

УДК 332.1

DOI 10.25587/SVFU.2022.18.75.003

А. И. Потапова

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

e-mail: ayyynab95@mail.ru

Зарубежный опыт государственной финансовой поддержки арктических территорий (на примере северных территорий Канады)

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию зарубежного опыта государственной финансовой поддержки по развитию арктических территорий (на примере северных территорий Канады). Актуальность исследования заключается в рассмотрении государственной политики по освоению и развитию Арктики зарубежных стран. Основной целью статьи является необходимость изучения зарубежного опыта финансового обеспечения для устойчивого развития арктических территорий Канады. Основная задача заключается в освещении инструмента финансового регулирования развития северных территорий Канады. В заключении делается вывод о наличии программно-целевых инструментов и системы финансового выравнивания на основе межбюджетных трансфертов, применяемыми правительством Канады для развития северных территорий.

Ключевые слова: Арктика, зарубежный опыт, северные территории, Канада, финансовая поддержка, финансовое регулирование, региональная целевая программа, программно-целевой метод, система межбюджетных трансфертов, целевые трансферты, нецелевые трансферты, федеральные трансферты, фонды развития, агентство экономического развития северных территорий.

Для цитирования: Потапова А. И. Зарубежный опыт государственной финансовой поддержки арктических территорий (на примере северных территорий Канады) // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022, № 2 (28). С. 27–39.

A. I. Potapova

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

e-mail: ayyynab95@mail.ru

Foreign experience of state financial support of Arctic territories (on the example of the northern territories of Canada)

Abstract. This article is devoted to a research of foreign experience of state financial support for the development of Arctic territories (for example, the northern territories of Canada). The relevance of the research lies in the consideration of the state policy on the development and development of the Arctic of foreign countries. The main goal of the article is the need to study foreign experience of financial support for the sustainable development of the Arctic territories of Canada. The main objective is to highlight the instrument of financial regulation of the development of the northern territories of Canada. In conclusion,

it is concluded that there are program-targeted tools and a system of financial equalization based on inter-budget transfers used by the Government of Canada for the development of the northern territories.

Keywords: Arctic, foreign experience, northern territories, Canada, financial support, financial regulation, regional target program, program-target method, system of inter-budget transfers, federal transfers, development funds, agency for economic development of the Northern territories.

For citation: Potapova A. I. Foreign experience of state financial support of Arctic territories (on the example of the northern territories of Canada) // Arctic XXI century. Humanitarian sciences. 2022, No. 2 (28). P. 27–39 (In Russ.)

Введение

В современном мире существует огромная тенденция заинтересованности Арктики зарубежных стран из-за наличия богатого природно-ресурсного потенциала и морского коридора для осуществления международных перевозок. В число стран, чья территория частично относится к зоне Арктики, входят восемь государств: Россия, Канада, Дания, Норвегия, США, Швеция, Финляндия и Исландия [2, с. 126]. Наглядно территории 8 государств, прилежащих за Полярным кругом, можно увидеть на следующем рисунке.

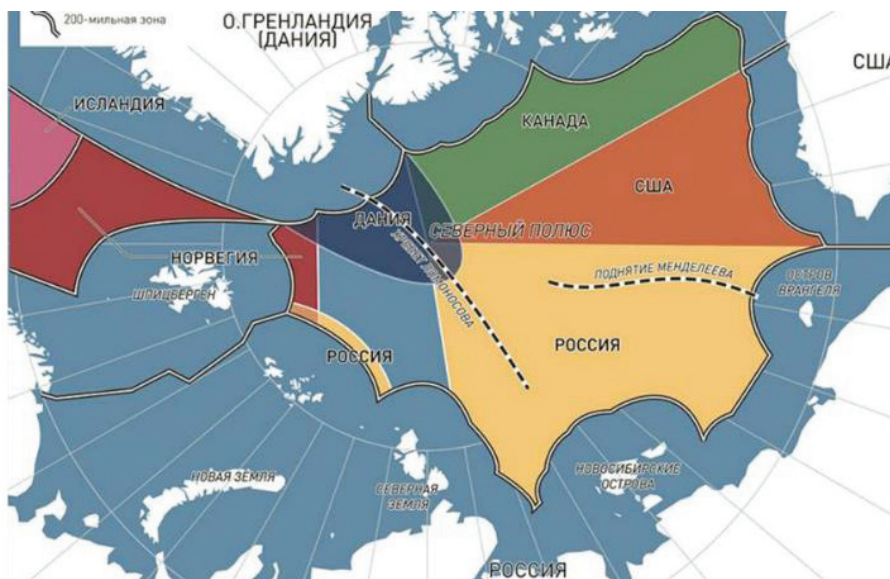


Рис. 1. Карта арктических территорий

Pic. 1. Map of the Arctic territories

Мировой опыт свидетельствует, что каждая арктическая страна вырабатывает и реализовывает свое региональное финансовое регулирование и применение финансовых инструментов развития северных территорий. В этой связи в интересах развития программно-целевого метода целесообразным представляется изучение опыта Канады по реализации национальных программ развития северных территорий.

Основная часть

Канада и Россия весьма схожи по природно-климатическим условиям и географическому расположению, также по федеративной форме административно-территориального устройства. Так, северные территории Канады покрывают почти 40 % материковой части страны, где население насчитывает около 118 160¹ жителей (Северо-Западные – 41 070, Юкон – 40 232, Нунавут – 36 858), значительная часть которых проживает в территориальных столицах Икалуит, Йеллоунайф и Уайтхорс. Стоит отметить, что данные территории близки по степени самостоятельности к субъектам Российской Федерации (далее – РФ). Основной проблемой северных территорий считается низкий уровень инфраструктуры, стоимости жизни и предоставления услуг (здравоохранение, образование, социальная защищенность).

Северная Канада может стать движущей силой экономического роста в масштабах всего мира (наличие алмазных месторождений мирового класса, обильного запаса нефти и газа, также процветающая туристическая индустрия) и территорией, которая является предпочтительным местом для иностранных инвесторов. Этот регион предоставляет огромные возможности для создания богатства и создания рабочих мест в результате освоения ресурсов. Ответственное управление природными ресурсами Канады, включая ее морские биологические ресурсы, такие как рыболовство, будет способствовать процветанию жителей Севера [4].

Правительство Канады постоянно оказывает значительную финансовую поддержку северным территориям, активно применяя механизм финансового регулирования в рамках специальной политики программно-целевого инструмента (прямое выделение средств на текущие расходы и развитие) и фонды развития, также через общую региональную политику путем выравнивания бюджетной обеспеченности (система межбюджетных трансфертов).

Более того, с 1950–1960 гг. в Канаде активно реализовываются региональные целевые программы, которые выступают основным

¹ По данным Статистического управления Канады в 2021 году. – URL: <https://www12.statcan.gc.ca>

инструментом финансового обеспечения развития территорий, в том числе северных.

С 2009 г. разработкой и реализацией программ развития северных провинций и территорий Канады занимается Канадское агентство экономического развития северных территорий (Canadian Northern Economic Development Agency) [4]. Данное агентство было создано с целью создания на севере разнообразной, устойчивой и динамичной экономики, которая поспособствует росту и развитию Северных территорий путем реализации программ экономического развития и сотрудничества.

В настоящее время Агентство реализовывает следующие целевые программы развития северных территорий, которые представлены в таблице 1.

Таблица 1
Table 1

Перечень программ по развитию северных территорий Канады
List of programs for the development of northern territories of Canada

п/п	Наименование программы	Особенности и функции
1.	Инициативное экономическое развитие (Economic Development Initiative – EDI)	Обеспечение финансирования проектов, способствующих экономическому росту во франкоязычных сообществах Севера.
2.	Программа экономического развития коренных народов Севера (Northern Aboriginal Economic Opportunities Program – NAEOP)	Расширение участия общин и предприятий инуитов, коренных народов и представителей смешанной расы на севере, и дать им возможность воспользоваться возможностями для трудоустройства путем увеличения занятости в общинах, развития инфраструктуры и привлечения инвестиций.
3.	Северная программа базового образования для взрослых (Northern Adult Basic Education Program – NABEP)	Помощь жителям Севера для получения доступа к обучению (через три территориальных колледжа на севере Канады: колледж Авроры, колледж Юкона и Арктический колледж в Нунавуте).

4.	Управление северными проектами (Northern Projects Management Office – NPMO)	Повышение эффективности участия федеральных правительственных ведомств в процессах территориальной экологической оценки и пересмотра нормативных актов для предлагаемых крупных проектов по освоению ресурсов и инфраструктуре на территориях.
5.	Инициатива стратегического партнерства (Strategic Partnership Initiative – SPI)	Поддержка аборигенов в экономике, уделяя особое внимание секторам лесного хозяйства, рыболовства, горнодобывающей промышленности, энергетики и сельского хозяйства.
6.	Инклюзивное многообразие и экономическое развитие на Севере (Inclusive Diversification and Economic Advancement in the North – IDEA North)	Помощь расположения северян на территориях, чтобы они воспользовались преимуществами инновационной экономики Канады. Фокусируется на четырех приоритетных областях: экономический рост и развитие сектора; расширение масштабов бизнеса, производительность и инновации; развитие мелкомасштабной экономической инфраструктуры; фундаментальная экономическая инфраструктура.

Источник: <https://www.cannor.gc.ca/eng/1351104567432/1351104589057> (дата обращения: 31.03.2022)

* – данные отсутствуют

Программа «Инициативное экономическое развитие (EDI)», начиная с 2008 г., в рамках Плана действий правительства Канады «Дорожная карта» по борьбе с лингвистической двойственностью выделила 400 000 долл. в виде инвестиций в общины официальных языковых меньшинств Севера. За 2019–2018 гг. инвестиции составили более 1,1 млрд долл.

Северная программа базового образования для взрослых (NABEP) за апрель 2011 г. – март 2016 г. выделила 27 млн долл. в виде финансирования территориальным колледжам. Эти средства были направлены на улучшение базовых образовательных услуг для взрослых.

Программа «Инклюзивное многообразие и экономическое развитие на Севере (IDEA North)» может выделить максимум 6 млн долл. респонденту, имеющему право на участие в рамках IDEA North.

Политика трансфертных платежей требует установления ведомственных стандартов обслуживания для федеральных программ трансфертных платежей. Стандарт обслуживания определяется как измеримый уровень производительности, на который могут рассчитывать участники программы, запрашивая финансирование.

Так, Канадское агентство экономического развития северных территорий разработало стандарты обслуживания для поддержки своего мандата: содействовать экономическому развитию в Нунавуте, Северо-Западных территориях и Юконе.

Стандарты обслуживания Агентства направлены на измерение уровня эффективности (т.е. своевременности), на который могут рассчитывать участники при подаче запросов на финансирование и оплату в рамках своих программ, также они выражены в измеримых терминах (например, количество дней и процент достижения результатов).

Помимо федеральных целевых программ в рамках развития северных территорий также создаются фонды (см. таблицу 2).

Таблица 2
Table 2

Фонды развития северных территорий Канады
Canada Northern Development Funds

п/п	Наименование	Особенности и функции
1.	Фонд инициатив северных изолированных общин (Northern Isolated Community Initiatives Fund – NICI)	Поддержка системы продовольствия, связанных с выращиванием, сбором и переработкой здоровой пищи. Агентство реализует этот фонд, работая с другими федеральными и территориальными партнерами.
2.	Фонд возрождения общин Канады (Canada Community Revitalization Fund – CCRF)	Помощь общинам создавать и улучшать проекты общественной инфраструктуры, чтобы они могли оправиться от последствий пандемии COVID-19. Также задачами фонда являются построить новую инфраструктуру и обновить существующее территориальное имущество.

3.	Фонд помощи туризму – на территориях (Tourism Relief Fund – in the territories)	Поддерживает предприятия туризма и организации, чтобы адаптировать их деятельность к требованиям общественного здравоохранения, инвестируя в продукты и услуги, способствующие их будущему росту.
4.	Фонд рабочих мест и роста (Jobs and Growth Fund)	Предоставляет финансирование предприятиям, чтобы помочь создать рабочие места и подготовить местную экономику к долгосрочному росту.

Источник: <https://www.cannor.gc.ca/eng/1351104567432/1351104589057> (дата обращения: 31.03.2022)

Фонд инициатив северных изолированных общин (NICI) был объявлен в бюджете правительства Канады на 2019 г. в качестве инвестиций в размере 15 млн долларов в течение пяти лет, начиная с 2019 г. В 2020–2022 гг. в рамках Фонда возрождения общин Канады (CCRF) были выделены 500 млн долл. в поддержку некоммерческих организаций, муниципалитетов и других общественных групп, а также общин коренных народов. Согласно правилам Фонда, взносы определяются на основе минимальной суммы, необходимой для осуществления проекта, и могут составлять до 75% от общих приемлемых расходов. Получатели могут получить до 750 тыс. долл. за проект в разных провинциях, также все взносы будут невозвратными.

В настоящее время Фонд помощи туризму выделяет 500 млн долл. в течение двух лет (заканчивающихся 31.03.2023 г.), в том числе 50 млн долл., специально предназначенных для местных туристических инициатив, и 15 млн долл. на национальные инициативы.

Также сейчас Фонд рабочих мест и роста предоставляет 700 млн долл. на национальном уровне в течение трех лет, в том числе до 70 млн долл., предназначенных для предприятий, чтобы помочь создателям рабочих мест и организациям, которые их поддерживают, обеспечить будущее своего бизнеса, повысить устойчивость и подготовиться к росту путем перехода к зеленой экономике, содействия инклюзивному восстановлению, повышения конкурентоспособности и создания рабочих мест.

Необходимо отметить, что для улучшения и расширения существующей местной воздушной и морской инфраструктуры в 2019 г. было выделено более 190 млн долл., более 71 млн долл. направлено через National Trade Corridors Fund в четыре транспортных проекта

провинции Нунавут. Также были направлены инвестиции в подготовку крупнейшего проекта порта и дороги Грейс-Бей стоимостью 500 млн долл., которая, в случае ее завершения, создаст первую дорогу, соединяющую Нунавут с остальной частью Канады.

Что касается системы межбюджетных трансфертов, Канада активно выделяет финансовые ресурсы слаборазвитым провинциям и территориям через четыре основных трансферта, подпадающие под действие северных программ:

- трансферт в области здравоохранения (the Canada Health Transfer – СНТ);
- трансферт социальной сфере (Canada Social Transfer – CST);
- выравнивание и финансирование территорий (Territorial Formula Financing – TFF).

СНТ и CST являются федеральными трансфертами, поддерживающими конкретные области политики, такие как здравоохранение, высшее образование, социальное обеспечение и социальные услуги, развитие детей младшего возраста и уход за детьми.

Программа выравнивания и финансирования территорий обеспечивают безоговорочную передачу в провинции и территории. Выравнивание позволяет менее успешным провинциальным правительствам, а именно северных территорий, предоставлять своим жителям коммунальные услуги, которые практически сопоставимы с коммунальными услугами других провинций при существенно сопоставимых уровнях налогообло-

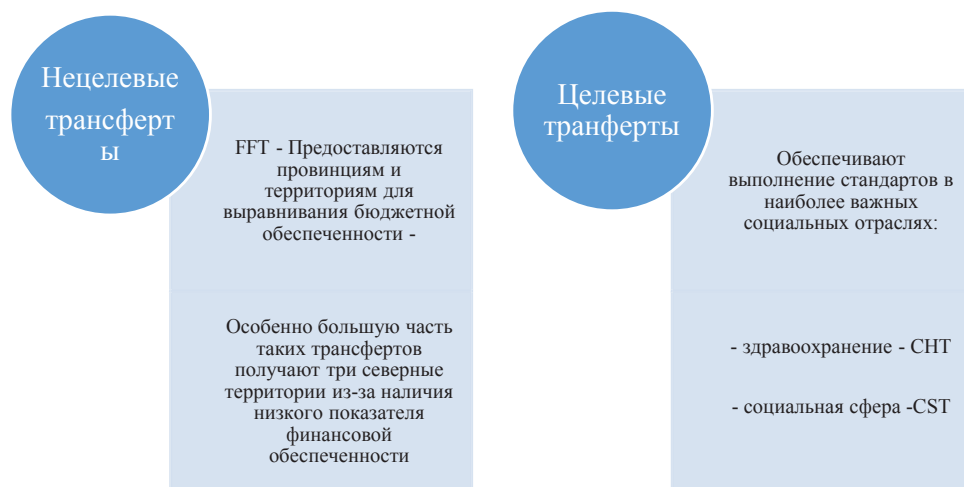


Рис. 2. Виды трансфертов

Pic. 2. Types of transfers

жения. FFT оказывает финансовую помощь территориям, которая учитывает более высокие затраты, связанные с предоставлением программ и услуг на севере Канады. Данные трансферты также подразделяются на целевые и нецелевые (см. рис.2).

Согласно данным официального сайта Правительства Канады², в 2022–2023 гг. правительство Юкона получит 1,2 млрд долл. за счет крупных трансфертов, правительство Северо-Западных территорий – 1,6 млрд долл. и правительство Нунавут – 1,9 млрд долл. (см. таблицы 3, 4, 5).

Таблица 3

Table 3

**Федеральная поддержка Юкона, в млн долл.
Federal support for the Yukon, in millions of dollars**

Основные трансферты	Годы				Отклонение за 2019-2022 гг.	
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	абс., млн. долл.	Тпр, %
Трансферт в области здравоохранения	44	46	48	51	7	15,9
Трансферт в области социальной сферы	16	17	17	18	2	12,5
Формула финансирования территорий	997	1 055	1 118	1 174	177	17,7
Общая федеральная поддержка	1 058	1 118	1 183	1 244	186	17,6
Ассигнования на душу населения (в долларах)	25 575	26 519	27 589	28 497	2 922	11,4

Источник: Федеральные трансферты провинция и территориям <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html#Yukon> (дата обращения: 31.03.2022)

² Federal transfers to provinces and territories. – URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers.html>

Таблица 4
Table 4

**Федеральная поддержка Северо-западных территорий, в млн долл.
Federal support for the Northwest Territories, in million dollars**

Основные трансферты	Годы				Отклонение за 2019-2022 гг.	
	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	абс., млн. долл.	Тпр, %
Трансферт в области здра- воохранения	48	50	51	54	6	12,5
Трансферт в области соци- альной сферы	18	18	18	19	1	5,6
Формула фи- нансирования территорий	1 309	1 413	1 481	1 519	210	16,0
Общая феде- ральная под- держка	1 375	1 481	1 550	1 592	217	15,8
Ассигнования на душу насе- ления (в дол- ларах)	30 526	32 623	33 974	34 716	4190	13,8

Источник: Федеральные трансферты провинция и территориям <https://www.canada.ca/en/departement-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html#NorthwestTerritories> (дата обращения: 31.03.2022)

Таблица 5

Table 5

**Федеральная поддержка Нунавута, в млн долл.
Federal support for Nunavut, in millions of dollars**

Основные трансферты	Годы				Отклонение за 2019-2022 гг.	
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	абс., млн. долл.	Тпр, %
Трансферт в области здравоохранения	41	43	44	47	6	14,6
Трансферт в области социальной сферы	15	15	16	17	2	13,3
Формула финансирования территорий	1 642	1 713	1 782	1 859	217	13,2
Общая федеральная поддержка	1 698	1 771	1 843	1 923	225	13,2
Ассигнования на душу населения (в долларах)	44 019	45 367	46, 67	48 353	4 334	9,8

Источник: Федеральные трансферты провинция и территориям <https://www.canada.ca/en/departement-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html#Nunavut> (дата обращения: 31.03.2022)

На основе данных вышеуказанных таблиц можно сделать вывод, что динамика выделения финансовых ресурсов положительна. Трансферт в области здравоохранения обеспечивает долгосрочное финансирование здравоохранения и поддерживает принципы канадского закона «О здравоохранении», которые включают принципы универсальности, полноты, переносимости, доступности и государственного управления [6]. Трансферт в области социальной сферы предполагает массовый трансферт, направленный северным провинциям и территориям для поддержки послесреднего образования, социальной помощи и услуг, а также развития детей в раннем возрасте и обучения и ухода за детьми в раннем

возрасте. Так как на долю провинций приходится больше половины всех правительственных расходов Канады и функции по обеспечению сферы образования, здравоохранения и социального страхования [7].

Заключение

Обобщая опыт Канады, следует отметить, что в области финансового регулирования развития северных территорий применяются такие прямые рычаги, как программно-целевые инструменты и системы финансового выравнивания на основе межбюджетных трансфертов. В последние годы активно используется финансирование через программные инструменты крупных инфраструктурных проектов на севере страны, формирующих транспортную инфраструктуру, многоцелевые коммуникации, энергетическую безопасность.

Литература

1. Бадылевич, Р. В. Исследование зарубежного опыта реализации финансового регулирования развития арктических территорий и возможностей его применения в северных регионах РФ / Р. В. Бадылевич // Журнал Арктика и Север 2021. – С. 5–29. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-zarubezhnogo-opyta-realizatsii-finansovogo-regulirovaniya-razvitiya-arkticheskikh-territoriy-i-vozmozhnostey-ego> (дата обращения: 30.03.2022).
2. Вербиненко, Е. А. Финансовое регулирование развития арктических территорий в зарубежных странах / Е. А. Вербиненко, Р. В. Бадылевич // Фундаментальные исследования ; Издательство : Академия Естествознания. – 2017. – № 4. – С. 126–132. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29006496> (дата обращения: 26.03.2022).
3. Сахаров, А. Г. Устойчивое развитие арктических территорий Канады: цели и результаты / А. Г. Сахаров, И. В. Андропова // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – 2020. – С. 140–162. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustoychivoe-razvitie-arkticheskikh-territoriy-kanady-tseli-i-rezultaty> (дата обращения: 30.03.2022).
4. Canadian Northern Economic Development Agency (Канадское агентство по экономическому развитию Севера) : [сайт]. – Канада, 2022. – URL: <http://www.cannor.gc.ca/eng/1381320711612/1381320727939> (дата обращения: 31.03.2022).
5. Department of Finance Canada (Министерство финансов Канады) – Territorial Formula Financing : [сайт] – Канада, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-eng.asp> (дата обращения: 31.03.2022).
6. Department of Finance Canada (Министерство финансов Канады) – Canada Health Transfer : [сайт]. – Канада, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/cht-eng.asp> (дата обращения: 31.03.2022).
7. Department of Finance Canada (Министерство финансов Канады) – Canada Social Transfer : [сайт]. – Канада, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-eng.asp> (дата обращения: 31.03.2022).

8. Government of Canada (Правительство Канады) – Provincial and territorial tax rates for 2022 : [сайт]. – Канада, 2022. – URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/frequently-asked-questions-individuals/canadian-income-tax-rates-individuals-current-previous-years.html#provincial> (дата обращения: 01.04.2022).

References

1. Badylevich, R. V. Study of foreign experience in the implementation of financial regulation of the development of the Arctic territories and the possibilities of its application in the northern regions of the Russian Federation / R. V. Badylevich // Journal of the Arctic and the North 2021. – pp. 5–29. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-zarubezhnogo-opyta-realizatsii-finansovogo-regulirovaniya-razvitiya-arkticheskikh-territoriy-i-vozmozhnostey-ego> (date of access: 03/30/2022).

2. Verbinenko, E. A. Financial regulation of the development of the Arctic territories in foreign countries / E. A. Verbinenko, R. V. Badylevich // Fundamental research ; Publisher: Academy of Natural Sciences. – 2017. – No. 4. – pp. 126–132. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29006496> (date of access: 03/26/2022).

3. Sakharov, A. G. Sustainable development of the Arctic territories of Canada: goals and results / A. G. Sakharov, I. V. Andronova // Bulletin of international organizations: education, science, new economy ; National Research University Higher School of Economics. – 2020. – pp. 140–162. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustoychivoe-razvitie-arkticheskikh-territoriy-kanady-tseli-i-resultaty> (date of access: 03/30/2022).

4. Canadian Northern Economic Development Agency (Canadian Agency for the Economic Development of the North) : [website]. – Canada, 2022. – URL: <http://www.cannor.gc.ca/eng/1381320711612/1381320727939> (date of access: 03/31/2022).

5. Department of Finance Canada (Department of Finance Canada) – Territorial Formula Financing: [website]. – Canada, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-eng.asp> (date of accessed: 03/31/2022).

6. Department of Finance Canada (Ministry of Finance Canada) – Canada Health Transfer : [website]. – Canada, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/cht-eng.asp> (date of access: 03/31/2022).

7. Department of Finance Canada (Canadian Ministry of Finance) – Canada Social Transfer : [website]. – Canada, 2022. – URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-eng.asp> (date of access: 03/31/2022).

8. Government of Canada (Government of Canada) – Provincial and territorial tax rates for 2022 : [website]. – Canada, 2022. – URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/frequently-asked-questions-individuals/canadian-income-tax-rates-individuals-current-previous-years.html#provincial> (date of access: 04/01/2022).

Сведения об авторе

ПОТАПОВА Айыына Ивановна – студентка 2 курса магистратуры Финансово-экономического института, СВФУ им. М. К. Аммосова. E-mail: ayyynab95@mail.ru

ПОТАРОВА, Айуна Ивановна – 2nd year student of the Master's program at the Institute of Finance and Economics, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University