

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

УДК: 332.146.2(470.1/.2)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.44.5

Исследование зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий и возможностей его применения в северных регионах РФ *

© **БАДЫЛЕВИЧ Роман Викторович**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

E-mail: ramapatit@rambler.ru

Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина — обособленное подразделение ФГБУН Федерального исследовательского центра КНЦ РАН, Апатиты, Россия

Аннотация. В статье рассматривается зарубежный опыт реализации региональной финансовой политики по отношению к арктическим территориям. Оценивается опыт таких приарктических стран, как Канада, Финляндия, Дания, Норвегия, Швеция, США. В работе выделены две группы финансовых инструментов территориального развития: в рамках общей региональной политики (инструменты выравнивания бюджетной обеспеченности, налоговые инструменты, инструменты повышения инвестиционной привлекательности) и в рамках специальной политики развития арктических территорий (программно-целевые инструменты, специальные фонды развития, прямое выделение средств на текущие расходы и развитие). Сделан вывод о том, что в приарктических странах к развитию регионов, расположенных в арктической зоне, применяются различные подходы и инструменты, выбор которых обусловлен типом государственного устройства, степенью финансовой самостоятельности регионов в сфере финансового регулирования, уровнем развития наиболее северных субъектов по сравнению с остальной территорией страны. В условиях России возможно точечное использование передового зарубежного опыта в сфере финансового регулирования развития регионов, расположенных в зоне Арктики. В частности, может быть использован опыт применения программно-целевых инструментов развития, формирования специальных фондов развития, основу которых составляют доходы от использования природных ресурсов Арктики, а также опыт создания благоприятных условий для привлечения инвесторов для реализации экономически привлекательных проектов.

Ключевые слова: финансовое регулирование, региональная политика, арктические территории, зарубежный опыт, Канада, Финляндия, Швеция, Норвегия, Дания, США.

Analysis of Foreign Experience in the Financial Regulation of the Arctic Territories Development and its Application in the Northern Regions of the Russian Federation

© **Roman V. BADYLEVICH**, Ph.D. of Economic Sciences, Senior Researcher

E-mail: ramapatit@rambler.ru

Luzin Institute for Economic Studies — Subdivision of the Federal Research Centre “Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences”, Apatity, Russia

Abstract. The article examines foreign experience in implementing regional financial policy in relation to the Arctic territories. It assesses the experience of such sub-arctic countries as Canada, Finland, Denmark, Norway, Sweden, and the USA. The paper identifies two groups of financial instruments of territorial devel-

* Для цитирования: 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

For citation: 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. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.44.5

opment: within the framework of general regional policy (instruments of fiscal capacity equalization, taxation instruments, instruments to increase investment attractiveness) and within the framework of special policy for the development of Arctic territories (program-targeted instruments, special development funds, direct allocation of funds for current expenses and development). It is concluded that the Arctic countries apply different approaches and tools to the development of the regions located in the Arctic zone, the choice of which is determined by the type of state structure, the degree of financial independence of the regions in the sphere of financial regulation, the level of development of the northernmost subjects compared to the rest of the country. In the conditions of Russia, it is possible to use the best foreign experience in the sphere of financial regulation of development of the regions located in the Arctic zone. In particular, it is possible to use the experience of applying program-targeted development tools, the formation of special development funds, which are based on revenues from the use of natural resources of the Arctic, as well as the experience of creating favourable conditions to attract investors for the implementation of economically attractive projects.

Keywords: *financial regulation, regional policy, Arctic territories, foreign experience, Canada, Finland, Sweden, Norway, Denmark, USA.*

Введение

Вопросы финансового регулирования территориального развития занимают важное место в современной системе регионального управления. Это обусловлено неоднородностью условий развития отдельных территориальных образований в рамках государственных экономических систем, необходимостью выравнивания экономических процессов и устранения территориальных диспропорций в действии механизмов распределения инвестиционных ресурсов, организации финансовых потоков и обеспечении реализации общего финансового потенциала отдельных регионов.

В общем понимании финансовое регулирование представляет собой воздействие на экономические и социальные процессы путём концентрации финансовых ресурсов в отдельных структурах и уровнях социально-экономической системы. При финансовом регулировании территориального развития воздействие направлено на объект регулирования, в качестве которого выступает региональная финансовая система (подробнее [1, Вербиненко Е.А., Бадылевич Р.В.]).

Построение эффективной системы регионального финансового регулирования, выбор оптимальных финансовых рычагов и инструментов, а также их рациональное применение особенно важно для территориальных систем, которые изначально характеризуются более низким внутренним потенциалом экономического роста вследствие отдалённого географического расположения от финансовых и экономических центров, сложными условиями ведения хозяйственной деятельности и проживания, недостаточной обеспеченностью инфраструктурой и трудовыми ресурсами. К таким территориальным системам следует отнести регионы, расположенные в арктической зоне. Эти регионы, как правило, характеризуются значительным ресурсным потенциалом, масштабными территориями, выходом к северным морям, что обуславливает их стратегическое значение в системе обеспечения безопасности страны и реализации экономических приоритетов развития. Одновременно для арктических регионов свойственны низкая плотность населения, неблагоприятные демографические процессы, более высокая стоимость проживания и ведения хозяйственной деятельности

вследствие сложных климатических условий и удалённости от центра. В этих условиях выбор и рациональное применение эффективных финансовых рычагов для обеспечения их устойчивого развития приобретает особую значимость и актуальность.

Изучение зарубежного опыта регионального финансового регулирования развития арктических территорий для России является важным условием повышения эффективности собственной внутренней региональной политики, а также поиска дополнительных возможностей обеспечения развития и реализации масштабного потенциала территорий, расположенных в Арктической зоне РФ, доля которых составляет для нашей страны более 18%.

Зарубежная практика использования инструментов финансового регулирования развития арктических территорий

В настоящее время с проблемами финансового обеспечения развития своих наиболее северных территорий сталкиваются практически все приарктические страны, к которым в международной практике относят Россию, Канаду, США, Норвегию, Швецию, Финляндию, Данию и Исландию (рис. 1).



Рис. 1. Распределение арктических территорий между странами ¹.

В некоторых странах (Россия, Канада, Финляндия, Дания, Норвегия) развитие арктических территорий является приоритетной целью национального уровня и отдельным направлением государственной политики, в других странах (США, Швеция, Исландия) развитие наиболее северных регионов встроено в общую систему регионального регулирования. При этом инструменты и рычаги, используемые как первой, так и второй группой стран, представляют значительный интерес для нашей страны.

Отдельно следует отметить, что в меньшей степени для потенциального применения в России интересен опыт регионального регулирования в Исландии в силу специфики дан-

¹ URL: <https://pbs.twimg.com/media/CaOx51cWIAASpIB.jpg> (дата обращения: 16.12.2020).

ной страны. Исландия — небольшое островное государство на севере Европы. Несмотря на то, что в арктической зоне лежит незначительная часть Исландии (остров Гримси), которая составляет менее 1% от её общей территории, она позиционирует себя как приарктическую страну, входя в Арктический совет и другие органы, определяющие политику в Арктике [2, Антюшина Н.М., с. 17]. Однако незначительная территория Исландии, единые климатические условия на всей территории и отсутствие существенных отличий в экономическом развитии северных и других округов (сислов) и общин (муниципалитетов) Исландии не позволяют полноценно оценивать её региональную политику и спектр финансовых инструментов развития, применяемых по отношению к собственным арктическим территориям.

Направления и инструменты финансового регулирования территориального развития, применяемые по отношению к северным территориям, в приарктических странах значительно отличаются. Это обусловлено различной долей территорий, приходящихся на арктическую зону в отдельных странах, отличиями в их ресурсной обеспеченности, а также различной степенью дифференциации показателей социально-экономического развития северных и других областей.

В общем виде система инструментов финансового регулирования развития арктических территорий в зарубежной практике представлена на рис. 2.

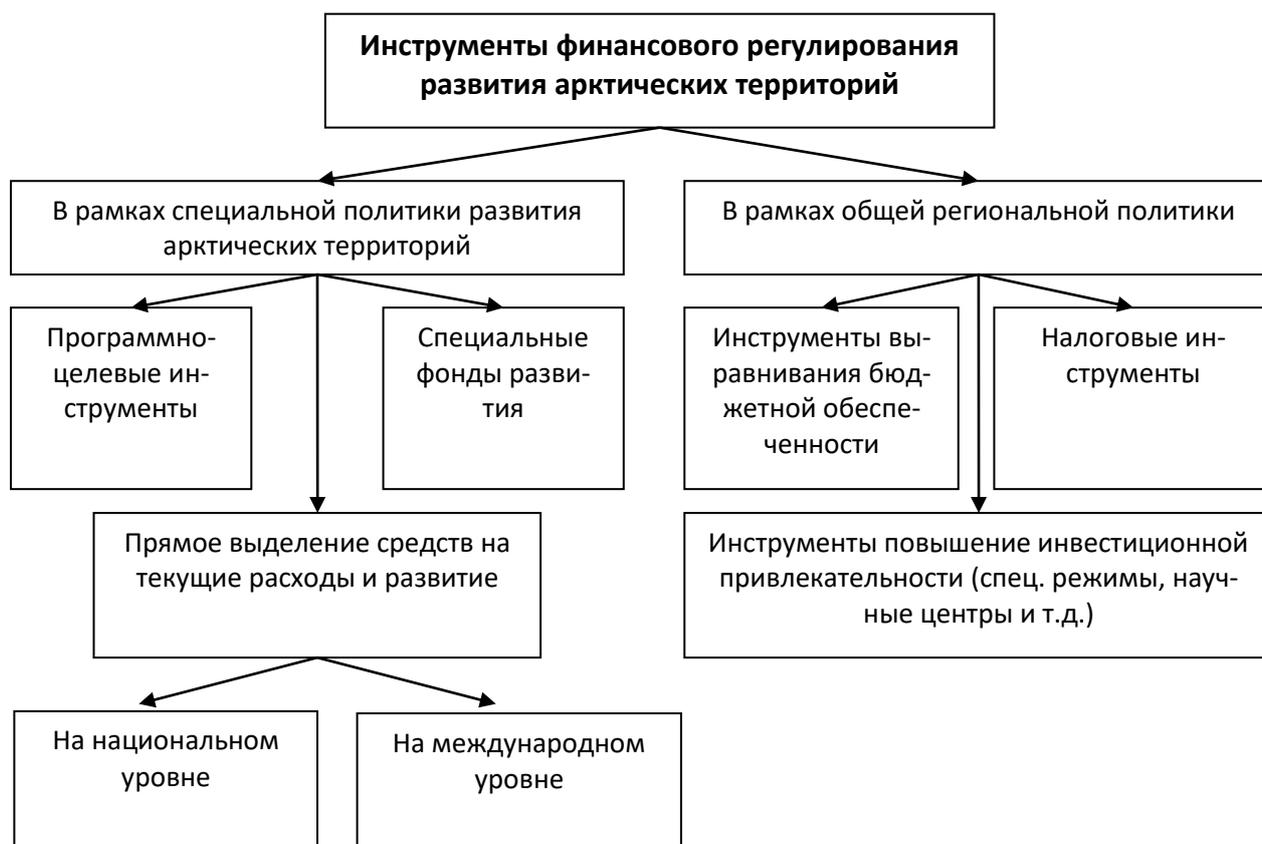


Рис. 2. Инструменты финансового регулирования развития арктических территорий в зарубежной практике.

Все инструменты финансового регулирования развития арктических территорий могут быть разделены на те, которые реализуются в рамках общей региональной политики, и те,

которые реализуются в рамках специальной политики развития арктических территорий. При использовании инструментов первой группы арктические регионы рассматриваются наравне с другими субъектами, а при применении второй группы инструментов арктические территории выделяются в отдельный приоритетный объект государственного управления. Безусловно, ни одна из приарктических стран не использует только один узкий спектр инструментов финансового регулирования. Однако для каждой страны может быть выделена приоритетная группа финансовых рычагов, которая соответствует общей политике территориального развития.

Опыт финансового регулирования развития арктических территорий в Канаде и Финляндии

Двумя странами, в которых исторически преобладают программно-целевые инструменты развития арктических территорий, являются Канада и Финляндия. Рассмотрим их опыт подробнее.

Канада является второй страной после России по площади арктических территорий. К территории арктической зоны Канады относят три региона: Северо-западные территории, территории Нунавут и Юкон, а также острова и водные пространства до Северного полюса включительно. На арктические территории приходится около 35% от общей сухопутной площади страны. При этом арктические территории Канады существенно уступают более южным регионам по плотности населения, здесь проживает около 120 тыс. человек, что составляет всего 0,3% от всего населения страны. Наиболее северные территории Канады практически не уступают по уровню обеспеченности запасами полезных ископаемых российским территориям, здесь сосредоточены значительные запасы природного газа, нефти, угля, чёрных и цветных руд металлов, что делает эти территории важнейшим стратегическим объектом региональной политики для страны. При этом в условиях отсутствия полностью безопасных технологий добычи полезных ресурсов на шельфовых месторождениях Канада ограничивается разработкой континентальных месторождений, уделяя значительное внимание вопросам экологии.

Канаду можно отнести к странам, где проводится активная региональная финансовая политика по отношению к арктическим территориям. По степени интенсивности использования различных групп инструментов Канаду следует отнести к странам, где преобладают прямые инструменты развития северных территорий (программно-целевые инструменты и система межбюджетных трансфертов) (см. подробнее [3, Вербиненко Е.А., Бадылевич Р.В., Острецов А.С.]).

Активная политика поддержки и развития арктических регионов в Канаде прослеживается с 50–60-х гг. прошлого века, когда были сформированы и реализованы несколько государственных программ, направленных на северные провинции и территории (в частности, программы «Лицом к Северу» и «Дорога к ресурсам»).

В настоящее время политика развития данных территорий строится на основе комплекса стратегических документов, которые были приняты в Канаде в последние несколько десятилетий. К ключевым из них следует отнести «Основы северной стратегии» (Framework for Northern Strategy), которые стали основой разработки стратегии развития северных территорий, обозначили принципы, цели и задачи в данном направлении (после принятия в 2004 г. данного документа арктические провинции получили единовременный транш в размере 120 млн долларов на достижение краткосрочных целей развития) [4, Харевский А.А., с. 98]; Северную стратегию Канады, принятую в 2009 г., в которой были обозначены четыре ключевых направления развития арктических территорий: принятие мер по защите государственного суверенитета на севере, обеспечение устойчивого социально-экономического развития арктических территорий, защита окружающей среды и активизация взаимодействия с местными органами власти в целях развития самоуправления, а также достижения целей Канады в Арктике с учётом интересов местных сообществ. В 2019 г. Правительство Канады представило новый вариант Стратегии развития северных территорий, активную роль в формировании которой сыграли местные органы власти наиболее северных провинций страны (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории), отдельные районы северных провинций Манитоба, Квебек и Лабрадор. Отличительная черта стратегических документов Канады — это социально-экономическая направленность, выделение в качестве приоритета повышения качества жизни населения и ориентация на человека как центрального субъекта в системе северного измерения [5, Корчак Е.А., Серова Н.А., с. 152].

Для развития своих северных территорий Правительство Канады использует широкий спектр финансовых инструментов развития.

В настоящее время выделяются значительные финансовые ресурсы в рамках реализации федеральных целевых программ, таких как Программа занятости и развития туризма на Севере, Программа всеобъемлющей диверсификации и экономического развития на Севере Канадского агентства северного экономического развития (IDEANorth), в рамках которых реализуются фундаментальные инвестиции в экономическую инфраструктуру, развитие отдельных секторов экономики и наращивание общего экономического потенциала арктических территорий.

В последние годы активно используется финансирование через программные инструменты крупных инфраструктурных проектов на севере страны, формирующих транспортную инфраструктуру, многоцелевые коммуникации, энергетическую безопасность. Так, в 2019 г. было выделено более 190 млн долларов на улучшение и расширение существующей местной воздушной и морской инфраструктуры, более 71 млн долларов направлено через National Trade Corridors Fund в четыре транспортных проекта провинции Нунавут (в частности, инвестиции в подготовку крупнейшего проекта порта и дороги Грейс-Бей стоимостью

500 млн долларов, которая, в случае её завершения, создаст первую дорогу, соединяющую Нунавут с остальной частью Канады)².

Арктические территории Финляндии (чаще всего к ним относят провинции Лапландия и Оулу) занимают около 50% от её общей площади, при этом на данной территории проживает только 10% населения страны, что делает финскую Арктику наименее населённым регионом страны. При этом на протяжении всей истории Финляндии северные регионы являлись наименее развитыми в экономическом плане. Причинами этого являлись тяжёлые климатические условия для жизни, способствовавшие оттоку населения в южные регионы страны, значительная удалённость от европейских финансовых и экономических центров, что затрудняло налаживание хозяйственных связей с ведущими странами Европы, которые после разрыва с Россией превратились в ключевых партнёров Финляндии. Заметно различались и особенности хозяйства развитых южных и юго-западных областей, где на середину XX в. было сосредоточено около 80% от крупнейших промышленных компаний, и преимущественно аграрных, специализирующихся на лесном хозяйстве северных и восточных регионов. В последние несколько десятилетий процессы ассиметричного развития различных регионов Финляндии только усилились благодаря активному развитию новых индустриальных отраслей (развитие электронной промышленности) на юге Финляндии и, прежде всего, в столичной агломерации Хельсинки [6, Кузнецов А.В., с. 122–124]. Таким образом, для современной финской Арктики характерными являются такие проблемы, как отток молодой части населения, постепенное старение населения и снижение трудовых ресурсов в общей возрастной структуре, удалённость от ключевых европейских партнёров Финляндии, более высокие затраты на ведение бизнеса в связи со сложными климатическими условиями и менее богатой ресурсной базой по сравнению с арктическими территориями России, Канады, США и других стран.

Хозяйство финской Арктики, в отличие от других стран, в меньшей степени базируется на добывающих отраслях. На лесодобывающую отрасль, добычу металлических руд и энергетических ресурсов приходится не более 10% от объёма, создаваемого в регионе продукта. На обрабатывающие производства же приходится более трети валового продукта финской Арктики (при этом значимую часть из них составляет электронная промышленность, центром которой является город Оулу).

Экономическая политика по отношению к арктическим территориям является самостоятельной частью региональной политики Финляндии, которая начала активно развиваться в 60-х гг. прошлого столетия. Одним из первых шагов в области финансового регулирования развития северных регионов страны стало принятие в 1958 г. регионального закона «О налоговых льготах для промышленности Северной Финляндии», который установил не-

² Kikkert P. Lackenbauer P.W. Canada's Arctic and Northern Policy Framework: A roadmap for the Future? Briefing Note. Arctic Yearbook. 2019. URL: <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2019/2019-briefing-notes/332-canada-s-arctic-and-northern-policy-framework-a-roadmap-for-the-future> (дата обращения: 05.12.2020).

большие промышленные займы для сельских районов и налоговые льготы для предприятий Северной Финляндии. Следует отметить, что субсидирования процентов, предоставления кредитов и налоговых льгот — основные финансовые рычаги, которые правительство Финляндии применяло для развития своих арктических территорий до середины 70-х гг.

Следующим значимым шагом в развитии региональной политики в отношении северных коммун в Финляндии стало создание в 1971 г. Фонда регионального развития, деятельность которого была направлена на финансирование малых и средних компаний, действовавших в регионах³, и принятие в 1973 г. законодательных актов, согласно которым предусматривалось выделение субсидий на развитие компаниям, работающим на востоке и севере Финляндии, а также транспортных субсидий для компенсации расходов, связанных с удалённостью северных и восточных коммун от столичного региона и европейских рынков. В целом региональная политика Финляндии в отношении своих северных территорий в конце 70-х и начале 80-х гг. может быть охарактеризована как политика, основанная на выделении различных видов субсидий для развития экономики и бизнеса. Одновременно с поддержкой субъектов, работавших в наименее развитых коммунах Финляндии, в этот период Правительством страны были приняты такие неординарные шаги, как ограничение развития столичных, наиболее развитых регионов, в частности в 1973–1974 гг. был введён специальный налог на строительство, который действовал только в южной Финляндии. Считалось, что искусственное ограничение промышленного роста и развития столичного региона позволит перенаправить финансовые потоки в менее развитые регионы и, прежде всего, в северные коммуны страны [6, Кузнецов А.В., с. 128]. В это же время было заключено соглашение между Правительством Финляндии и крупными промышленниками о приоритетных районах размещения промышленных объектов.

В 80-х гг. прошлого столетия в Финляндии произошло смещение акцентов в региональной политике по отношению к северным территориям в сторону использования точечных инструментов развития, а сама региональная политика в этот период, согласно исследованию Матти Сиппола, получила название периода региональной диверсификации [7]. В эти годы основными целями в отношении северных коммун Финляндии стали выравнивание регионального развития (прежде всего, по показателям уровня доходов населения), принятие программ, концентрирующих внимание на решении отдельных наиболее характерных для северных коммун проблем, и распространение процессов индустриализации на районы развития (программы развития сельских районов, региональные технологические программы). Такие меры привели к постепенному сдвигу политики поддержки центров роста в регионах к политике поддержки отстающих территорий и наименее развитых зон. Важное значение в системе формирования финансовой базы развития северной Финляндии получило создание так называемых поясов поддержки. Арктические коммуны Финляндии вошли в пер-

³ Kera (Kehitysaluerahasto Oy). 1971. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1988/19881298> (дата обращения: 07.12.2020).

вый пояс поддержки, где уровень выделяемых ассигнований на развитие был самым высоким.

В конце 80-х и начале 90-х гг. существенных изменений в северной политике Финляндии не произошло, основой развития оставались региональные программы. Из нововведений этого времени следует отметить повышение степени участия региональных органов власти (прежде всего, губернских правительств) при формировании территориальных программ развития, а также принятие в 1993 г. закона «О развитии регионов»⁴, который закрепил ведущую роль региональных программ развития в системе региональной политики Финляндии. На основе данных программ государственные и местные органы власти под руководством органа регионального развития (консорциум муниципалитетов) составляли программные соглашения, которые включали в себя крупнейшие проекты в различных регионах, а также графики и мероприятия по их реализации. В программных соглашениях стороны договаривались о распределении финансирования мероприятий, реализуемых в рамках программ регионального развития. Для реализации программ регионального развития необходимые финансовые ресурсы закладывались в государственном бюджете на основе создания фондов регионального развития, использование которых в регионах координировалось и регулировалось в программных соглашениях. Решение о непосредственном распределении средств фондов на местах принимали консорциумы муниципалитетов, а правительство страны ежегодно принимало решение об общих критериях распределения фондов регионального развития между различными административными секторами. Максимальный объём финансирования проектов, реализуемых субъектами бизнеса, составлял до 70% от общей стоимости (для некоторых проектов в северных регионах Финляндии были сделаны исключения, и доля государственного финансирования превысила данное значение). Также в законе было вновь закреплено деление территории страны на три зоны, в зависимости от потребности в поддержке развития.

Важные трансформации в системе региональной политики Финляндии произошли в середине 90-х гг. со вступлением страны в Европейский Союз. С этого времени северные регионы страны получили доступ к дополнительным финансовым ресурсам европейских структурных фондов. Одновременно с расширением финансовых возможностей развития отдалённых северных регионов Финляндия столкнулась с проблемой ограничения принятия собственных решения при реализации региональной политики. Фактически в последние несколько десятилетий Европейский Союз с помощью ряда директив, нормативных актов и структурных фондов руководит региональной и местной политикой Финляндии в области развития, а стратегии и принципы Европейского Союза определяют приоритеты, финансиру-

⁴ Annettu Helsingissä 10 päivänä joulukuuta. 1993. URL: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19931135?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=1135> (дата обращения: 10.12.2020).

емые структурными фондами ЕС. Местные власти вынуждены формировать политику развития в соответствии с ними.

Новые условия реализации региональной политики потребовали внесения соответствующих организационных и нормативных изменений. Так, важные изменения в системе поддержки северных территорий страны связаны с созданием в 1999 г. Фонда специального финансирования — Финнвера (Finnvera), который был образован после объединения Фонда регионального развития и Гарантийного фонда и через который до настоящего момента распределяется значительная часть государственных ресурсов, а также ресурсов Европейского фонда регионального развития, направляемых на реализацию региональной политики в Финляндии. В 2002 г. в Финляндии был принят новый закон «О региональном развитии»⁵, согласно которому основной целью новой региональной политики было провозглашено создание условий для экономического роста на основе ноу-хау и устойчивого развития, гарантирующих конкурентоспособность и благосостояние регионов, развитие экономической деятельности и повышение занятости, сокращение диспропорций в региональном развитии и улучшение условий жизни населения, а также содействие сбалансированному развитию регионов. Закон прямо указывал, что при реализации региональной политики Финляндии принимаются во внимание цели региональной и структурной политики Европейского сообщества. При этом развитие северных территорий Финляндии всё так же осуществляется на основе так называемых провинциальных программ и планов (в том числе программ региональных структурных фондов Европейского Союза), которые формируются консорциумами муниципалитетов на срок четыре года в соответствии с долгосрочными целями регионального развития, которые разрабатываются и устанавливаются Правительством Финляндии (согласовываются и утверждаются программы государственными органами власти) в соответствии с приоритетами региональной политики ЕС.

За последние годы можно отметить ещё несколько заметных тенденций в системе реализации региональной политики в Финляндии. В частности, в последние годы заметно смещение приоритетов финансирования регионального развития с прямой помощи субъектам хозяйствования к формированию условий для развития предпринимательства и привлечения дополнительных инвестиций в отдалённые от столичного региона коммуны. Также в 2007 г. была изменена структура зон, формирующая условия для финансовой поддержки коммун. Вместо ранее выделенных трёх зон, было закреплено деление на две зоны. В системе развития городов упор сделан на формирование инновационных центров роста, а в северных и восточных регионах Финляндии особый акцент сделан на поддержку сельских территорий.

⁵ Annettu Helsingissä 12 päivänä heinäkuuta. 2002. URL: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020602?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=602%2F2002> (дата обращения: 11.12.2020).

Следует отметить, что в первые годы после вступления Финляндии в ЕС, европейские структуры выделяли значительные финансовые средства на развитие северо-восточных территорий страны, а развитие регионов с наименьшей плотностью населения являлось одним из приоритетов структурных фондов в скандинавских странах. Но в последние годы с принятием в ЕС новых членов финансовые ресурсы, выделяемые Финляндии, заметно снизились (в начале 2000-х гг. на Финляндию приходилось до 1% от общих расходов, к 2010 г. этот показатель снизился до 0,5% [6, Кузнецов А.В., с. 133]). В связи с этим в научных кругах Финляндии всё чаще звучат критические замечания о неспособности решить многие проблемы северных отдалённых территорий страны без повышения вовлечённости местных органов власти в процесс принятия решений и снижения влияния политики ЕС на внутренние региональные процессы. В качестве подтверждения этого указывается на сохранение на севере страны диспропорций в развитии отдельных муниципалитетов, наличие нерешённых проблем безработицы и старения населения и высоких показателей миграционного оттока молодёжи в столичный регион [8, Lehtonen O., Muilu T.].

Одновременно следует отметить, что, несмотря на сохранение всех проблем в области отставания северных территорий по уровню промышленного развития от столичных областей, Финляндии удаётся поддерживать достаточно высокий уровень жизни в арктических коммунах, вести эффективную политику в области повышения туристического потенциала, культурной самоидентификации и сохранения природно-рекреационных ресурсов данных территорий. В связи с этим региональная политика в Финляндии считается одной из наиболее сбалансированных и передовых в Европейском Союзе.

Опыт финансового регулирования развития Гренландии

Прямое выделение средств на текущие расходы и развитие как приоритетный финансовый инструмент характерно для заморской территории Дании — Гренландии.

Гренландия, являющаяся крупнейшим островом в мире, значительная часть которого находится за северным полярным кругом, является автономной территорией Дании. Высокую степень политической и экономической самостоятельности Гренландии подтверждает особый статус данной территории. В частности, Гренландия не является членом ЕС (одновременно Дания имеет такой статус), также данная территория является самостоятельным членом Северного совета. Одновременно вхождение Гренландии в датские владения позволяет этой небольшой стране быть полноправным членом Арктического совета, что создаёт уникальные возможности для ведения внешнеэкономической деятельности [9, Аллаяров Р.А.У.].

Гренландия богата природными ресурсами (на территории острова обнаружены значительные запасы нефти, урана, редкоземельных металлов). Сложные климатические условия не позволяли в полной мере использовать богатства Гренландии на протяжении многих столетий, но в последние годы с развитием технологий в сфере природопользования, уме-

ренного потепления климата и, как следствие, освобождения части территории острова от льдов, интерес к ресурсам Гренландии вырос, причём рост интереса отмечается не только со стороны Дании и Европейского союза, но и со стороны таких стран, как США и Китай.

Органы власти Гренландии в течение последних десятилетий ведут активную политику по повышению политической и экономической самостоятельности острова. Последние значимые успехи в этом направлении связаны с 2008 г., когда островная территория получила право на ограниченное самоуправление. Согласно закону о самоуправлении Гренландия имеет право получить полную независимость от Дании в случае поддержки этого решения её населением на референдуме⁶, однако на практике ожидать реализации этого сценария не приходится, прежде всего, в связи с тем, что на протяжении всей истории, Гренландия остаётся высокодотационным регионом. Несмотря на то, что численность населения острова невысока (около 56 тысяч человек), общие ежегодные расходы Дании на поддержку Гренландии оцениваются в сумму около 700 млн долларов⁷, что для такой небольшой страны является существенным финансовым бременем. Следует отметить, что финансирование со стороны Дании является значимым источником поступлений в бюджет Гренландии, в настоящее время доля финансовой поддержки Дании в структуре доходов острова составляет около 50%. Инструментом выделения средств Гренландии со стороны Дании является грантовое финансирование.

Ещё один источник финансового обеспечения Гренландии — поступления от Европейского союза. В настоящее время объёмы получаемых средств в виде помощи от ЕС составляют порядка 30–35 млн евро в год, что значительно меньше перечислений из бюджета Дании. Данные ресурсы выделяются органам власти Гренландии главным образом на развитие и поддержание системы образования. Ограничивает поступления финансовых ресурсов от ЕС автономный статус Гренландии (остров не входит в ЕС, но является специальной территорией страны-члена ЕС, а жители Гренландии являются гражданами ЕС). Такое положение, например, не позволяет претендовать Гренландии на финансирование от Европейского инвестиционного банка — крупного финансового института региональной поддержки ЕС.

Дополнительно Европейский союз перечисляет Гренландии ежегодные платежи за пользование её территориальными водами для осуществления рыболовства. С 2016 по 2021 гг. между ЕС и Гренландией действует соглашение, согласно которому ежегодные перечисления в счёт компенсации за использование рыбных ресурсов составляют около 18 млн долларов, из которых примерно 74% перечисляются в бюджет острова за использование терри-

⁶ Закон о гренландском самоуправлении. 2009. URL: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf> (дата обращения: 01.12.2020).

⁷ В 2017 году глава Минфина Дании Кристиан Енсен оценил расходы бюджета Дании на поддержку Гренландии в 4,3 млрд крон в год. По данным материала Информационного агентства «ТАСС». URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6783122> (дата обращения: 03.12.2020).

ториальных вод Гренландии, 16,5% — направляется на развитие рыбного хозяйства острова, а оставшаяся часть идёт в резервный фонд⁸.

Гренландия активно выступает за привлечения иностранных инвестиций для развития различных отраслей своего хозяйства и, прежде всего, сферы природопользования. В последнее десятилетие правительство Гренландии отменило многие действующие ограничения на добычу различных полезных ископаемых для иностранных инвесторов, выдало лицензии на геологоразведку таким крупным добывающим компаниям, как BP Plc, ConocoPhillips, Royal Dutch Shell Plc, Dong Energy A/S и Statoil ASA⁹.

Наиболее предметный интерес к инвестициям в проекты Гренландии в настоящее время проявляют такие крупные мировые игроки, как Китай и США. При этом их интересы не ограничиваются только экономическими показателями реализации проектов, а предполагают развитие глобальных интересов в Арктике и доступ к территориям, имеющим значительный стратегический потенциал.

Только за последние годы Китайские компании подали заявки на инвестирование в такие крупные для Гренландии проекты, как модернизация международного аэропорта в столице Нуук, развитие глубоководного порта, разведка и разработка месторождений редкоземельных металлов и многие другие. Активно противостоят китайской экспансии США, которые, пользуясь связями с ЕС и непосредственно правительством Дании, пытаются заблокировать сделки с китайскими инвесторами под предлогами защиты окружающей среды и обеспечения безопасности. В свою очередь сами США оказывают прямую финансовую помощь Правительству Гренландии (в 2020 г. при открытии консульства США был выделен пакет финансовой помощи в размере 12,1 млн долларов), а в 2019 г. Президентом Д. Трампом было заявлено о желании приобрести остров в бессрочную аренду за ежегодную плату Дании в размере около 700 млн долларов [10, Drevet J.-F.].

Правительство Гренландии в условиях ограниченности собственных финансовых ресурсов вынуждено вести работу со всеми потенциальными инвесторами, даже в ущерб собственным интересам самостоятельности и безопасности. Но в ближайшие годы следует ожидать повышения финансовой самостоятельности Гренландии. Это произойдёт за счёт введения новых добывающих производств на территории острова. При этом работа в данном направлении ведётся как за счёт привлечения к деятельности на территории Гренландии крупных международных компаний, так и за счёт создания собственных государственных институтов (в последние годы созданы государственная нефтяная компания Nunaoil, государственная компания Nupamíneral). На данном этапе ведущая роль в экономике Гренландии принадлежит рыболовству (на эту отрасль приходится до 90% от совокупного экспорта

⁸ Европарламент утвердил новое рыболовное соглашение с Гренландией. Информационный материал «Fishretail.ru» от 14.04.2016. URL: <https://fishretail.ru/news/evroparlament-utverdil-novoe-ribolovnoe-soglashenie-s-grenlandiey-356820> (дата обращения: 04.12.2020).

⁹ Гренландия заинтересована в инвестициях из любого региона мира. Материал агентства «Интерфакс». URL: <https://www.interfax.ru/business/351757> (дата обращения: 04.12.2020).

автономии), но реализуемые в настоящее время проекты по расширению добычи рубиновых месторождений, значительные инвестиции, направленные на разведку и разработку железных, урановых, алюминиевых руд, руд драгоценных металлов, а также потенциально экономические привлекательные проекты в сфере разработки углеводородов могут существенно изменить отраслевую пропорцию хозяйства Гренландии.

Опыт финансового регулирования развития арктических территорий в Швеции и Норвегии

Примером страны, где развитие наиболее северных территорий страны, расположенных в арктической зоне, осуществляется в рамках общей государственной региональной политики, является Швеция.

Согласно наиболее распространённым представлениям, среди шведских ленов (регионов) к арктическим территориям следует отнести Норрботтен, на который приходится порядка 22% общей площади страны и всего около 2,5% населения (260 тыс. человек).

Несмотря на то, что в отдельные периоды истории (например, в 70–80 гг. XX в.) в Норрботтене наблюдался отток населения в южные провинции страны, по уровню развития хозяйства и вкладу региона в формирование экономики Швеции данный лен нельзя отнести к слаборазвитым. Норрботтен обладает значительными природными ресурсами (лесные ресурсы, запасы железной руды и залежи руд цветных металлов (меди, свинца, цинка, серебра)), в регионе находятся крупные предприятия сталелитейной промышленности. Лен сыграл ключевую роль в индустриализации Швеции, которая происходила с конца XIX в. до второй половины XX в.

В настоящее время основу хозяйства Норрботтена составляют добывающее железорудное производство, лесное хозяйство, а также сектор малого и среднего предпринимательства, который активно поддерживается государством. Уровень экономического потенциала данной территории характеризует, в частности, тот факт, что более 2 000 компаний Норрботтена являются участниками экспортно-импортных операций. По уровню производительности труда Норрботтен стабильно входит (наряду, например, с губернией Стокгольм) в тройку лидеров среди территорий Швеции. Кроме того, регион характеризуется высоким уровнем валового регионального продукта и реальных инвестиций на душу населения (по первому показателю Норрботтен среди регионов находится на третьем месте (в 2019 г. 54,6 тыс. долларов на душу населения), уступая лишь Стокгольму и лену Вестра-Гёталанд¹⁰)

В Швеции отсутствует финансовое регулирование развития северных территорий как составляющая государственной региональной политики. Развитие лена Норрботтен осуществляется в рамках применения общих финансовых механизмов и инструментов регионального выравнивания. В настоящее время в системе финансовых рычагов регулирования

¹⁰

Statistics

Sweden.

URL:

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__OE__OE0115/KomEkUtj/?rxid=e8d4bc01-3aec-4125-8b31-8e6035232aff (дата обращения: 08.12.2020).

основное значение отводится двум инструментам: налоговой системе и системе межбюджетных трансфертов.

Лены и муниципалитеты в Швеции имеют достаточно широкие полномочия в области установления отдельных налогов и регулирования ставки по подоходному налогу. Именно подоходный налог составляет основу доходной части бюджетов ленов и муниципалитетов (на него приходится более 70% от налоговых поступлений в бюджеты коммун (муниципалитетов) и более 80% от налоговых поступлений в бюджеты ластингов (политическая организация управления ленами)). В Норрботтене ставка подоходного налога близка к среднему уровню по Швеции и составляет 32,74%.

Несмотря на достаточно высокую степень экономического развития, Норрботтен является для Швеции дотационным регионом. Общий объем средств, выделенных Норрботтену в рамках системы регионального выравнивания, в 2019 г. составил около 134 млн долларов (или 535 долларов на душу населения¹¹). По показателю объемов бюджетных трансфертов бюджету Норрботтена на душу населения лен находится на двенадцатом месте среди всех регионов Швеции. Система межбюджетного выравнивания в Швеции (введена в 2005 г.) достаточно сложна и включает в себя несколько видов субсидий: доходное выравнивание, расходное выравнивание, структурный грант, транзитный грант и регулирующий грант [11, Криворотько Ю.В.]. В настоящий момент основное место в системе межбюджетных трансфертов занимают субсидии на выравнивание доходов (составляет 60–65% от общего объема трансфертов бюджету Норрботтена), субсидии на выравнивание затрат (25–30%) и структурные гранты (10–15%).

Одновременно с субсидиями Норрботтену финансовые трансферты выделяются и муниципальному уровню (коммунам лена). Общий объем выделяемого финансирования из государственного бюджета коммуна в 2019 г. в 1,7 раз превышал объем средств, выделенных непосредственно Норрботтену, и составил около 230 млн долларов. При этом по показателю бюджетных трансфертов на душу населения коммуны Норрботтена значительно различаются (более чем в шесть раз). Структура межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям по видам субсидий примерно совпадает со структурой выделяемого ленам финансирования.

Выстроенная система регионального выравнивания позволяет Швеции нивелировать территориальные различия в финансовой обеспеченности и сформировать высокий уровень жизни и основы для экономического роста для всех регионов, в том числе и для самого северного лена Норрботтен.

Страной, где регулирование развития северных субъектов осуществляется в рамках в рамках реализации комплексного подхода, является Норвегия.

11

Statistics

Sweden.

URL:

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__OE__OE0115/KomEkUtg/?rxid=e8d4bc01-3aec-4125-8b31-8e6035232aff (дата обращения: 08.12.2020).

Норвегия — одна из самых северных стран в мире, почти половина территории которой (губернии Нурланн, Тромс и Финмарк, архипелаг Шпицберген и остров Ян-Майен) находится в арктической зоне. Такое географическое положение делает арктическую тематику одним из приоритетов во внешней и внутренней политике Норвегии.

Современное понимание значения арктических территорий для реализации национальных интересов сложилось в Норвегии не так давно. Точкой отсчёта для нынешней северной политики страны можно считать принятие в 2006 г. национальной стратегии, которая получила название «Стратегия норвежского правительства на Крайнем Севере»¹², и согласно которой использование возможностей, заложенных в северных регионах, является для правительства Норвегии одним из наиболее важных направлений. Впоследствии стратегия неоднократно обновлялась и дополнялась. Так, в 2009 г. был принят обновлённый вариант стратегии «Новые структурные элементы на Севере», который при сохранении основных задач и целей в Арктике несколько сместил акцент на развитие деятельности субъектов хозяйствования на северных территориях с учётом сохранения окружающей среды и экономических приоритетов. А в 2017 г. вышел новый стратегический документ «Арктическая стратегия Норвегии — между геополитикой и социальным развитием»¹³, в котором Правительством ставится масштабная задача превращения своих арктических территорий в инновационный и устойчиво развивающийся регион.

Следует отметить, что долгое время северные территории Норвегии значительно уступали её южным регионам по уровню развития и качеству жизни населения, но в начале XXI в. правительство предприняло значительные усилия для устранения территориального дисбаланса. Для повышения привлекательности северных территорий, повышения их промышленного потенциала и инвестиционной привлекательности был применён комплексный подход, который включал в себя достаточно широкий спектр инструментов: введение системы налоговых льгот для хозяйствующих субъектов северных губерний, выделение значительных бюджетных ресурсов для реализации крупных инфраструктурных проектов и поддержки социально значимых сфер (образование, здравоохранение), развитие научно-инновационного потенциала северных территорий, в том числе за счёт создания сети технопарков, а также реализации нескольких крупных межгосударственных проектов в научной сфере (в частности, в сотрудничестве с крупными научными учреждениями России).

Ключевая роль в развитии северных территорий в Норвегии отводится государству. Именно за счёт государственной поддержки и выделения значительных финансовых ресурсов на севере страны создана современная производственная база. При поддержке государства на территории северных губерний за последние годы было открыто несколько крупных

¹² The Norwegian Government's High North Strategy. 2007. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/strategy-for-the-high-north/id448697/> (дата обращения: 27.11.2020).

¹³ Norway's Arctic Strategy — Between Geopolitics and Social Development. 2017. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/arctic-strategy.pdf> (дата обращения: 28.11.2020).

предприятий, созданы тысячи рабочих мест, реализуется программа поддержки малого и среднего бизнеса. Многие инфраструктурные проекты были реализованы в рамках государственно-частного партнёрства, например, в рамках партнёрства с компанией Equinor в системе разработки месторождений и управления трубопроводным транспортом [12, Гутенев М.Ю., Конышев В.Н., Сергунин А.А.]. Одновременно при государственном участии на севере Норвегии активно развиваются такие потенциально привлекательные отрасли, как арктический туризм и морские перевозки. Прямые бюджетные расходы на Заполярье выросли за 2005–2017 гг. со 140 млн до 3,4 млрд норв. крон, не считая доли Северной Норвегии в общенациональных программах [13, Криворотов А.К.].

Одним из факторов экономического развития северных территорий в последние годы в Норвегии стало делегирование права принятия многих решений с государственного уровня на уровень регионов, в том числе и в финансовой сфере (за счёт передачи налоговых полномочий). Это позволило значительно повысить финансовую самостоятельность северных губерний.

Пристальное внимание Правительства Норвегии к развитию арктических территорий связано не только с желанием сбалансировать экономическое развитие отдельных регионов, но и с пониманием роли северных губерний в системе дальнейшей реализации проектов в сфере добычи нефтегазовых ресурсов на шельфе морей Северного Ледовитого океана, которые в настоящий момент составляют основу добывающей промышленности, занимающей около 23% в структуре ВВП [14, Kravchuk A.A.]. Доступ к масштабным ресурсным богатствам Арктики, а также рациональная политика природопользования позволили Норвегии стать одним из лидеров по ключевым экономическим показателям в мире (ВВП на душу населения в Норвегии в 2018 г. составил 66,1 тыс. долларов на человека, благодаря чему страна вошла в десятку лидеров в мире по этому показателю. Кроме того, Норвегия занимает первую строчку в рейтинге стран по индексу человеческого развития: в 2017 г. значение показателя составило 0,953¹⁴).

При этом Норвегия не стремится тратить на текущее потребление все доходы, получаемые от продажи нефти, добытой в зоне Арктики. В 1990 г. в стране был создан Государственный нефтяной фонд, который формируется из нефтяных сверхдоходов, а его средства инвестируются за пределами Норвегии в наиболее перспективные акции, облигации и недвижимость [15, Goergen M., O'Sullivan N.]. На настоящий момент объём фонда составляет около 1 трлн долларов, и он является одним из крупнейших в мире. Управление фондом осуществляет Центральный банк Норвегии, а средства, получаемые в виде прибыли от инвестирования ресурсов фонда, в настоящий момент используются, в том числе и для реализации крупных проектов развития арктических территорий страны.

¹⁴ Бюллетень о текущих тенденциях мировой экономики. Выпуск 51. Норвегия: ресурсная модель экономического роста развитой страны. Декабрь 2019. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/26496.pdf> (дата обращения: 30.11.2020).

В целом региональная финансовая политика Норвегии по отношению к своим арктическим территориям считается одной из самых прогрессивных в мире, что подтверждают высокие темпы экономического развития северных губерний в последние годы и высокий уровень жизни их населения.

Опыт финансового регулирования развития арктических территорий в США

Финансовые полномочия, которыми наделены отдельные штаты США, достаточно широки и позволяют проводить региональным органам власти практически самостоятельную финансовую политику.

Одним из основных направлений финансового регулирования и привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов на Аляске является система налоговых льгот и преференций для добывающих компаний, работающих в этом штате США. В настоящее время до 90% доходной части бюджета штата формируется за счёт доходов от добычи нефти. В связи с этим привлечение финансовых ресурсов в отрасль нефтедобычи является одним из приоритетов для органов власти штата. В середине 1990-х гг. на Аляске была разработана система льгот и субсидий для добывающих компаний, целью которых являлось стимулирование добычи нефти на Аляске, привлекательность которой заметно снижалась на фоне роста объёмов разведанных запасов и рентабельности их разработки в других штатах США. За последние 20 лет система преференций для компаний постепенно расширялась и дополнялась, и к 2015 г. налоговые льготы позволяли нефтедобытчикам возвращать до 85% вложений в разведку и разработку месторождений на Аляске (годовой объём преференций в середине 2010-х гг. достигал 1 млрд долларов). Поддерживать такую систему поддержки позволяли благоприятная ситуация на сырьевых рынках, высокие цены на нефть, а также рост объёмов добычи углеродов на Аляске. Так, например, в наиболее благоприятный 2012 г. из 10,6 млрд долларов общего фонда штата нефтегазовые доходы составили 9,9 млрд долларов (93,3%)¹⁵.

Но с 2015 г. ситуация заметно поменялась, падение цен на нефть привело к тому, что доходы штата снизились почти в половину, а дефицит бюджета Аляски приблизился к 3 млрд долларов. К 2019 г. с поправкой на инфляцию нефтегазовые доходы снизились с 9,9 до 2,05 млрд долларов. Это привело к необходимости пересмотра существующей системы преференций и разработки плана упразднения ряда льгот и снижения субсидий.

Высокая степень финансовой самостоятельности штатов позволила на Аляске реализовать проект создания специализированного фонда развития «Постоянного фонда Аляски» (Alaska Permanent Fund), средства которого используются для осуществления периодических выплат жителям Аляски только на основании фактического проживания на территории штата.

Постоянный фонд Аляски был создан в середине 1970-х гг. и формируется за счёт отчислений от арендных платежей за эксплуатацию минеральных ресурсов, роялти-платежей,

¹⁵ Alaska Department of Revenue, "Revenue Sources Book, Fall 2018: 60 Years of Revenue, 1959 – 2018". December, 14. 2018. URL: <http://tax.alaska.gov/programs/documentviewer/viewer.aspx?1491r>. (дата обращения: 30.11.2020).

чистой прибыли нефтедобывающих компаний и федеральных платежей за добычу минеральных ресурсов, полученных штатом со всех участков недр. Фонд создан для эффективного управления доходами от использования сырьевых ресурсов Аляски (прежде всего нефти) и поддержки населения путём ежегодного перечисления фиксированной суммы каждому жителю (при этом перечисления положены каждому жителю независимо от пола, возраста, наличия работы и т. д.) [16, Дворецкий В.М.]. Размер ежегодной выплаты зависит от текущих цен на нефть, объёма добычи нефти компаниями на Аляске, численности постоянных жителей в штате. В последние годы после падения цен на нефть размер выплат заметно снизился и, если ещё в 2015 г. он составлял чуть менее 2 100 долларов на человека, в 2018–2019 гг. выплаты составили около 1 600 долларов (по сообщению Государственного департамента доходов, размер выплат в 2020 г. составит 992 доллара на каждого жителя Аляски, что станет самым низким уровнем выплат с 2013 г.¹⁶). Несмотря на то, что в сравнении со средним недельным уровнем дохода на Аляске (около 1 100 долларов) размер выплат небольшой, они оказывают достаточно существенную поддержку, прежде всего, социально наименее защищённым категориям населения (пенсионеры, домохозяйки, матери-одиночки и т.д.).

Следует отметить, что механизм периодических выплат населению Аляски в последние годы является объектом жарких политических и общественных дискуссий [17, Onifade Т.Т.]. Поводом к этому стало значительное снижение бюджетных возможностей органов власти штата Аляска после падения цен на нефть в 2014–2015 гг., которое повлекло снижение доходов бюджета от добычи нефти и газа примерно на 50%. В условиях, когда бюджет Аляски в последние годы остаётся дефицитным, а органы власти постоянно изыскивают дополнительные возможности снижения расходных обязательств, решение направлять на прямые выплаты населению сумму более 1 млрд долларов всё чаще критикуется, а размер выплат превращается в предмет активного политического торга.

Следует отметить, что прямые финансовые выплаты из Постоянного фонда Аляски не единственные преференции жителей самого северного штата США. К имеющимся мерам поддержки населения Аляски можно также отнести право бесплатного получения земельного надела.

В целом, несмотря на высокую зависимость бюджета Аляски от цен на сырьевые ресурсы, политика, направленная на развитие штата в последние несколько десятилетий, позволила сделать этот регион привлекательным для инвесторов и обеспечить достаточно высокий уровень жизни для местного населения.

¹⁶ Alaska Residents to Get \$992 from Permanent Fund Dividend. URL: <https://www.usnews.com/news/best-states/alaska/articles/2020-08-18/tribal-health-executive-named-to-alaska-permanent-fund-board> (дата обращения: 07.12.2020).

Возможности использования зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий в РФ

Ранее автором был проведён анализ государственного финансового обеспечения развития Арктической зоны РФ [18, Бадылевич Р.В.]. Были сделаны выводы о том, что в настоящее время для данных целей государство использует в основном фискальные методы, прежде всего систему межбюджетных трансфертов и программно-целевые инструменты. Арктические регионы характеризуются высокими по отношению к среднероссийским показателями безвозмездных перечислений и дотаций на бюджетное выравнивание, однако данные ресурсы направляются в основном на финансирование текущих расходов и не формируют достаточную базу для развития регионов российской Арктики. В последние двенадцать лет было принято большое количество программно-целевых документов, направленных на социально-экономическое развитие российской Арктики. Однако для них характерны такие проблемы, как декларативный характер многих заявленных целей, отсутствие системности и невыполнение плановых показателей финансового обеспечения реализации отдельных направлений.

Проведённый анализ зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий позволяет оценить возможности использования различных финансовых инструментов в российской практике (табл. 1).

Таблица 1

*Возможности использования различных финансовых инструментов в российской практике
(на основе анализа зарубежного опыта)*

№ п/п	Инструменты финансового регулирования развития арктических территорий	Опыт приоритетного использования в приарктических странах	Практика и ограничения использования для развития регионов Арктической зоны РФ	Возможности использования для развития регионов Арктической зоны РФ
1.	В рамках общей региональной политики			
1.1	Инструменты выравнивания бюджетной обеспеченности	Финляндия, Швеция	Полноценно реализуется, но в условиях ограниченности средств в основном используется для покрытия текущих расходов региональных органов власти	В ближайшие годы перспективы увеличения выделяемых объёмов трансфертов регионам невысоки.
1.2	Налоговые инструменты	США, Швеция, Норвегия	Использования ограничены жёсткими рамками единой налоговой политики в РФ и незначительными налоговыми полномочиями региональных органов власти	Возможности ограничены
1.3	Инструменты повышение инвестиционной привлекательности (спец. режимы, научные центры и т.д.)	Норвегия, Швеция, США, Финляндия	Применяются в ограниченном объёме, эффективность применения невысока	Широкие возможности использования при повышении эффективности регулирования и управления, в том числе за счёт зарубежного опыта
2.	В рамках специальной политики развития арктических территорий			
2.1	Программно-	Канада,	Активно используется в по-	В настоящее время эффек-

	целевые инструменты	Финляндия	следнее десятилетие как инструмент регионального развития в России	тивность невысока, имеются резервы повышения эффективности данного инструмента в РФ
2.2	Специальные фонды развития	США, Норвегия	До 2020 года для Арктической зоны РФ не использовался	В настоящее время перспективы использования связаны с распространением мандата Фонда развития Дальнего Востока на арктические регионы
2.3	Прямое выделение средств на текущие расходы и развитие (на национальном уровне)	Дания, Канада	Используется как инструмент финансирования текущих расходов при возникновении дополнительной потребности	Возможности ограничены
2.4	Прямое выделение средств на текущие расходы и развитие (на международном уровне)	Дания, Финляндия	Не используется в РФ	Возможности отсутствуют

В ближайшие годы следует ожидать изменения приоритетов в системе финансового регулирования развития Арктической зоны РФ, акценты будут смещаться с прямого бюджетного финансирования крупных проектов в Арктике к повышению привлекательности этих территорий для потенциальных инвесторов и привлечению к развитию Арктики крупных финансовых институтов, зарекомендовавших себя при работе на Дальнем Востоке (в частности, Фонда развития Дальнего Востока). В этих условиях для РФ будет интересен и полезен опыт применения инструментов повышения инвестиционной привлекательности северных территорий, показавших свою эффективность в скандинавских странах и на Аляске, опыт формирования специальных фондов развития (Норвегия, США), а также опыт реализации механизмов программно-целевого подхода, используемых в Канаде и Финляндии, которые могут позволить значительно повысить эффективность государственных программ развития российской Арктики. При этом возможности адаптации указанных инструментов к российским условиям требуют дальнейших научных и практических исследований.

Заключение

Изучение зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий и возможностей его применения в северных регионах РФ позволило сформулировать следующие выводы:

- Приарктические страны существенно различаются по площади принадлежащих им арктических территорий, их обеспеченности природными ресурсами, плотности населения, проживающего в самых северных районах, а также по уровню социально-экономического развития наиболее северных районов и основной территории.
- Территориальное устройство государства, принципы организации органов власти и бюджетных систем обуславливают различную степень финансовой самостоятельности арктических регионов и выбор финансовых инструментов для их развития. В

одних странах (США, Канада, Дания) арктические регионы характеризуются высокой степенью финансовой самостоятельности и широким диапазоном возможностей при принятии финансовых решений, в других (Финляндия, Швеция, Норвегия) такие возможности ниже.

- По наличию выраженной внутренней арктической политики могут быть выделены страны (Канада, Финляндия, Дания, Норвегия), в которых развитие арктических территорий является приоритетной целью национального уровня и отдельным направлением государственной политики, и государства (США, Швеция, Исландия), где развитие наиболее северных регионов встроено в общую систему регионального регулирования.
- Несмотря на то, что для развития арктических территорий, как в рамках отдельной государственной политики, так и в рамках единого регионального регулирования в приарктических странах используется целый комплекс механизмов, для каждой можно выделить приоритетные финансовые инструменты: программно-целевой подход (Финляндия, Канада), система межбюджетного выравнивания (Швеция), грантовое финансирование (Дания), налоговые инструменты и фонды развития, формируемые за счёт доходов от использования ресурсов Арктики (США, Норвегия).
- Для России в условиях, когда акценты смещаются от прямого финансирования Арктики в сторону привлечения потенциальных инвесторов на эти территории и использования для их развития финансовых институтов с государственным участием, прежде всего, представляет интерес опыт применения инструментов повышения инвестиционной привлекательности северных территорий, показавших свою эффективность в скандинавских странах и на Аляске, опыт формирования специальных фондов развития (Норвегия, США), а также опыт реализации механизмов программно-целевого подхода, используемых в Канаде и Финляндии, которые могут позволить значительно повысить эффективность государственных программ развития российской Арктики.

Благодарности и финансирование

Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ 20-010-00776 «Совершенствование государственного финансового регулирования развития регионов Арктической зоны РФ как основа обеспечения экономической безопасности российской Арктики».

Литература

1. Вербиненко Е.А., Бадылевич Р.В. Финансовые рычаги регулирования территориального развития // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. №3 (50). С. 28–39.

2. Антюшина Н.М. Арктический вызов для национальной и международной политики (Arctic Challenges in the National and International Politics): монография. Москва: Институт Европы РАН: Рус. сувенир, 2012. 136 с.
3. Вербиненко Е.А., Бадылевич Р.В., Острецов А.С. Инструменты, формы и методы финансового регулирования развития арктических территорий: зарубежный опыт // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 2 (53). С. 104–115.
4. Харевский А.А. Арктическая политика Канады: трансформация подхода к управлению северными территориями // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2011. № 2 (6). С. 97–102.
5. Корчак Е.А., Серова Н.А. Полярные взгляды на Заполярье: арктическая политика России и зарубежных стран // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 145–159. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159
6. Региональная политика стран ЕС: монография / Отв. ред. А.В. Кузнецов. Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
7. Sippola M. Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995 // Työja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2010. No. 31. 701 p.
8. Lehtonen O., Muilu T. Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiseksi. In Paikkaperustainen kehittäminen Suomessa. In Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta // Työja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2016. No. 25. Pp. 109–129
9. Аллаяров Р.А.У. Стратегические интересы Дании в Арктике. Гренландия — главный фактор сохранения арктического статуса. Проблемы и перспективы // В сборнике: Глобальные тенденции развития в Арктике: взгляд из Архангельской области. Материалы научно-практической конференции (13 ноября 2017 г.). Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Архангельск, 2018. С. 7–11.
10. Drevet J.-F. Is Greenland still for sale? // Futuribles: Analyse et Prospective. 2020. No. 6 (436). Pp. 113–120.
11. Криворотько Ю.В. Эволюция модели равенства бюджетной обеспеченности в Швеции: последние корректировки // Финансы и кредит. 2009. № 30 (366). С. 53–62.
12. Гутенев М.Ю., Конышев В.Н., Сергунин А.А. Арктический вектор Норвегии: преемственность и новации // Современная Европа. 2019. № 4 (90). С. 108–119. DOI: 10.15211/soveurope42019108118
13. Криворотов А.К. Норвежское Заполярье: государственная политика и региональное развитие // Эко. 2017. № 8 (518). С. 77–92.
14. Kravchuk A.A. Norway's economic policy in the arctic // World Economy and International Relations. 2020. No. 64 (5). Pp. 101–108. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-5-101-108
15. Goergen M., O'Sullivan N. Sovereign wealth funds, productivity and people: The Impact of Norwegian Government Pension Fund-Global investments in the United Kingdom // Human Resource Management Journal. 2018. Vol. 28. No. 2. Pp. 288–303.
16. Дворецкий В.М. Правовой статус «Постоянного фонда Аляски»: общая характеристика // Финансы и управление. 2019. № 1. С. 10–18. DOI: 10.25136/2409-7802.2019.1.29222
17. Onifade T.T. Regulating natural resource funds: Alaska heritage trust fund, Alberta permanent fund, and government pension fund of Norway // Global Journal of Comparative Law. 2017. No. 6 (2). Pp. 138–173. DOI: 10.1163/2211906X-00602002
18. Бадылевич Р.В. Оценка государственного финансового обеспечения развития арктической зоны РФ // Фундаментальные исследования. 2020. № 9. С. 11–19. DOI: 10.17513/fr.42836

References

1. Verbinenko E.A., Badylevich R.V. Finansovye rychagi regulirovaniya territorial'nogo razvitiya [Financial Levers of Regulating Territorial Development]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka* [Sever i Rynek: Formirovanie Ėkonomičeskogo Porâdka], 2016, no. 3 (50), pp. 28–39.
2. Antyushina N.M. *Arkticheskiy vyzov dlya natsional'noy i mezhdunarodnoy politiki: monografiya* [Arctic Challenges in the National and International Politics]. Moscow, Institute of Europe RAS, Rus. Souvenir Publ., 2012, 136 p.

3. Verbinenko E.A., Badylevich R.V., Ostretsov V.S. Instrumenty, formy i metody finansovogo regulirovaniya razvitiya arkticheskikh territoriy: zarubezhnyy opyt [Tools, Forms and Methods of Financial Regulation of Development of the Arctic Territories: the Foreign Experience]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo porjadka* [Sever i Rynok: Formirovanie Èkonomičeskogo Porâdka], 2017, no. 2 (53), pp. 104–115.
4. Kharevsky A.A. Arkticheskaya politika Kanady: transformatsiya podkhoda k upravleniyu severnymi territoriyami [Canadas Arctic Policy: Transforming Approach to Northern Territories Management]. *Izvestiya Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre Ural Branch Russian Academy of Sciences], 2011, no. 2 (6), pp. 97–102.
5. Korchak E.A., Serova N.A. Polyarnye vzglyady na Zapolyar'e: arkticheskaya politika Rossii i zarubezhnykh stran [Polar Views on the Arctic: Arctic Policies of Russia and Circumpolar Countries]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, vol. 12, no. 5, pp. 145–159. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159
6. Kuznetsov A.V. *Regional'naya politika stran ES: monografiya* [Regional Policy of EU Countries]. Moscow, Centre of European Studies of IMEMO RAS, 2009. 230 p.
7. Sippola M. Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995. *Työja Elinkeinoministeriön Julkaisuja*, 2010, no. 31, 701 p.
8. Lehtonen O., Muilu T. Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiseksi. In Paikkaperustainen kehittäminen Suomessa. In Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. *Työja Elinkeinoministeriön Julkaisuja*, 2016, no. 25, pp. 109–129
9. Allayarov R.A.U. Strategicheskie interesy Danii v Arktike. Grenlandiya — glavnyy faktor sokhraneniya arkticheskogo statusa. Problemy i perspektivy [Strategic Interests of Denmark in the Arctic. Greenland is the Main Factor in Preserving the Arctic Status. Problems and Prospects]. *V sbornike: Global'nye tendentsii razvitiya v Arktike: vzglyad iz Arkhangel'skoy oblasti. Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii (13 noyabrya 2017 g.) Severnyy (Arkticheskyy) federal'nyy universitet imeni M.V. Lomonosova* [Global Development Trends in the Arctic: a View from the Arkhangelsk Oblast. Proc. Sci. Practical Conf. (November 13, 2017). Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov]. Arkhangelsk, 2018, pp. 7–11.
10. Drevet J.-F. Is Greenland still for sale? *Futuribles: Analyse et Prospective*, 2020, no. 6 (436), pp. 113–120.
11. Krivorot'ko Y.V. Evolyutsiya modeli ravenstva byudzhethoy obespechennosti v Shvetsii: poslednie korrektirovki [Evolution of Budgetary Security Equality's Model in Sweden: Last Updating]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2009, no. 30 (366), pp. 53–62.
12. Gutenev M.Yu., Konyshev V.N., Sergunin A.A. Arkticheskyy vektor Norvegii: preemstvennost' i novatsii [Norway's Arctic Vector: Continuity and Innovation]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe], 2019, no. 4 (90), pp. 108–119. DOI: 10.15211/soveurope42019108118
13. Krivorotov A.K. Norvezhskoe Zapolyar'e: gosudarstvennaya politika i regional'noe razvitie [Arctic Norway: Governmental Policies and Regional Development]. *Eko* [ECO Journal], 2017, no. 8 (518), pp. 77–92.
14. Kravchuk A.A. Norway's Economic Policy in the Arctic. *World Economy and International Relations*, 2020, no. 64(5), pp. 101–108. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-5-101-108
15. Goergen M., O'Sullivan N. Sovereign Wealth Funds, Productivity and People: The Impact of Norwegian Government Pension Fund-Global investments in the United Kingdom. *Human Resource Management Journal*, 2018, vol. 28, no. 2, pp. 288–303.
16. Dvoret'skiy V.M. Pravovoy status «Postoyannogo fonda Alyaski»: obshchaya kharakteristika [The Legal Status of the “Alaska Permanent Fund”: General Description]. *Finansy i upravlenie* [Finance and Management], 2019, no. 1, pp. 10–18. DOI: 10.25136/2409-7802.2019.1.29222
17. Onifade T.T. Regulating Natural Resource Funds: Alaska Heritage Trust Fund, Alberta Permanent Fund, and Government Pension Fund of Norway. *Global Journal of Comparative Law*, 2017, No. 6(2), pp. 138–173. DOI: 10.1163/2211906X-00602002
18. Badylevich R.V. Otsenka gosudarstvennogo finansovogo obespecheniya razvitiya arkticheskoy zony RF [Assessment of State Financial Support for the Development of the Arctic Zone of Rus-

sian Federation]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental research], 2020, no. 9, pp. 11–19. DOI: 10.17513/fr.42836

Статья принята 16.12.2020