

**ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА*****Елена Евгеньевна ЕМЕЛЬЯНОВА**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Института экономических проблем им. Г.П. Лузина, Кольский научный центр РАН,
Апатиты, Российская Федерация
leka.apatity@gmail.com
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9527-0844

История статьи:

Получена 24.05.2018
Получена в доработанном
виде 18.06.2018
Одобрена 10.07.2018
Доступна онлайн 15.10.2018

УДК

332.143:338.27:330.322.16
JEL: R11, R51, R53, R58

Аннотация

Цели. Выявление проблем бюджетного обеспечения и инвестиционного развития муниципалитетов российской Арктики в зависимости от их производственно-хозяйственной специализации в условиях кризисных процессов; определение перспективных направлений развития.

Методология. Исследование построено на методах статистического и экономического анализа, а также системного подхода к изучению социально-экономических проблем муниципальных образований Арктики.

Результаты. На основе анализа бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях Арктической зоны РФ в условиях кризиса определены проблемы и перспективы развития городских округов в зависимости от их производственно-экономической специализации. Наиболее стабильными являются «нефтегазовые» муниципалитеты ввиду своего высокого конкурентного преимущества. Административные центры субъектов Российской Федерации и монопрофильные поселения находятся в тесной зависимости от предприятий, расположенных на их территориях, а также антикризисных мер, принимаемых государственными и региональными органами власти. Наиболее уязвимыми и подверженными кризисным явлениям выступают города с разнонаправленной структурой экономики, бюджетная обеспеченность и инвестиционная деятельность которых в значительной степени зависят от вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Область применения. Результаты проведенного исследования могут быть использованы государственными и муниципальными органами власти при формировании планов и программ развития.

Выводы. Развитие арктических городов находится в сильной зависимости от конкурентных преимуществ, структуры экономики и позиции региональных и муниципальных органов власти. Основные перспективы социально-экономического развития на муниципальном уровне в регионах Арктики связаны в первую очередь с успешным функционированием промышленно развитых центров: монопрофильных и «нефтегазовых» муниципальных образований, а также административных центров субъектов Российской Федерации за счет активного участия в их социально-экономическом и инвестиционном развитии градообразующих предприятий, расположенных на территории муниципалитета.

Ключевые слова:

Арктическая зона,
муниципалитеты,
инвестиционный климат

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Емельянова Е.Е. Проблемы и приоритеты развития муниципалитетов российской Арктики в условиях кризиса // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2018. – Т. 14, № 10. – С. 1830 – 1844. <https://doi.org/10.24891/ni.14.10.1830>

Введение

В настоящее время вопросы внутренней политики, роста качества и уровня жизни

населения, привлечения инвестиций и развития арктических территорий нашей страны в сложных социально-экономических условиях, продиктованных кризисными

явлениями как в геополитическом, так и в экономическом плане, определены на правительственном уровне в качестве основных задач государства на ближайшую перспективу.

Согласно Основам государственной политики в Арктике и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ)¹, одним из приоритетных направлений деятельности государства является комплексное социально-экономическое развитие АЗРФ, которое включает совершенствование системы управления социально-экономическим развитием, освоение ресурсной базы, модернизацию инфраструктуры, улучшение качества жизни населения, а также обеспечение положительных условий хозяйственной деятельности в Арктике.

Основными мерами по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации являются поддержка хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктике, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, полезных ископаемых и водных биологических ресурсов. Кроме того, это стимулирование реализации новых проектов хозяйственной деятельности в арктических регионах путем их софинансирования за счет бюджетов различных уровней, а также привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов.

При этом значительная роль в достижении поставленных целей отводится региональным и муниципальным органам власти. Несмотря

¹ Исследование выполнено на основе результатов проекта № 16-32-00019-ОГН, поддержанного РФФИ (в части рассмотрения и анализа взаимосвязи показателей социально-экономического развития в условиях кризиса в период 2014–2017 гг.), и результатов выполнения государственного задания ФИЦ КНЦ РАН № 0226-2018-0005_ИЭП (в части определения и рассмотрения современных проблем развития муниципальных образований АЗРФ).

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу: Указ Президента РФ от 18.09.2008 № Пр-1969. URL: <http://legalacts.ru/doc/osnovy-gosudarstvennoi-politiki-rossiiskoi-federatsii-v-arktike>; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. URL: <http://government.ru/info/18360>

на то что кризис является общенациональной проблемой, затрагивающей все регионы и сферы жизни и производства, региональные особенности функционирования Арктической зоны Российской Федерации добавили свою специфику и усилили влияние данных факторов на социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Бюджетная обеспеченность муниципалитетов Арктики в период кризиса

Специфика функционирования муниципальных образований в данной территориальной зоне обусловлена сложными природно-климатическими, хозяйственно-производственными, расселенческими и демографическими условиями, которые накладывают определенные особенности на формирование и развитие социально-экономической политики в данных регионах и проживающего на территории АЗРФ населения² [1–4].

Одной из особенностей формирования муниципалитетов в регионах Арктики является образование большого количества поселений в районах разработки полезных ископаемых, что в значительной степени определило их дальнейшую хозяйственно-экономическую деятельность и социально-экономическое развитие³ [5]. Это обстоятельство позволило классифицировать все муниципальные образования Арктики по четырем основным группам:

- I группа – моногорода, экономика которых связана с деятельностью градообразующих предприятий;

² Чапаргина А.Н. Развитие Арктических регионов России: задачи и перспективы // Современные проблемы регионального развития: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Еврейской автономной области / под ред. Е.Я. Фрисмана. Биробиджан, 2014. С. 61–62.

³ Емельянова Е.Е. Оценка экономической привлекательности муниципальных образований на примере регионов Севера: материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы развития государственной статистики в современных условиях». Т. 2. Саратов: Саратовстат, Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. С. 68–72.

- II группа – города, экономическая активность которых связана с добычей и переработкой углеводородного сырья;
- III группа – административные центры субъектов Российской Федерации;
- IV группа – города с разнонаправленной структурой экономики.

Данная классификация также связана и с тем, что моногорода, как известно, находятся в группе риска – они сильнее остальных крупных городов России подвержены негативным кризисным явлениям. Монопрофильность города часто приводит к возникновению разного рода социально-экономических рисков – таких как сокращение численности населения, увеличение дефицита бюджета, безработица⁴ [6, 7]. Согласно распределению монопрофильных муниципальных образований по категориям с учетом их социально-экономического положения, все рассматриваемые моногорода Арктики либо уже находятся в тяжелой социально-экономической ситуации, либо имеют риски ее ухудшения⁵.

Что касается городов, чья экономика связана с добычей и переработкой углеводородного сырья, то, наоборот, считается, что они находятся в более благоприятном положении. Именно поэтому из-за новых критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным из перечня моногородов были исключены города с градообразующими предприятиями по добыче нефти и газа.

Необходимость выделения в отдельную группу административных центров субъектов Российской Федерации продиктована тем, что они находятся в более выгодном положении по

⁴ Кривичев А.И. Влияние экономической устойчивости градообразующих предприятий на социально-экономическую устойчивость моногородов (на примере моногорода Суоярви): материалы VII международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и производства». Кемерово: Западно-Сибирский научный центр, 2017. С. 433–436.

⁵ Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): расп. Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р. URL: <http://government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>

сравнению с другими муниципалитетами за счет диверсифицированной структуры экономики. Кроме того, они представляют развитые промышленные центры, зачастую включающие нефтегазовую и добывающую промышленность, что не позволяет отнести их в полной мере к остальным группам городов.

Одним из важнейших факторов, отражающих уровень и динамику социально-экономического развития муниципалитетов, является их ресурсное, в частности, финансовое обеспечение. Для оценки влияния кризиса на финансовую обеспеченность муниципальных бюджетов, а также их инвестиционных возможностей был проведен анализ сложившейся ситуации за период 2012–2017 гг., отражающей положение муниципалитетов как до кризиса, так и с его наступлением в зависимости от сложившейся структуры хозяйствования в муниципалитетах АЗРФ. В дальнейшем это позволило дать оценку бюджетной обеспеченности муниципальных образований Арктической зоны РФ для определения важнейших проблем и направлений социально-экономического развития арктических территорий.

Для оценки экономической ситуации в арктическом регионе были изучены муниципалитеты, территориально расположенные в зоне российской Арктики и имеющие статус городских округов.

Согласно положениям российского законодательства⁶, в исследование вошли 23 муниципальных образования, представляющих семь арктических регионов России (за исключением Республик Саха (Якутия) и Карелия, поскольку на их территориях не представлены муниципалитеты со статусом городского округа). Это Воркута, Архангельск, Новодвинск, Северодвинск, Нарьян-Мар, Мурманск, Ковдорский район, Апатиты, Кировск, Мончегорск, Оленегорск, Полярные

⁶ О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296; О внесении изменений в Указ Президента РФ от 02.05.2014. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 27.06.2017 № 287.

зори, Салехард, Губкинский, Лабитнанги, Муравленко, Новый Уренгой, Ноябрьск, Норильск, Анадырь, Певек, Провиденский, Эгвекинот. К моногородам отнесены девять из них, четыре представляют нефтегазодобывающий сектор, пять административных центров и пять городов из IV группы.

Для определения экономических изменений и инвестиционных возможностей в период кризиса в муниципалитетах с разной структурой экономики был проведен анализ их бюджетной обеспеченности.

Анализ бюджетов муниципальных образований Арктики, согласно представленной классификации и вошедших в область исследования, за 2012–2017 гг. демонстрирует относительно стабильные показатели в муниципалитетах II и III групп (рис. 1).

«Нефтегазовые» муниципалитеты при стабилизации мировых цен на углеводороды и ввиду значительных конкурентных преимуществ и инвестиционных вливаний к 2016 г. вышли на профицит муниципальных бюджетов. Административные центры субъектов Российской Федерации, имея дефицит бюджетов в докризисный период, смогли сбалансировать доходы и расходы и к 2017 г. демонстрируют достаточно сбалансированные бюджеты.

Наиболее неоднозначная ситуация в муниципалитетах IV группы, бюджетная обеспеченность которых в значительной степени зависит от величины межбюджетных трансфертов, так как значительную долю в доходах бюджетов городов данной группы составляют безвозмездные поступления (в среднем 70–75%) из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Здесь следует отметить, что в данную группу муниципалитетов попали города Мурманской области, Чукотского и Ямало-Ненецкого АО.

Наиболее высокий уровень безвозмездных поступлений отмечается в городах Чукотского

и Ямало-Ненецкого АО – в диапазоне от 83 до 96% от доходов бюджетов. Столь высокие показатели дотационности местных бюджетов в этих регионах объясняются наиболее суровыми условиями проживания и самой низкой плотностью населения на достаточно обширных территориях, что приводит к необходимости возмещения муниципальным бюджетам значительных расходов на поддержание стабильного функционирования таких систем жизнеобеспечения, как жилищно-коммунальная сфера, энергетика, транспорт, «северный завоз». К примеру, в Чукотском АО это связано как с завышенными затратами на транспортировку в каждый населенный пункт запасов топлива, строительных материалов, техники и продовольствия с использованием авиации, которая при отсутствии железных дорог и единой системы автомобильного сообщения является единственным круглогодичным транспортом⁷, так и с субсидированием расходов на энерготарифы и социально значимые продовольственные товары⁸.

В городах Мурманской области данный показатель значительно ниже и колеблется в районе 40–50%.

В период наиболее сложной экономической ситуации (2014–2016 гг.) наибольшие проблемы с бюджетной обеспеченностью испытывали монопрофильные муниципальные образования⁹. В первую очередь это связано с сокращением доли налоговых доходов. При

⁷ Копин Р.В. Вступление губернатора – председателя правительства Чукотского автономного округа // Аналитический вестник: Современное состояние и перспективы социально-экономического развития Чукотского автономного округа. 2017. № 28(684). С. 3–7.

⁸ Калинова А.А. Социально-экономическое развитие Чукотского автономного округа в 2011–2016 гг. // Аналитический вестник: Современное состояние и перспективы социально-экономического развития Чукотского автономного округа. 2017. № 28(684). С. 23–29.

⁹ Шербакова Е.В., Гуштан В.И. Проблемы формирования бюджета муниципального образования – моногорода: материалы III международной научно-практической конференции «Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий». Екатеринбург: Министерство образования и науки Российской Федерации; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2017. С. 89–92.

более детальном рассмотрении источников доходов бюджетов можно констатировать, что уменьшение налоговых доходов произошло в основном за счет сокращения самого доходного налога для муниципальных образований – налога на доходы физических лиц (табл. 1). Наибольшее сокращение данного показателя в 2017 г. отмечено в моногородах Воркута (на 55% относительно 2012 г.), Кировск (31%) и Оленегорск (29%). Согласно мониторингу социально-экономического развития моногородов¹⁰, это связано в первую очередь с массовыми сокращениями работников градообразующих предприятий в связи с падением спроса и ростом задолженности предприятий – рост безработицы в моногородах в 2016 г. превысил среднероссийский показатель в два и более раза от численности экономически активного населения.

За исследуемый период в структуре доходов муниципальных бюджетов произошло перераспределение доли собственных доходов (рис. 2). Из графиков видно, что до кризиса (2014 г.) доли собственных доходов во всех категориях муниципалитетов находились в диапазоне 70–80%, затем произошло их резкое сокращение, и в наиболее сложный период (2014–2016 гг.) муниципалитеты с различной структурой экономики демонстрировали абсолютно разные показатели. К 2017 г. после адаптации к внешним факторам во всех муниципалитетах произошло перераспределение доходов в сторону безвозмездных поступлений, а доля собственных доходов местных бюджетов составила порядка 70%.

Кроме того, в моногородах в период кризиса произошло резкое сокращение доли субсидий в общем объеме безвозмездных поступлений более чем в два раза (с 35% в 2012 г. до 16% в 2016 г.), в то время как доля субвенций возросла с 50 до 70% соответственно. Однако в 2017 г. данные показатели имеют тенденцию возврата к докризисному уровню. В «нефтегазовых» муниципалитетах до

кризиса доли дотаций, субсидий и субвенций распределялись практически поровну (приблизительно по 30%), а в 2017 г. произошло перераспределение безвозмездных поступлений в пользу субвенций, которые составили около 50%. Такая же ситуация сложилась и в административных центрах.

В городах IV группы распределение дотаций, субсидий и субвенций зависит от того, к какому региону относится городской округ. Из муниципалитетов данной группы городов особенно выделяются города Мурманской области (Апатиты и Полярные Зори), где доли субвенций – одни из самых высоких среди всех муниципалитетов Арктики (около 80%), а дотаций – самые низкие (от 1 до 8% в зависимости от временного периода). Стоит отметить, что во всех городах Мурманской области, независимо от группы, к которой они отнесены, очень низкий уровень дотаций и субсидий в связи с их резким сокращением и перераспределением в пользу субвенций.

Такое перераспределение означает, что в муниципалитетах сокращается объем финансовых средств, которыми они могут распоряжаться самостоятельно (дотации), и увеличивается доля субвенций на обеспечение полномочий, переданных государственными органами власти на местный уровень.

Инвестиционные возможности муниципальных образований АЗРФ

Бюджетная обеспеченность арктических городских округов оказывает непосредственное влияние на возможности формирования и реализации инвестиционной политики муниципалитетами. Как показал анализ инвестиционной деятельности муниципальных образований АЗРФ за 2012–2016 гг. (статистическая информация по муниципалитетам запаздывает), между группами городов, а также среди самих муниципалитетов в каждой из групп существуют значительные колебания (рис. 3).

Наибольший объем инвестиций на душу населения приходится на города III группы –

¹⁰ О мониторинге социально-экономического положения моногородов. URL: <http://government.ru/orders/22920>

административные центры субъектов Российской Федерации – в основном благодаря одному муниципалитету – Нарьян-Мару, который является столицей крупнейшего нефтегазодобывающего региона – Ненецкого АО. Этот административный центр – лидер по объему инвестиций в основной капитал как в группе, так и по всем муниципалитетам Арктики в целом. Уровень инвестиций на душу населения начиная с 2013 г. здесь составляет порядка 1 500 тыс. руб./чел., значительная часть которых связана с финансированием инвестпроектов нефтегазодобывающего сектора экономики, развитием инженерной и транспортной инфраструктуры¹¹. Наряду с этим город занимает одно из первых мест по уровню строительства и рождаемости, а также по уровню доходов населения среди всех регионов России.

Объем инвестиций в других административных центрах сильно колеблется и составляет от 40 тыс. руб./чел. в Архангельске до 150 тыс. руб./чел. в Мурманске и Салехарде.

Уровень инвестиционной активности в административных центрах в первую очередь зависит от диверсификации экономики, и города, которые являются крупными промышленными центрами, имеют, соответственно, гораздо больший уровень инвестиционного потенциала, связанного с более динамичным развитием сопутствующих производств и сферы услуг [8].

Из-за падения цен на нефть на 30% (с 260 до 180 тыс. руб./чел.) снизился объем инвестиций в основной капитал на душу населения в «нефтегазовых» муниципальных образованиях, однако уровень инвестиций здесь один из самых высоких по всем муниципалитетам благодаря неослабевающему интересу к добыче углеводородов. В моногородах, несмотря на незначительное падение объемов

инвестиций в 2014 г., в целом их уровень равен докризисному и составляет порядка 215 тыс. руб./чел.

Так же как и в III группе, среди моногородов отмечается значительная вариативность данного показателя. Те монопрофильные поселения, на территории которых расположены крупные, успешно развивающиеся градообразующие предприятия, которых непосредственно не коснулись кризис и санкции, имеют гораздо более значительный объем инвестиций на душу населения (Воркута, Кировск, Норильск). Их уровень инвестиций составляет порядка 400–500 тыс. руб./чел.

Наименьший уровень инвестиций на душу населения, который в разы ниже, чем во всех остальных муниципалитетах, наблюдается в IV группе городов, где даже до кризиса в 2013 г. инвестиции были на уровне 80 тыс. руб./чел., а к 2016 г. сократились в два раза и составляют 40 тыс. руб./чел. Следует отметить, что даже данный уровень инвестиций достигнут в основном за счет городского округа Полярные Зори (Мурманская область), который до недавнего времени относился к монопрофильным муниципальным образованиям. На его территории расположена Кольская АЭС, которая является градообразующим предприятием, за счет чего уровень инвестиций на душу населения здесь на порядок выше, чем у остальных городов данной группы, где он составляет 8–20 тыс. руб./чел. Это в десятки раз меньше, чем в трех других группах городов.

Детальное рассмотрение инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (табл. 2) показало, что по сравнению с 2012 г. уровень инвестиций в основной капитал за счет средств местного бюджета существенно сократился во II и III группах городов. Однако доля данного вида инвестиций, а также инвестиций за счет организаций муниципальной формы собственности в общем объеме для этих категорий городов и для моногородов остается

¹¹ Инвестиционные проекты / Инвестиционный портал Ненецкого автономного округа.
URL: <http://invest.adm-nao.ru/investprojects/projectsnow/?page=2>

незначительной, а наибольший удельный вес занимают инвестиции организаций, находящихся на территории муниципального образования. Их уровень по всем трем группам – более 90%, тогда как в IV группе участие в инвестиционной деятельности более распределено по источникам инвестирования.

В моногородах по сравнению с докризисным уровнем (2012 г.) объем инвестиций организаций, находящихся на территории моногородов, в 2016 г. вырос в среднем на 65%, в «нефтегазовых» и административных центрах – на 10%, и только в городах IV группы произошло сокращение данного вида инвестиций почти на 30%. К тому же уровень данного вида инвестиций на порядок превышает инвестиции организаций, находящихся на территории муниципалитетов четвертой группы, что объясняется в первую очередь инвестиционными возможностями градообразующих предприятий, а в случае с моногородами – еще и особенностями государственной политики, направленной на их поддержку.

Демонстрация лучшей инвестиционной активности моногородов по сравнению с другими муниципалитетами связана с антикризисной поддержкой государства. Разработанный Министерством экономического развития РФ «Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»¹² включает 95 направлений поддержки по линиям различных ведомств. С 2014 г. реализуется новая модель господдержки развития моногородов, которая ориентирована на наиболее проблемные монопрофильные поселения. В частности, специализированная НКО «Фонд развития моногородов» (ФРМ) берет на себя до 95% финансирования инфраструктурных проектов, направленных на развитие моногородов, при условии софинансирования муниципалитетом

¹² Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) от 01.04.2016 № 9154-СН/Д14и. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoring/monocity/20160415>

оставшейся доли¹³. По данной схеме господдержки в 2015 г. ФРМ были отобраны 8 проектов из 94 наиболее проблемных монопрофильных поселений, которые будут софинансированы на 4,7 млрд руб.¹⁴. По состоянию на 1 января 2017 г. в моногородах, получивших поддержку ФРМ, уже создано более 2,5 тыс. рабочих мест, а объем привлеченных инвестиций составляет 17 млрд руб. К концу 2018 г. в моногородах планируется создать 230 тыс. новых рабочих мест¹⁵.

Однако новая схема распределения бюджетных средств для поддержки моногородов в соотношении 95 : 5 (95% – средства ФРМ, 5% – местного бюджета) весьма проблематична для муниципалитетов, если учитывать, что средний показатель доли инвестиций за счет муниципального бюджета по моногородам составил в 2016 г. всего 1,1%, или 1,7 тыс. руб./чел. от общего объема инвестиций. К тому же с марта 2017 г. по рекомендации Счетной палаты РФ ФРМ еще более ужесточил условия выделения средств на развитие моногородов – во-первых, наличие кредитных и финансовых ресурсов по участию инвесторов в проекте, а во-вторых, финансирование будет выделяться только после выполнения и принятия работ на соответствующем уровне¹⁶.

В условиях кризисных процессов и выявленных тенденций бюджетного обеспечения и инвестиционного развития муниципальных образований АЗРФ важным направлением социально-экономического развития выступает необходимость привлечения дополнительных финансовых ресурсов, основными источниками которых, помимо бюджетов всех уровней бюджетной

¹³ О мониторинге социально-экономического положения моногородов. URL: <http://government.ru/orders/22920>

¹⁴ Моногорода: некоторые важные результаты и показатели 2015 г. URL: <http://government.ru/info/22707>

¹⁵ Стенограмма парламентских слушаний на тему: «Актуальные задачи развития моногородов». URL: <http://council.gov.ru/media/files/aTEDPMiBciNbyFSOpjvNwS9E9TvbqITu.pdf>

¹⁶ Парламентские слушания об актуальных задачах развития моногородов. URL: <http://council.gov.ru/events/news/78505>

системы Российской Федерации, выступают инвесторы.

Перспективные направления инвестиционного развития муниципальных образований АЗРФ

Проведенная оценка современного состояния экономического развития муниципальных образований АЗРФ, анализ их бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в зависимости от хозяйственно-производственной специализации позволили сформулировать основные приоритеты социально-экономического развития для всех групп муниципальных образований АЗРФ.

Основные перспективы развития инвестиционной деятельности на муниципальном уровне в регионах Арктики связаны с развитием экономик первых трех групп городов: монопрофильных и «нефтегазовых» муниципальных образований, а также административных центров. При этом наиболее стабильными являются все «нефтегазовые» муниципалитеты ввиду своего высокого конкурентного преимущества. Несмотря на то что значительный объем инвестиций приходится на модернизацию нефтегазовой промышленности, это оказывает положительный эффект и на социально-экономическое положение самих городских округов.

В отличие от «нефтегазовых», перспективы монопрофильных муниципалитетов тесно связаны с конкурентоспособностью градообразующих предприятий [9]. Как уже отмечалось, для поддержки моногородов государством принимаются различные правительственные меры, однако условия их предоставления ужесточены, поэтому инвестиционная активность в моногородах в значительной степени зависит от привлекательности и финансовой самостоятельности самих промышленных предприятий.

Дальнейшее перспективное развитие инвестиционной деятельности и

предпринимательской активности на территориях муниципалитетов связано с применением механизмов государственно-частного (ГЧП) и муниципально-частного (МЧП) партнерства¹⁷ [10]. Данное направление актуально для всех городских округов Арктики. Однако для реализации подобных проектов на муниципальном уровне в рамках ГЧП и МЧП в отечественной практике выступают, главным образом, крупные, развивающиеся города, поэтому это направление в особенности актуально для административных центров субъектов Российской Федерации¹⁸.

Область применения подобных проектов для малых и средних городов достаточно ограничена ввиду проблем материального, технического и финансового характера¹⁹. К тому же возникает значительная проблема в поисках инвесторов. Именно поэтому данный вид проектов, кроме административных центров, может быть перспективен для реализации в основном за счет участия градообразующих предприятий «нефтегазовых» и монопрофильных муниципалитетов²⁰.

Наименьшими возможностями обладают муниципальные образования IV группы. В первую очередь это связано с ограничениями финансового характера. Основным направлением развития для данного типа городов, на наш взгляд, выступает ориентация на создание и поддержку малого и среднего бизнеса, а также индивидуального предпринимательства. Кризисная ситуация в экономике страны,

¹⁷ Муслимов Ф.А. Развитие муниципально-частного партнерства в управлении муниципальной собственностью // Молодой ученый. 2015. № 23. С. 621–625.

¹⁸ Акьюлов Р.И. Развитие малого предпринимательства в крупных муниципальных образованиях российских регионов на основе государственно-частного партнерства // Экономика и политика. 2015. № 3. С. 5–9.

¹⁹ Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. 32 с.

²⁰ Арутюнян В.А. Моногорода и малый и средний бизнес: проблемы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, приуроченной ко Дню экономиста «Экономика и управление народным хозяйством: генезис, современное состояние и перспективы развития». Воронеж: ВЭПИ, 2017. С. 50–53.

которая привела к падению реальных доходов населения, росту уровня инфляции и значительному удорожанию заемных средств для бизнеса, способствовала сокращению субъектов малого предпринимательства [11]. Как показал анализ инвестиционной активности в муниципалитетах данной группы, именно малый бизнес играет важную роль в их социально-экономическом и инвестиционном развитии. По этой причине основные усилия муниципальных органов власти должны быть направлены на поддержку малого и среднего предпринимательства. На сегодняшний день в большинстве муниципалитетов действуют программы по поддержке в основном начинающих предпринимателей, выделяются субсидии и оказывается методическая помощь вновь создающимся малым и средним предприятиям²¹.

Перспективы развития сектора предпринимательства в городах Арктики связаны в первую очередь с уже функционирующими малыми и средними предприятиями. В связи с этим целесообразно подготовить и реализовать ряд программ, нацеленных именно на развитие и поддержку уже существующего малого бизнеса и местных предпринимателей при помощи финансового обеспечения, льготного кредитования, предоставления материально-технической базы, уменьшения административных барьеров и т.д.

Выводы

На основе определенных условий функционирования арктических муниципалитетов в период сложной экономической ситуации определены основные проблемы бюджетной обеспеченности и инвестиционной деятельности в зависимости от хозяйственно-производственной специализации арктических муниципальных образований. Выявлены наиболее перспективные направления

развития и хозяйствования в инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Анализ местных бюджетов показал ухудшение бюджетной обеспеченности по всем муниципалитетам арктических регионов за последние годы, что связано в первую очередь с неблагоприятной экономической ситуацией в стране в целом, введенными санкциями и падением цен на энергоресурсы, вследствие чего произошло резкое сокращение доли собственных доходов бюджетов. Однако начиная с 2016 г. ситуация с бюджетной обеспеченностью стала выправляться, в основном благодаря оптимизации бюджетных расходов и увеличению финансовой помощи из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ.

Кризисные явления в бюджетной сфере оказали непосредственное влияние и на возможности формирования и реализации инвестиционной политики муниципалитетами АЗРФ. Анализ инвестиционной деятельности арктических муниципальных образований за 2012–2016 гг. выявил негативные тенденции и значительные диспропорции между группами исследуемых муниципалитетов.

Инвестиционная активность административных центров субъектов Российской Федерации может развиваться в различных направлениях в зависимости от структуры экономики, так как зачастую они являются и промышленными центрами. К тому же в них с большей активностью, чем во всех остальных городах, развиваются сопутствующие отрасли и сферы деятельности: строительство, транспортные сети, сфера услуг и т.д. Именно поэтому для этой группы муниципалитетов характерно всестороннее развитие инвестиционной деятельности.

Из-за колебаний цен на нефть резко снизился объем инвестиций в основной капитал на душу населения в «нефтегазовых» муниципальных образованиях. В моногородах снижение объема инвестиций связано с падением спроса и ростом задолженности предприятий в условиях кризиса. Однако

²¹ Латыпов Р.Т., Шведов В.В. Реализация программно-целевого метода в развитии малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 3. С. 435–438.

несмотря на это, и «нефтегазовые», и моногорода за счет участия в их экономике градообразующих предприятий по уровню инвестиций на душу населения намного превосходят городские округа, не относящиеся к ним по своей структуре экономики.

Именно поэтому основные перспективы развития в регионах Арктики связаны в первую очередь со стабильным функционированием «нефтегазовых» и монопрофильных поселений, а также

административных центров субъектов Российской Федерации.

Для городов с разнонаправленной структурой экономики важная роль в развитии отводится малым и средним предприятиям, а также индивидуальным предпринимателям. Однако данным городам не обойтись без поддержки вышестоящих бюджетов ввиду того, что крупные инвестиционные проекты не могут быть выполнены исключительно за счет малого и среднего бизнеса, а также муниципального бюджета.

Таблица 1

Динамика доли налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов моногородов АЗРФ, %

Table 1

Trends in the percentage of personal income tax in fiscal revenue of single-industry towns in the Russian Arctic

Моногород	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 г. к 2012 г., %
Воркута	37	35,8	26,1	26,2	18,2	16,5	-55
Кировск	40,7	41,3	30,6	28,9	28,8	28	-31
Ковдорский район	25,9	26,3	20,3	20,7	20,9	21,1	-19
Мончегорск	30,8	27,7	23,5	26,7	26,2	25,1	-19
Новодвинск	31,5	24,7	21,4	22,3	24,5	...	-22
Норильск	17,9	18,8	17,1	18,2	20,6	20,8	+16
Оленегорск	36	36,1	28	30,4	30,1	25,4	-29
Певек	...	13,3	11,7	10,4	...	23,3	+75
Северодвинск	44,6	41	35,6	35,0	36,2	...	-
В среднем по группе	33,1	29,4	23,8	24,3	25,7	22,9	-

Источник: База данных показателей муниципальных образований. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

Source: Data bases of municipalities. The Federal State Statistics Service. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (In Russ.)

Таблица 2

Доля инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, %

Table 2

Percentage of investment in fixed assets by source of finance

Инвестиции	I группа – моногорода		II группа – «нефтегазовые» МО		III группа – адм. центры		IV группа – остальные МО	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
За счет муниципального бюджета	0,9	1,1	4,4	2,2	5,2	1,3	3,4	9,9
За счет организаций, находящихся на территории муниципального образования	84,1	96,3	89,7	92,1	91,7	95,7	83,6	70,6
За счет организаций муниципальной формы собственности	3,1	2,3	5,8	5,8	2,6	3	12,9	19,4

Источник: База данных показателей муниципальных образований. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

Source: Data bases of municipalities. The Federal State Statistics Service.

URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (In Russ.)

Рисунок 1

Профицит (дефицит) бюджетов муниципальных образований АЗРФ, % к доходу

Figure 1

Fiscal surplus (deficit) of municipalities in the Russian Arctic, percentage of revenue



Источник: База данных показателей муниципальных образований. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

Source: Data bases of municipalities. The Federal State Statistics Service.

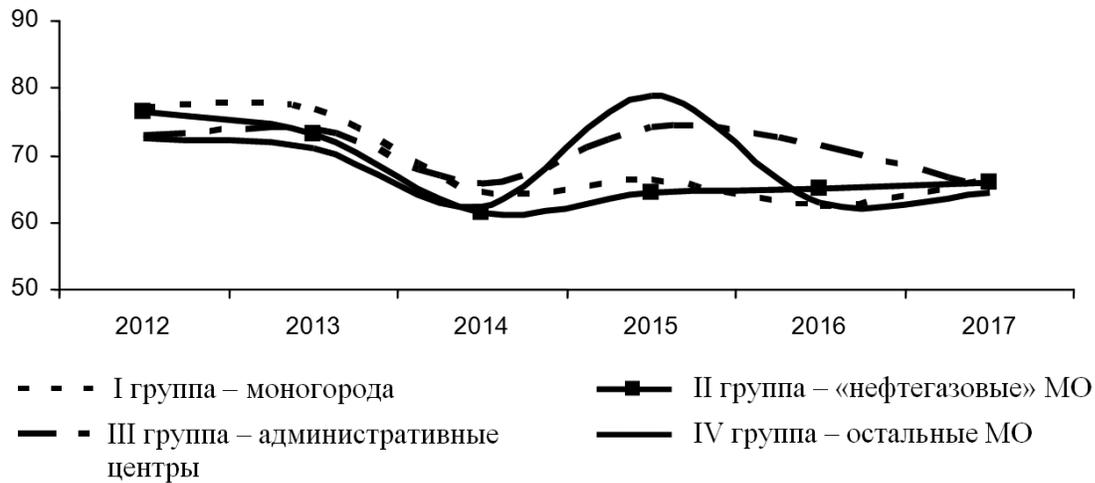
URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (In Russ.)

Рисунок 2

Доля собственных доходов в общих доходах бюджета муниципальных образований АЗРФ, %

Figure 2

Percentage of local fiscal revenue in gross fiscal revenue of municipalities in the Russian Arctic



Источник: База данных показателей муниципальных образований. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

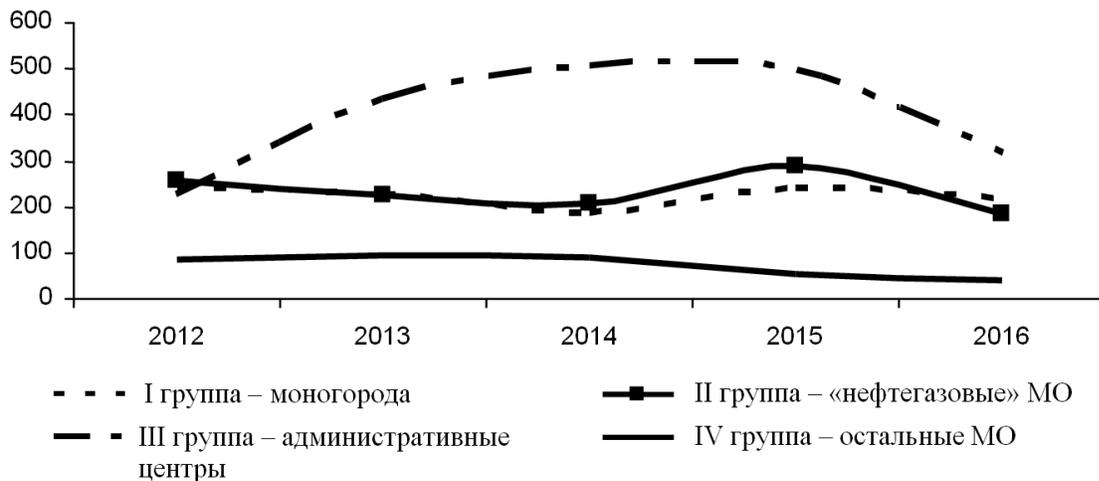
Source: Data bases of municipalities. The Federal State Statistics Service. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (In Russ.)

Рисунок 3

Инвестиции в основной капитал на душу населения в муниципальных образованиях АЗРФ, тыс. руб./чел.

Figure 3

Investment in fixed assets per capita in municipalities of the Russian Arctic, thousand RUB per capita



Источник: База данных показателей муниципальных образований. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

Source: Data bases of municipalities. The Federal State Statistics Service. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (In Russ.)

Список литературы

1. *Чистобаев А.И., Малинин П.Ю.* Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления // Региональные исследования. 2016. № 2. С. 122–128.
2. *Корчак Е.А.* Арктическая зона России: социальный портрет регионов. Апатиты: КНЦ РАН, 2017. С. 101.
3. *Меламед И.И., Авдеев М.А., Павленко В.И.* Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны // Власть. 2015. № 1. С. 5–11.
4. Регионы Севера и Арктики Российской Федерации: современные тенденции и перспективы развития / под. ред. Т.П. Скуфьиной, Н.А. Серовой. Апатиты: КНЦ РАН, 2017. С. 171.
5. *Жаров В.С.* Диспропорции инновационного промышленного развития субъектов Федерации, входящих в Арктическую зону России // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2016. Т. 2. № 19. С. 399–407.
URL: <https://doi.org/10.21443/1560-9278-2016-2-399-407>
6. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. М.: Экономика, 2004. 605 с.
7. *Мирошников С.Н.* Моногорода: современная практика и перспективы // Евразийское Научное Объединение. 2017. Т. 3. № 12. С. 151–154.
8. *Воронина Е.П.* Формирование опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение их функционирования: применение GAP-анализа // Регионалистика. 2017. Т. 4. № 6. С. 60–69.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-opornyh-zon-razvitiya-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federatsii-i-obespechenie-ih-funktsionirovaniya-primenenie-gap-analiza>
9. *Антонова И.С.* Согласование интересов участников процесса диверсификации экономики моногорода // Вестник науки Сибири. 2017. № 4. С. 1–12.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/soglasovanie-interesov-uchastnikov-protsesta-diversifikatsii-ekonomiki-monogoroda>
10. *Курило А.Е., Немкович Е.Г.* Формирование института государственно-частного партнерства в республике Карелия // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 25. С. 13–20.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-instituta-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-respublike-kareliya>
11. *Веселова Н.Ю., Петросян Г.И., Кучеренко К.А.* Проблемы и условия развития сферы малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12-4. С. 738–741.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

DEVELOPMENT ISSUES AND PRIORITIES OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN ARCTIC DURING THE CRISIS

Elena E. EMEL'YANOVA

Luzin Institute for Economic Studies, Kola Science Centre of Russian Academy of Sciences (KSC RAS),
Apatity, Murmansk Oblast, Russian Federation
leka.apatity@gmail.com
ORCID: not available

Article history:

Received 24 May 2018
Received in revised form
18 June 2018
Accepted 10 July 2018
Available online
15 October 2018

JEL classification: R11, R51,
R53, R58

Keywords: Arctic zone,
municipalities, investment
climate

Abstract

Objectives The research identifies issues of fiscal funding and investment development of municipalities in the Russian Arctic by their production and business specialization during crisis processes. I also determine the promising courses of development.

Methods The research is based on methods of statistical and economic analysis and systems approach to studying socio-economic issues of municipalities in the Arctic.

Results Analyzing the sufficiency of fiscal funds and investment activity of municipalities in the Russian Arctic during the crisis, I determine challenges and prospects of the urban development by their production and economic specialization. Municipalities with the predominance of the oil and gas industry are the most stable due to their competitive advantages. Administrative centers in the constituent entities of the Russian Federation and single-industry localities strongly depend on entities operating there, and crisis management measures governmental and regional authorities undertake. Economically diversified cities experience the highest exposure to crisis phenomena, with their sufficiency of budgetary funds and investment activity depending on the superior budgets of the country.

Conclusions and Relevance The development of the Arctic cities strongly depends on competitive advantages, economic structure and attitude of regional and municipal authorities. The socio-economic development of municipalities in the Russian Arctic imply the effective operation of industrially advanced centers. The findings can be used by governmental and municipal authorities to form development plans and programs.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Emel'yanova E.E. Development Issues and Priorities of Municipalities in the Russian Arctic During the Crisis. *National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 10, pp. 1830–1844.
<https://doi.org/10.24891/ni.14.10.1830>

Acknowledgments

The research is based on scientific findings of project № 16-32-00019-ОГН supported by the Russian Foundation for Basic Research (examination and analysis of the correlation of socio-economic development indicators during the 2014–2017 crisis) and performance of State job № 0226-2018-0005_ИЭП (identification and examination of contemporary development issues of municipalities in the Russian Arctic).

References

1. Chistobaev A.I., Malinin P.Yu. [Arctic zone of the Russian Federation as special object of public administration]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Studies*, 2016, no. 2, pp. 122–128. (In Russ.)
2. Korchak E.A. *Arkticheskaya zona Rossii: sotsial'nyi portret regionov* [The Arctic zone of Russia: a social portrait of the regions]. Apatity, KSC RAS Publ., 2017, p. 101.

3. Melamed I.I., Avdeev M.A., Pavlenko V.I. [The Arctic zone of Russia in the context of the socio-economic development of the country]. *Vlast' = The Authority*, 2015, no. 1, pp. 5–11. (In Russ.)
4. *Regiony Severa i Arktiki Rossiiskoi Federatsii: sovremennye tendentsii i perspektivy razvitiya* [Regions in the Russian North and Arctic: Contemporary Trends and Prospects of Development]. Apapity, KSC RAS Publ., 2017, p. 171.
5. Zharov V.S. [Imbalances of innovative industrial development of subjects of Federation, members of the Russian Arctic zone]. *Vestnik Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Bulletin of Murmansk State Technical University*, 2016, vol. 19, no. 2, pp. 399–407. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.21443/1560-9278-2016-2-399-407>
6. *Strategicheskoe upravlenie: region, gorod, predpriyatie* [Strategic management: Region, city, enterprise]. Moscow, Ekonomika Publ., 2004, 605 p.
7. Miroshnikov S.N. [Monotown: current practice and prospects]. *Evraziiskoe Nauchnoe Ob"edinenie = Eurasian Scientific Association*, 2017, vol. 3, no. 12, pp. 151–154. (In Russ.)
8. Voronina E.P. [Formation of support zones of the development of Arctic zone of Russian Federation and ensuring their functioning: Gap-analysis]. *Regionalistika = Regionalistics*, 2017, vol. 4, no. 6, pp. 60–69. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-opornyh-zon-razvitiya-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federatsii-i-obespechenie-ih-funktsionirovaniya-primenenie-gap-analiza> (In Russ.)
9. Antonova I.S. [Reconciling the interests of the economic diversification participants in a single-industry town]. *Vestnik nauki Sibiri = Siberian Journal of Science*, 2017, no. 4, pp. 1–12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/soglasovanie-interesov-uchastnikov-protssesa-diversifikatsii-ekonomiki-monogoroda> (In Russ.)
10. Kurilo A.E., Nemkovich E.G. [Formation of Institute of state-private partnership in the Republic of Karelia]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2012, no. 25, pp. 13–20. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-instituta-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-respublike-kareliya> (In Russ.)
11. Veselova N.Yu., Petrosyan G.I., Kucherenko K.A. [Problems and conditions of development of sphere of small and average business in municipal formation]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2016, no. 12-4, pp. 738–741. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.