 10,2%, Ямало-Ненецкого АО – на 2% и Якутии – на 1,4% – при увеличении удельных весов Архангельской области (на 4,2%), Мурманской и Сахалинской областей (2,2), Карелии (2) и Камчатского края (1,6%). Это явление заслуживает позитивной оценки, т.к. оно свидетельствует о сглаживании существовавшей прежде чрезвычайно высокой дифференциации уровней социальной обеспеченности северных регионов посредством бюджетной централизации и перераспределения доходов.

Важной тенденцией недавнего времени стало **существенное повышение доли социальных расходов регионов Севера в валовом внутреннем продукте**.

За минувшее десятилетие эта доля возросла на 3% и достигла 15% (рис. 3), причем основное повышение пришлось на последние три года. Главная причина – значительное увеличение бюджетных расходов на социальные нужды, в первую очередь на пенсионное обеспечение. Особенно усилилась эта тенденция в период недавнего финансово-экономического кризиса, когда правительство страны, несмотря на экономический спад, провозгласило полное выполнение принятых социальных обязательств. А в 2010 г., при восстановлении положительных темпов экономического роста, социальные расходы увеличивались опережающими темпами. Все это свидетельствует о действенном повышении значимости социальной сферы в списке приоритетов развития государства.

Рисунок 3. Удельный вес социальных расходов в ВРП в регионах России за 2000 – 2009 гг.* [1, 2, 10]



* Для корректного сопоставления объем социальных расходов и ВВП по России рассчитан здесь как сумма региональных.

В северных регионах удельный вес социальных расходов в ВРП заметно ниже, чем в среднем по России, – 15% против 23%. Такое различие возникает отнюдь не из-за меньшего финансирования социальной сферы на Севере, а вследствие экстремально высокого среднедушевого ВРП в главных нефтедобывающих регионах: Ненецком АО (доля социальных расходов в ВРП всего 5%), Ханты-Мансийском АО (8%), Ямало-Ненецком АО (9%), Сахалинской области (12%). В остальных же регионах Севера, напротив, доля социальных расходов в ВРП существенно выше среднероссийской и достигает 30 – 40% и более, что происходит из-за сильного удорожания жизнеобеспечения в условиях Севера и возникающей отсюда потребности в повышенных бюджетных расходах.

Отметим также, что степень увеличения доли социальных расходов в ВРП северных регионов в эти годы значительно уступала среднероссийской – 2,8% против 7,5%. Дело в том, что на тенденцию повышения социальных расходов наложился процесс сглаживания межтерриториальных различий.

В целом повышение удельного веса социальных расходов в ВРП оценивается положительно, т.к. оно знаменует собой начавшееся преодоление возникшего за годы реформ критического состояния социальной сферы. Ожидается, что в последующие годы, при отсутствии глубоких экономических потрясений, эта доля закрепится на достигнутом уровне и будет еще некоторое время возрастать невысокими темпами. Основанием для таких предположений являются призывы и намерения преодолеть разрыв с развитыми странами по уровню финансирования социальной сферы, особенно образования и здравоохранения [6].

Вместе с тем следует иметь в виду, что возможности увеличения социальной нагрузки на бюджетную систему имеют свои пределы.

Так, в 2011 г. платой за улучшение финансового обеспечения социальной сферы стало резкое повышение налогов на бизнес, особенно чувствительно затронувшее малые предприятия, для которых размер отчислений с заработной платы был поднят в 2,5 раза. Столь резкие меры могут вызвать долгосрочные неблагоприятные последствия для развития реального сектора экономики. Поэтому задачу дальнейшего повышения доли социальных расходов в ВРП предпочтительнее решать посредством развития альтернативных, внебюджетных инструментов финансирования, например добровольного страхования.

Характерной особенностью бюджетного финансирования социальных расходов на Севере является **значительное превышение среднедушевого объема финансирования над аналогичными показателями других регионов страны.**

В 2010 г. этот разрыв составлял 1,7 раза – 106 тыс. руб. на человека против 63 тыс. руб. в остальных регионах России. Такое различие в подушевом уровне финансирования является естественным и объясняется тремя главными причинами: во-первых, возрастающей затратностью жизнеобеспечения в условиях Севера; во-вторых, высокой доходностью бюджетов ресурсных регионов, позволяющей выделять дополнительные ассигнования на социальную сферу; в-третьих, выраженной этничностью, требующей приоритетного выделения средств на изучение, сохранение и развитие культуры коренных народов и их социальную поддержку.

Среди самих северных регионов уровень подушевого финансирования весьма неоднороден, по данному признаку их можно разделить на три основные группы:

1. Находящиеся в европейской части России *освоенные регионы* – Архангельская и Мурманская области и республики Карелия и Коми, у которых различие в подушевом финансировании с другими регионами

страны сравнительно невелико и не превышает 1,5 раза. Оно объясняется естественным северным удорожанием жизнеобеспечения по сравнению с центральными и южными территориями.

2. *Менее освоенные, ресурсные* регионы восточной части России – Камчатский край, Магаданская и Сахалинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и Якутия, в которых разрыв в подушевом финансировании с остальной территорией России достигает 2 и более раз, что вызвано как большей северной затратностью из-за суровых условий хозяйствования, так и лучшим экономическим положением.

3. *Малонаселенные* Ненецкий и Чукотский автономные округа, в которых удельное финансирование социальных вопросов в 3 раза и более превышает российский показатель вследствие слабой обжитости территорий.

Неодинаковы и различия в уровне финансирования по разным направлениям расходов. Максимального значения (2,3 раза) этот разрыв достигает в ассигнованиях на культурные мероприятия (рис. 4) в связи с осуществлением на Севере программ сохранения коренных малочисленных народов, охраны исторических памятников федерального значения, с функционированием специализированных музейных комплексов, увековечением памяти жертв политических репрессий, а также повышенным вниманием региональных властей к сохранению и приумножению культурного потенциала с целью развития туристической отрасли как способа диверсификации экономики.

Различия в сфере образования и здравоохранения несколько ниже и составляют около 2 раз, что является проявлением «нормального» северного удорожания. Уровень же подушевого финансирования

социальной политики на Севере максимально приближен к среднероссийскому (разрыв менее 1,5 раза) из-за сравнительно слабого возрастания уровня назначенных пенсий на Севере по сравнению с расходами на образование, здравоохранение и культуру.

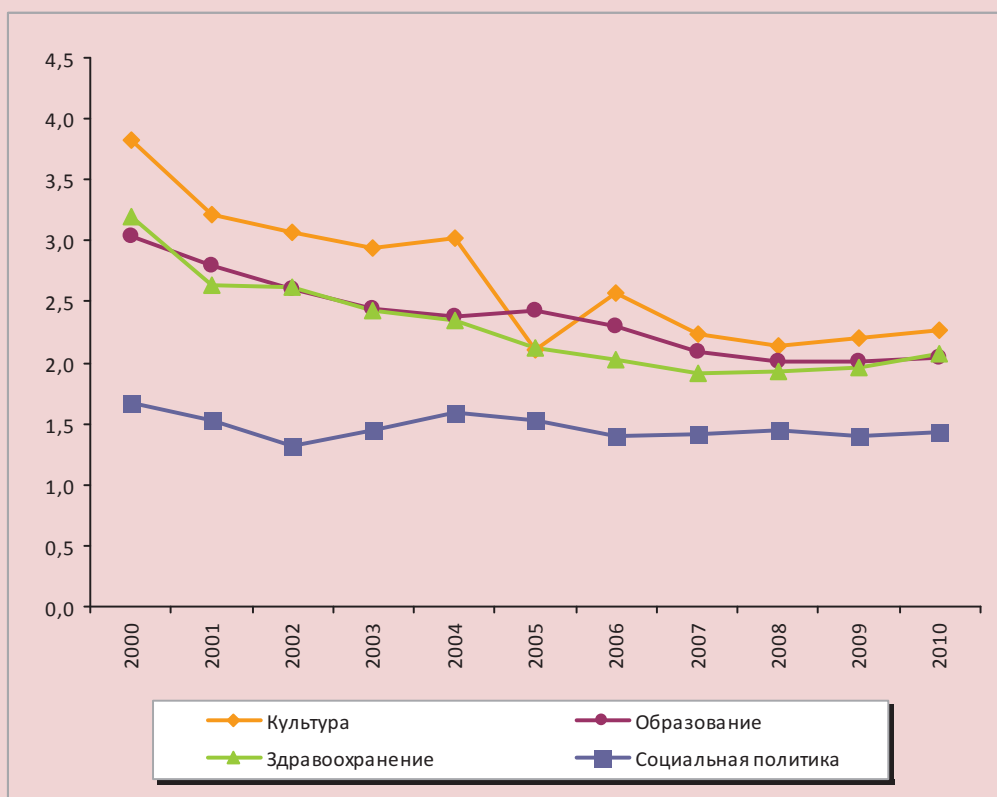
Как уже отмечалось, развитие социальной сферы Севера России в последние годы характеризуется **заметным сокращением разрыва в уровне подушевого финансирования социальных расходов с остальной территорией России.**

Если десять лет назад этот разрыв достигал 2,4 раза, то к настоящему времени он сократился почти вдвое – до 1,7 раза. Это изменение не связано с каким-либо случайным скачком, оно последовательно развивалось на протяжении всего изучаемого периода (см. рис. 4).

Главной причиной этого процесса стало сильное сокращение отрыва от других территорий Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и Якутии, располагающих большими налоговыми поступлениями от продажи природных ресурсов – нефти, газа, алмазов, золота.

Степень отрыва нефтегазодобывающих регионов сократилась с прежних 4,5 примерно до 3 раз, а Якутии – с 3 до 2 раз. Это произошло вследствие усиления степени выравнивания бюджетной обеспеченности регионов страны на основе перераспределения доходов. Примечательно, что кризис 2008 г., значительно сокративший экспортные доходы регионов, вовсе не стал решающим фактором этого изменения, а лишь несколько подстегнул и зафиксировал его. Равно как и резкий рост потока «рентных» поступлений в период благоприятной конъюнктуры 2004 – 2007 гг. не вызвал существенного возрастания межрегиональной дифференциации.

Рисунок 4. Разрыв в уровне подушевого финансирования социальных расходов между Севером и остальными регионами России в 2000 – 2010 гг., раз [1, 10]



Немаловажно, что процесс сближения уровней финансирования северных регионов и основной территории страны наблюдался по каждому из видов социальных расходов, что подтверждает его глубинный характер, не связанный с сиюминутными подвижками.

Если у наиболее «богатых» регионов различие по уровню финансирования сокращалось, то в остальных динамика была, во-первых, разнонаправленной, во-вторых, гораздо более полой. В частности, несколько увеличилось превосходство над среднероссийским уровнем в Камчатском крае (с 1,8 до 2 раз), Сахалинской области (с 1,6 до 1,8 раза), Архангельской области (с 1,2 до 1,4 раза). Небольшим ростом отмечены также Карелия и Мурманская область. Напротив, сокращение разрыва наблюдалось в Республике Коми

(с 1,7 до 1,4 раза) и Магаданской области (с 2,2 до 2 раз). Своеобразная динамика была в Чукотском АО, в нем превосходство над среднероссийским уровнем подушевого финансирования социальной сферы сначала увеличилось с 3,3 до 6,3 раза, а затем снизилось до прежней величины, что, скорее всего, объясняется политическими обстоятельствами, а именно сменой губернаторов.

В целом процесс снижения пространственной дифференциации оценивается позитивно, поскольку он свидетельствует об эффективности усилий Правительства России по снижению пространственных различий в уровне социально-экономического развития субъектов страны.

В 2010 г., по мере восстановления уровня доходов нефтегазовых регионов, вновь наметилась некоторая склонность к нарас-

танию степени их отрыва от остальных регионов. Пока сложно определить, станет эта тенденция устойчивой и долгосрочной или останется сиюминутной, выбор того или иного пути находится в руках Правительства России. Но от политики в этом вопросе во многом зависит снижение или, напротив, усиление дифференциации населения по качеству жизни.

Итак, можно подытожить **основные особенности и тенденции финансирования социальных систем регионов Севера России** на современном этапе экономического развития:

- ♦ в финансировании социальных систем сохраняется преобладающая роль централизованных источников – региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов;

- ♦ происходит значительное улучшение финансового обеспечения социальных расходов как в северных регионах, так и по стране в целом, проявляющееся в повышении доли социальных вопросов в ВРП;

- ♦ удельные социальные затраты на душу населения на Севере намного превышают средний уровень остальных регионов России – от 1,5 до 3 раза – в связи с удорожающими факторами «северности»: периферийностью, малонаселенностью, климатическими условиями, а также высокой бюджетной обеспеченностью ресурсных регионов;

- ♦ северные регионы последовательно сближаются с остальной территорией страны по уровню душевого финансирования социальных расходов, что преимущественно обусловлено замедлением темпов роста расходов в высокообеспеченных регионах (Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком АО, Республике Коми и Якутии) из-за усиления степени выравнивания бюджетной обеспеченности;

- ♦ среди самих северных регионов наблюдается позитивное сглаживание уровня финансирования социальных систем благодаря как сокращению отрыва высокообеспеченных субъектов, так и частичному подтягиванию до среднего уровня отстающих территорий – Республики Карелия, Архангельской и Мурманской областей;

- ♦ приоритетом социального развития последних лет стало пенсионное обеспечение, что позволило заметно повысить уровень жизни пенсионеров, не снижая при этом финансирования остальных направлений социальных расходов;

- ♦ в структуре социальных расходов в регионах Севера, как и по всей стране, увеличивается доля затрат на социальную политику при сокращении удельного веса других направлений, что вызвано опережающим ростом пенсионного обеспечения; сфера образования приобретает большую значимость относительно здравоохранения; в целом структура социальных расходов северных регионов сближается с общероссийской;

- ♦ «удорожание» назначенных пенсий в северных регионах страны выражено гораздо слабее соответствующих различий в уровне начисленной заработной платы и душевых социальных расходов, что требует отдельного изучения.

Исходя из выявленных тенденций, в дальнейших исследованиях финансового обеспечения социальных систем зоны Севера России необходимо изучить первопричины сближения регионов по уровню бюджетной обеспеченности, рассмотреть влияние финансовой обеспеченности на натуральные показатели развития социальной сферы, раскрыть механизмы расходования бюджетных средств и возможности их совершенствования, спрогнозировать основные параметры функционирования региональных социальных систем.

Литература

1. Информация Федерального казначейства России об исполнении бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.goskazna.ru/reports/cb.html>
2. Национальные счета России в 2003 – 2010 годах: стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 333 с. – С. 256.
3. Платное обслуживание населения в России. 2009: стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – 367 с.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 990 с.
5. Российский статистический ежегодник. 2010: стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 813 с. – С. 181.
6. Российское образование — экстренные вызовы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opes.ru/1359314.html>
7. СНиП 23-01-99 «Строительная климатология».
8. Социально-экономическое положение России за 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/doc_2010/social/doc12.rar
9. Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».
10. Центральная база статистических данных Росстата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>
11. Экономика образования: итоги мониторинга, 2009. Информационный бюллетень. – М.: ГУ–ВШЭ, 2010. – 69 с.