

УДК 338.246.027.4(47)  
ББК 65.261.54(2Рос)

Ю.В. Гордина  
Ю.Б. Махтина

**АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО МЕХАНИЗМА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЙОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА  
И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЕЙ  
С ОГРАНИЧЕННЫМИ СРОКАМИ ЗАВОЗА ГРУЗОВ (ПРОДУКЦИИ)**

Рассмотрены действующие механизмы государственной поддержки районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Анализ, проведенный на примере Иркутской области, показал, что значительная часть средств регионального бюджета расходуется муниципальными образованиями с нарушениями действующего законодательства. Сделан вывод о необходимости разработки единой концепции развития северных, труднодоступных территорий.

*Ключевые слова:* северный завоз, развитие северных регионов, транспортная доступность, государственный заказ.

Yu.V. Gordina  
Yu.B. Mahtina

**ANALYSIS OF THE CURRENT MECHANISM  
OF GOVERNMENT SUPPORT OF THE RUSSIAN FAR NORTH  
AND EQUATED LOCALITIES WITH LIMITED TIME PERIOD  
FOR PRODUCT DELIVERY**

Dramatic transformation of Russian economy caused problems of development and functioning of socio-economic systems of the country's northern territories, which makes it important to study both general and specific features of these structural changes, as well as interaction between the federal and the local governments. This paper studies current mechanisms of government support of the Far North and the equated territories with limited time period of product delivery. The analysis carried out by the example of Irkutsk region shows that municipalities spend a considerable part of the regional budget in violations of the legislation. The author comes to a conclusion that it is necessary to work out a unified concept of development for the northern and remote territories.

*Keywords:* deliveries of products to the northern territories, development of northern regions, transport availability, government order.

С кардинальными преобразованиями российского национального хозяйства обострились проблемы развития и функционирования социально-экономических комплексов северных территорий. Это актуализировало исследование общих и специфических особенностей структурных изменений в региональной экономике и механизма взаимодействия федерального и территориального уровней государственного управления.

При исследовании экономики севера России следует учитывать, что это понятие имеет географический смысл и не привязано к экономическому району. Собственно, одной из методологических проблем внутренней типологии и классификации территорий Крайнего Севера и приравненных к ним местностей является несоответствие администра-

тивно-территориальных границ субъектов Федерации и социально-экономического зонирования регионов севера России.

Отправным моментом исследования экономики севера России является теоретическое обобщение и детальная научная проработка методических принципов и методологических подходов к определению понятия «север» и проблемам типологии, районирования и зонирования.

В общем случае «север» определяется как территория, ограниченная физико-географическими параметрами. Правовая интерпретация районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в экономике России традиционно регулировалась постановлениями Правительства Российской Федерации путем установления перечня конкретных территорий. Отнесенные к районам Крайнего Севера территории России географически расположены в широтном диапазоне от 82° (о. Рудольфа) до 44° (Южно-Курильские острова), и понятие «экономика севера России» не имеет четко очерченных границ. Такая интерпретация отличается от определений севера, принятых в мировой практике. Кроме того, на региональном уровне неверная интерпретация понятий «Крайний Север и приравненные к нему территории» и «районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» приводит к искажению механизма государственной поддержки вышеуказанных территорий.

Статьей 82.1 федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Закон № 131-ФЗ) определены особенности осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), обусловленные характерными только для них расходными обязательствами, связанными с обеспечением жизнедеятельности отдаленных, со слабой транспортной доступностью населенных пунктов топливно-энергетическими ресурсами и продовольствием.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 (в редакции от 31 марта 2009 г.) утвержден перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (далее — труднодоступные территории), в который включены все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей, республики Алтай, Бурятия, Карелия и Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Иркутская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Томская и Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, а также Еврейская автономная область. Причем по отдельным субъектам Российской Федерации к труднодоступным территориям отнесена вся территория региона (например, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ), а по другим включена только в части отдельных труднодоступных районов или населенных пунктов.

В интересах жителей таких труднодоступных муниципальных образований органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать на себя полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также по оказанию связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг (далее — Пере-

чень), централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), в случае его утверждения законом субъекта Российской Федерации. Причем Перечень является закрытым и в него могут быть включены только топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками. Включение в перечень иных товаров и услуг не допускается.

Анализ действующего регионального законодательства свидетельствует о наличии в большинстве субъектов Российской Федерации, полностью или частично расположенных на территориях с ограниченными сроками завоза грузов, разного рода видов поддержки труднодоступных муниципальных образований, в том числе и посредством предоставления субсидий из региональных бюджетов. Реализация же предоставленного Законом № 131-ФЗ права осуществляется только в шести субъектах Российской Федерации: республиках Саха (Якутия) и Тыва, Забайкальском крае, Амурской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах. Так, например, законами Республики Тыва от 18 марта 2009 г. № 1123 ВХ-2, Амурской области от 13 апреля 2009 г. № 194-ОЗ утверждены перечни, включающие топливно-энергетические ресурсы (уголь, горюче-смазочные материалы для дизельных электростанций) и услуги, связанные с их поставками (услуги авто-, внутренне-го водного транспорта, услуги по транспортной обработке, хранению и складированию грузов). Законом Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2008 г. 565-З № 21-IV утвержденный Перечень помимо топливно-энергетических ресурсов включает целый ряд продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения. В Ханты-Мансийском автономном округе Законом от 22 февраля 2006 г. № 18-оз в Перечень наряду с товарами, необходимыми для выработки и предоставления потребителям тепловой энергии, включены товары (бензин, дизельное топливо и т.д.), необходимые для снабжения потребителей нефтепродуктами в розницу, для обеспечения нефтепродуктами учреждений социальной сферы, органов местного самоуправления, организаций жилищно-коммунального хозяйства и т.д. Кроме этого, для снабжения общественного транспорта, предоставляющего транспортные услуги населению, и транспорта, выполняющего рейсы санитарной авиации, в составе товаров предусмотрено реактивное топливо.

В Иркутской области полномочия по размещению и исполнению государственного заказа органами государственной власти Иркутской области не принимались, перечень товаров и услуг для труднодоступных территорий не утверждался. Государственная поддержка со стороны регионального бюджета оказывалась децентрализованно, но в рамках установленных п. 2 ст. 82.1 Закона № 131-ФЗ товаров и услуг, а именно посредством предоставления труднодоступным муниципальным образованиям субсидий для самостоятельного приобретения и доставки топливно-энергетических ресурсов для нужд населения, бюджетных учреждений и органов местного самоуправления, а также для возмещения транспортных расходов по доставке товаров первой необходимости (в рамках предоставления субсидий в целях софинансирования расходных обязательств по созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами торговли).

Анализ целесообразности выделения и эффективности использования субсидий для возмещения транспортных расходов по доставке товаров первой необходимости, предоставленных муниципальным образованиям Иркутской области в 2009–2010 гг., выявил наличие существенных недостатков и нарушений как при распределении средств субсидий, так и при их использовании.

В 2009 г. субсидии были предусмотрены как для муниципальных районов, расположенных на территориях, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, так и для муниципальных образований, расположенных на территориях, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям *с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)*, и (или) на территории островов. Следует отметить, что Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей отличается от Перечня труднодоступных территорий, а именно: он расширен на поселения Качугского, Нижнеудинского и Баяндаевского районов при одновременном исключении из него Нижнеилимского района. При этом Братский, Казачинско-Ленский и Усть-Кутский районы представлены только в части отдельных труднодоступных населенных пунктов (табл.).

Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности	Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности <i>с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)</i>
<i>Муниципальные районы</i>	
Катангский	Катангский
Бодайбинский	Бодайбинский
Братский	Поселки Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный Братского района
Казачинско-Ленский	Поселки Вершина Ханды, Верхнемартыново, Ермаки, Карам, Карнаухова, Коротково, Кутима и Поперечная Казачинско-Ленского района
Киренский	Киренский
Мамско-Чуйский	Мамско-Чуйский
Нижнеилимский	–
Усть-Кутский	Поселки Боярск, Жемчугова, Марково, Омолдой, Орлинга, Тарасово, Таюра и Турука Усть-Кутского района
–	Поселки Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда Качугского района
–	Поселки Алыгджер, Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района
–	Деревни Байша, Тухум и Нагатай местности Кырма Баяндаевского района

В 2010 г. критерии отбора муниципальных образований для выделения им субсидий были конкретизированы, а именно: субсидии предоставлялись только труднодоступным территориям. Несмотря на это, расчеты потребности муниципальных образований в денежных средствах и, соответственно, использование субсидий осуществлялись не вполне корректно. Например, критерием отбора Братского муниципального района для получения субсидии послужило нахождение на его территории семи поселков (Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный), расположенных на территории четырех сельских поселений, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к

ним местностям с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Однако в соответствии с условиями заключенных муниципальных контрактов возмещение транспортных расходов осуществлялось по доставке товаров первой необходимости в 14 других сельских поселений муниципального района, не отнесенных к труднодоступным территориям.

В Качугском муниципальном районе к поселениям, расположенным на территориях, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), относятся только три поселка (Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда), расположенные на территории Вершино-Тутурского сельского поселения. Однако в обязанности поставщика (Качугское райпо) включено обеспечение бесперебойного торгового обслуживания всего населения, проживающего в сельской местности муниципального образования «Качугский район».

Аналогичная ситуация наблюдается и в Ольхонском районе. Несмотря на то что на территории самого острова Ольхон расположено только Хужирское городское поселение, согласно муниципальным контрактам возмещение транспортных расходов по доставке товаров первой необходимости осуществлялось в деревни, расположенные в Бугульдейском, Еланцинском, Куретском и Онгуренском поселениях.

Наряду с этим в Усть-Кутском и Нижнеудинском муниципальных районах расчет потребности производился в соответствии с необходимостью доставки грузов только в труднодоступные населенные пункты согласно Перечню труднодоступных территорий.

Таким образом, отсутствие однозначного толкования критериев отбора муниципальных образований привело к возмещению за счет средств областного бюджета транспортных расходов по доставке товаров первой необходимости не только в труднодоступные населенные пункты, но и в прочие поселения, расположенные на территориях муниципальных районов и не относящиеся к труднодоступным. Это, в свою очередь, затрудняет решение основной проблемы труднодоступных территорий посредством оказания государственной финансовой поддержки в организации досрочного завоза продукции, необходимой для обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего в таких муниципальных образованиях, и позволяет квалифицировать использование средств субсидий на возмещение расходов по доставке товаров в поселения, не относящиеся к труднодоступным, как неэффективное.

В 2011 г. возможность неоднозначного толкования указанной нормы была устранена, а именно уточнена цель предоставления субсидий — частичное возмещение транспортных расходов организаций розничной торговли, осуществляющих доставку товаров первой необходимости до поселений, расположенных на территориях, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), и (или) на территории островов [1].

Согласно методикам и расчетам распределения субсидий между муниципальными образованиями области размер субсидий муниципальным образованиям определялся исходя из необходимого объема перевозок с учетом себестоимости перевозки по муниципальному образованию. Однако проверка расчетов субсидий, произведенных в соответствии с утвержденной методикой на основании заявок муниципальных образований (с приложенными к ним расчетами и обоснованиями), и их сравнительный анализ показал следующее:



1. Отсутствует единый подход к включению в общий расчет субсидий отдельных показателей. Так, по некоторым муниципальным образованиям показатели принимаются исходя из данных, представленных в бюджетных заявках, а по другим — отличные от рассчитанных муниципальными образованиями.

2. Значительно отличается в разрезе муниципальных образований такой показатель, как необходимое количество рейсов. Если по большинству муниципальных образований определено от 8 до 20, то по Казачинско-Ленскому муниципальному району — 450 рейсов.

3. Из расчетов отдельных муниципальных образований не представляется возможным определить количество завозимых товаров первой необходимости (в тоннах), у других муниципальных образований не установлены места доставки грузов (наименование населенных пунктов), что свидетельствует об отсутствии проверки данных, представленных в расчетах, на предмет их достоверности, а также единого подхода к определению потребности в объемах завозимой продукции. Это подтверждается и условиями заключенных муниципальных контрактов, из которых следует, что объем завозимой продукции в расчете на душу населения, проживающего в труднодоступных населенных пунктах, составляет от 18 кг на человека в Бодайбинском районе до 179 кг в Баяндаевском районе.

4. Значительно отличается в разрезе муниципальных образований и расчет плановой себестоимости доставки грузов. Так, помимо прямых затрат на перевозку (заработная плата водителей, ремонт и амортизация автотранспорта, расходы на топливо и т.д.) в состав себестоимости по отдельным организациям розничной торговли были включены накладные расходы (заработная плата административно-управленческого персонала, аренда и ремонт зданий, оплата электроэнергии, связи и пр.), причем их доля колеблется от 2,3% (в Мамско-Чуйском районе) до 23,1 и 24,3% соответственно в Качугском и Нижнеудинском районах.

5. В нарушение методики, которая предполагает, что перевозка товаров первой необходимости должна производиться только в пределах муниципального района (объем перевозок по  $i$ -му муниципальному образованию), в расчет потребности Бодайбинского и Катангского районов в путь доставки груза, а значит и в объем перевозок, включено расстояние от станции отправления Таксимо и от г. Иркутска, что привело к завышению размеров субсидий для указанных муниципальных образований.

Таким образом, анализ методики и расчетов распределения субсидий свидетельствует об отсутствии единых требований к расчетам потребности для всех муниципальных образований, что приводит к некорректному определению размеров субсидий для отдельных муниципальных образований. Целесообразно было бы определить предельный объем завозимых товаров первой необходимости в зависимости от численности населения, проживающего в этих муниципальных образованиях, четко установить путь доставки грузов, определить населенные пункты (поселения), являющиеся пунктами доставки, разработать единые подходы к определению себестоимости перевозок и др.

При проверке целевого и эффективного использования субсидий были установлены нарушения как при размещении муниципального заказа, так и при исполнении муниципальных контрактов. Так, условиями конкурсной документации, а также почти всех заключенных муниципальных контрактов не предусматривалось условие или обязанность организаций торговли по снижению цен на завозимые товары первой

необходимости с учетом компенсации стоимости доставки. В нарушение ст. 22 федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (далее — Закон № 94-ФЗ) в конкурсной документации и, как следствие, в заключенных муниципальных контрактах большинства муниципальных заказчиков отсутствует информация о количестве перевозимого товара, цене единицы оказываемой услуги (т. км), что свидетельствует о формальном подходе к размещению муниципального заказа.

Отдельные муниципальные контракты были заключены на условиях, отличных от предусмотренных конкурсной документацией, с нарушением сроков, установленных Законом № 94-ФЗ. В состав перевозимых товаров включались позиции, не входящие в утвержденный к доставке перечень товаров.

В заключение необходимо отметить, что действующий механизм государственной поддержки районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) недостаточно эффективен (значительная часть средств регионального бюджета расходуется муниципальными образованияами с нарушениями действующего законодательства, включая и нецелевое использование средств) и не позволяет достичь поставленных целей и задач. Все это дает возможность сделать вывод о необходимости разработки единой концепции развития северных, труднодоступных территорий, одним из мероприятий по реализации которой должно стать принятие органами государственной власти Иркутской области полномочий по размещению и исполнению государственного заказа на поставку товаров (топливно-энергетических ресурсов, товаров первой необходимости), а также по оказанию связанных с такими поставками услуг.

### Список использованной литературы

1. Об областном бюджете на 2011 год: закон Иркутской области от 19 дек. 2010 г. № 133-оз.

### Referenses

1. Ob oblastnom byudzhete na 2011 god: zakon Irkutskoi oblasti ot 19 Dec. 2010 g. № 133-oz.

### Информация об авторах

*Гордина Юлия Владимировна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [gordina@isea.ru](mailto:gordina@isea.ru).

*Махтина Юлия Борисовна* — кандидат экономических наук, аудитор, Контрольно-счетная палата Иркутской области, г. Иркутск, e-mail: [makhtina@irksp.ru](mailto:makhtina@irksp.ru).

### Authors

*Gordina Yulia Vladimirovna* — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Business Economy and Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [gordina@isea.ru](mailto:gordina@isea.ru).

*Mahtina Yulia Borisovna* — PhD in Economics, Auditor, Accounts Chamber of Irkutsk region, Irkutsk, e-mail: [makhtina@irksp.ru](mailto:makhtina@irksp.ru).