

УДК 332.143:338.27:330.322.16(045)

DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.79

Системные проблемы и направления развития муниципалитетов российской Арктики *

© **ЕМЕЛЬЯНОВА Елена Евгеньевна**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

E-mail: emelya@iep.kolasc.net.ru

Кольский научный центр Российской академии наук, Апатиты, Россия

Аннотация. Предметом исследования являются муниципальные образования Арктики, имеющие свою специфику функционирования и развития в сравнении с южными районами арктических государств. Цель работы заключалась в выявлении проблемных точек развития арктических регионов, оказывающих воздействие на социально-экономическое положение муниципалитетов Арктики, перспектив и направлений их развития. Теоретико-методологическую основу составили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам регулирования и стимулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов Арктики. Исследование основано на комплексном подходе к изучению вопросов функционирования и развития муниципальных образований в специфических условиях Арктики, а также общих и особенных факторов развития данных процессов в АЗРФ с учётом зарубежных исследований по проблематике. Анализ основных показателей, характеризующих социально-экономическое положение арктических территорий, показал, что для всех арктических территорий характерен ряд общих проблем развития муниципалитетов, а основные силы государственного регулирования должны быть направлены на решение вопросов развития человеческого потенциала, социальной и транспортной инфраструктуры, малого предпринимательства и особой государственной поддержки арктических территорий. Государственная политика по минимизации негативных процессов и факторов функционирования муниципалитетов АЗРФ должна строиться с учётом зарубежного опыта решения подобных вопросов. Результаты исследования могут быть использованы органами власти и управления при разработке бюджетной, налоговой, инвестиционной политики, при формировании программ и планов, направленных на социально-экономическое развитие арктических территорий.

Ключевые слова: Арктическая зона, муниципальные образования, социально-экономическое развитие, инвестиционная деятельность.

System problems and directions of municipal development of the Russian Arctic

© **Elena E. EMEL'YANOVA**, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher

E-mail: emelya@iep.kolasc.net.ru

Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences, Apatity, Russia

Abstract. The subject of the study is the municipalities of the Arctic, their specifics of functioning and development in comparison with the southern regions of the Arctic states. The purpose of the work was to identify problem areas of regional development that affects the socio-economic situation of the Arctic municipalities, prospects, and directions of their development. The theoretical and methodological basis consisted of the works of Russian and foreign scientists on regulating and stimulating the socio-economic development of the territories and municipalities of the Arctic. The study grounds on an integrated approach to the functioning and development of municipalities in the specific conditions of the Arctic, as well as general and specific fac-

* Для цитирования:

Емельянова Е.Е. Системные проблемы и направления развития муниципалитетов российской Арктики // Арктика и Север. 2019. № 35. С. 79–93. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.79

For citation:

Emelyanova E.E. System problems and directions of municipal development of the Russian Arctic. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, no. 35, pp. 79–93. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.79

tors for the growth in the Russian Arctic, considering international research. An analysis of the leading indicators of the socio-economic situation of the Arctic territories showed several common problems for the development of municipalities. The main forces of state regulation should be aimed at solving the issues of human development, social and transport infrastructure and require the approval and state support of the Arctic territories. Government policies to minimize negative processes and factors for the municipalities of the Russian Arctic should base on international experience. Authorities and management can use the results of the study for the development of fiscal, tax, investment policy, programs, and plans for the socio-economic development of the Arctic territories.

Keywords: *the Arctic zone, municipalities, socio-economic development, investment activity.*

Введение

К социально-экономическому развитию муниципальных образований в качестве первичного управленческого звена приковано повышенное внимание со стороны всех арктических государств и во всех сферах деятельности — политической, экономической, социальной, экологической. В исследованиях различных учёных разработана значительная методологическая база, обеспечивающая возможности оценки социально-экономического развития отдельных территорий [1, Skufina T., Baranov S., Samarina V.; 2, Воронина Е.П., с. 60–69], инвестиционного климата, привлекательности для населения и бизнеса [3, Саак А., Колчина О., с. 53–54], уровня и качества жизни населения [4, Вылегжанина А.О., с. 78–88; 5, Корчак Е.А.], развития инфраструктуры как на уровне муниципальных образований [6, Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V., с. 54–69], так и на уровне регионов в целом.

Изучение Арктики в качестве особого объекта законодательного регулирования и управления, а также специфические условия функционирования данного макрорегиона подробно отражены в научных работах А. Пилясова [7, Pilyasov A.N., Kuleshov V.V., Seliverstov V.E., с. 10–22], А. Чистобаева [8, Чистобаев А.И., Малинин П.Ю., с. 122–128]; М. Блундена [9, Blunden M., с. 127] и др.

Однако вопросы социально-экономического развития муниципальных образований рассматриваются в большинстве случаев в отрыве от территориальной принадлежности, поэтому в данном исследовании проведён анализ факторов и проблем функционирования муниципалитетов в специфических условиях арктических регионов с определением необходимых направлений дальнейшего развития городов российской Арктики.

Для всех стран, часть территорий которых расположена в зоне Арктики — Россия, Канада, Дания (Гренландия), Норвегия, США (Аляска), Швеция, Финляндия и Исландия — характерен ряд общих проблем функционирования муниципалитетов. Это сложные климатические условия и удорожающие факторы; труднодоступность и удалённость городов от экономических центров; монопрофильный характер экономики; повышенный уровень миграции населения; высокая энергоемкость и стоимость электроэнергии; более низкий уровень обеспеченности населения социальными услугами и неблагоприятная экологическая ситуация [10, Mikhailov K.L., с. 442–446; 11, Greaves W., с. 660–671; 12, Litovskiy V.]. Эти факторы являются основными причинами к снижению привлекательности для инвесторов, трудовых ресурсов, хозяйственной деятельности и предпринимательства.

Факторы становления и развития муниципальных образований России [13, Емельянова Е.Е., с. 79–83; 14, Емельянова Е.Е, с. 103–117], а также общие тенденции международной политики арктических стран по нивелированию негативных процессов, характерных для регионов Арктики, позволяют установить общие и особенные предпосылки для социально-экономического развития муниципалитетов, которые оказывают прямое воздействие на социально-экономическую политику органов власти в регионе и на местах. Это развитие человеческого потенциала; диверсификация экономики и фискальная политика государства.

К Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ) относятся все муниципалитеты Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов — субъекты РФ, полностью входящие в зону Арктики, а также некоторые муниципальные образования Архангельской области, Республики Коми, Карелии и Республики Саха (Якутия), Красноярский край — субъекты Российской Федерации, частично вошедшие в Арктическую зону РФ¹.

Практически для всех муниципалитетов АЗРФ, так же как и для зарубежных стран, остро стоит проблема человеческих ресурсов. Показателем заселённости территории, прямо характеризующим её развитость и перспективы развития, является плотность населения [4, Вылегжанина А.О., с. 78–88]. Плотность населения в регионах российской Арктики практически везде самая низкая по стране и колеблется от 0,1 чел./кв. км в Чукотском ОА до 5,2 в Мурманской области при среднем показателе по стране в 8,6. За 15 лет наибольшее «обезлюживание» произошло в Ненецком АО, где показатель плотности населения сократился на 33%, Республике Коми, Мурманской (-25%) и Архангельской области (-17%). При этом средняя плотность населения по стране увеличилась на 2,3%, что указывает на перераспределение численности населения внутри страны. Население арктических территорий России только за последние 15 лет (рис. 1) сократилось на 151 тыс. чел. или на 10,9%, а за последний год на 6,5 тыс. чел.²

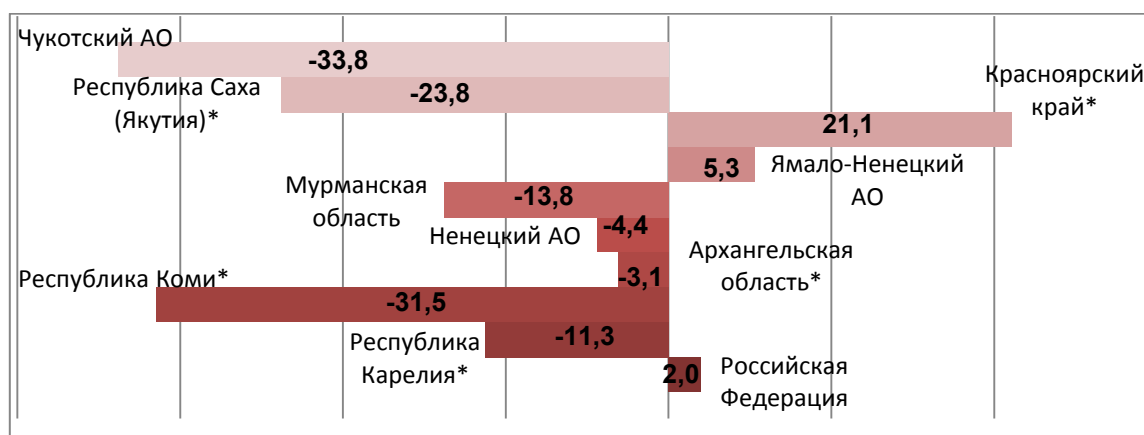


Рисунок 1. Изменение численности населения в муниципалитетах АЗРФ с 2002 по 2017 гг., %³.

¹ Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 18. ст. 2136; Указ Президента РФ от 27 июня 2017 г. №287 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

² Оценка численности постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации // Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб. Росстат. М., 2017.

³ Демографический ежегодник России. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002. 397 с.; Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./Росстат. М., 2017; База данных показателей муниципальных образований //

Помимо сложной демографической обстановки в арктических регионах обозначилась проблема половозрастного состава населения. Если раньше наблюдались сниженные по сравнению со средними по стране показатели доли населения старшего трудоспособного возраста, особенно в регионах, полностью отнесенных к АЗРФ (9,9% против 20,5% в среднем по стране)⁴, в связи с действующими программами по переселению, и более высокой долей трудоспособного населения (когда люди ехали на Север за, так называемым, «длинным рублем»), то сейчас, наоборот, усилился отток людей в трудоспособном возрасте, и наблюдается более сглаженная картина в сравнении с общероссийскими показателями.

Это может указывать, с одной стороны, на то, что люди не стремятся переезжать в другие регионы страны после наступления определённого возраста, а с другой, — на отсутствие у старшего населения такой возможности. В любом случае, для данных категорий граждан необходимо создание отвечающей требованиям социальной инфраструктуры и поддержание на необходимом уровне для качественного обеспечения социальными услугами на душу населения (обеспеченность врачами, доступность оказания медицинской помощи и т.п.).

При этом за последние десятилетия в субъектах России, полностью или частично отнесённых к зоне Арктики, снижение доли трудоспособного населения в арктических городах составило в среднем 13%: с 67,2% в 2005 г. до 58,2% в 2017 г.⁵ и практически сравнялось с показателями по стране в целом. Ситуация усугубляется повышенными темпами миграционной убыли населения (табл. 1). Среди субъектов Российской Федерации большинство районов Арктики занимают первые места по уровню оттока населения. Из всех регионов, полностью или частично отнесенных к АЗРФ, только Красноярский край имеет минимальную положительную динамику.

Таблица 1

Коэффициент миграционного прироста населения регионов, полностью или частично отнесенных к АЗРФ (на 10 000 чел.)⁶

Регионы, входящие в АЗРФ	2002 г.	2012 г.	2017 г.
Российская Федерация	5	21	14
<i>Полностью отнесённые к АЗРФ</i>			
Мурманская область	-84	-101	-46
Ненецкий АО	111	12	-53
Ямало-Ненецкий АО	16	-21	-45
Чукотский АО	-205	-66	-132
<i>Частично отнесённые к АЗРФ</i>			
Республика Карелия	25	-15	-31
Республика Коми	-59	-122	-112
Архангельская область	-33	-88	-70
Красноярский край	-16	13	3
Республика Саха (Якутия)	-59	-87	-48

Основные причины миграционной убыли населения из российских арктических муниципалитетов связаны с:

- несоответствием уровня комфортности проживания компенсационным затратам населению арктических городов. В настоящее время уровень доходов населения, проживающего в экстремальных климатических условиях, находится практически на тех же уровнях, что и в большинстве регионов центральной России, а затраты на жизнеобеспечение намного превышают общероссийские. Уменьшение разницы в доходах населения между арктическими и неарктическими регионами вызывает отток населения с территории. При этом наибольший отток происходит именно в тех субъектах, в которых разница с неарктическими субъектами Российской Федерации особенно неочевидна (например, Мурманская область) [15, Ларченко, с. 69–75];
- низким уровнем обеспеченности населения социально значимыми услугами здравоохранения и образования. В удалённых небольших арктических поселениях уровень и доступность получения социальных услуг гораздо ниже из-за обширных северных территорий и малочисленности большинства населённых пунктов. А ввиду проводимых государством реформ здравоохранения и образования (особенно высшего) произошло значительное сокращение и укрупнение объектов соцобеспечения, с концентрацией возможности его получения в административных центрах субъектов Российской Федерации;
- истощением природных ресурсов и изменением конъюнктуры рынка, что ведет к экономическому и социальному упадку городов, имеющих монопрофильный характер экономики и ориентированных на добычу полезных ископаемых.

Ещё больше в прогнозируемом периоде уровень оттока населения из районов с неблагоприятными условиями труда и проживания усилится в связи с внесением изменений в пенсионное законодательство и увеличением сроков выхода на пенсию. Имея уровень продолжительности жизни в регионах Севера и Арктики ниже средних показателей по стране, а в некоторых регионах и самый низкий (Чукотский АО — 66,1 лет)⁷ и в совокупности с вышеперечисленными факторами отток населения в более благоприятные для жизни районы страны может значительно усилиться. Несмотря на то что в арктических регионах уровень смертности в трудоспособном возрасте снижается аналогичными темпами, что и в целом по стране, данный показатель превышает общероссийский на 15–20%⁸.

Проблема человеческого капитала признаётся одной из самых важных в вопросах развития зоны Арктики во всех арктических государствах и напрямую влияет на экономическое, инвестиционное, инфраструктурное и социальное развитие городов [16, Petrov A.N., с. 203–220; 17, Markin V.V., с. 75–88]. Поэтому усилия государства должны быть в первую очередь направлены на её решение. Учитывая зарубежный опыт управления арктическими городами, в российской практике необходимо создание комфортной среды проживания на примере наиболее результативного опыта таких стран, как Норвегия и Канада, арктическая

⁷ Демографический прогноз до 2035 года. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 04.12.2018).

⁸ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с.

политика которых направлена на создание благоприятной среды обитания для местного населения, что позволило этим странам значительно повысить уровень жизни и не только снизить миграционный отток, но и успешно привлекать трудовые ресурсы из других регионов за счёт инвестиционных вливаний в социальную сферу со стороны государства^{9,10}.

В российской Арктике уровень инвестиционных расходов на душу населения в социальной сфере (образование, здравоохранение, культура и спорт) (табл. 2) в четырёх регионах Арктики — Мурманская и Архангельская области, Республики Коми и Карелия — является не то что не компенсированным ввиду удорожающих факторов, а даже ниже средних значений по стране в 1,5 и более раза.

Таблица 2

Инвестиции в основной капитал по ведущим отраслям экономики и в социальную сферу за 2017 год в регионах АЗРФ, тыс. руб./чел.¹¹

Регионы АЗРФ	Всего инвести- ций	Добыча полезных ископаемых	Обработ. произ- водство	Социальная сфера
Российская Федерация	108,7	19,9	13,7	4,2
<i>Полностью отнесённые к АЗРФ</i>				
Ненецкий АО	3232,6	2247,8	0,2	16,7
Мурманская область	146,5	30,2	15,1	3,0
Ямало-Ненецкий АО	2014,3	1554,3	100,4	8,8
Чукотский АО	237,3	121,7	0,2	9,8
<i>Частично отнесённые к АЗРФ</i>				
Республика Карелия	66,7	8,0	18,8	2,6
Республика Коми	152,9	83,9	7,9	2,5
Архангельская область	92,7	1,5	18,4	2,7
Красноярский край	147,6	44,6	28,1	7,8
Республика Саха (Якутия)	399,3	168,2	5,5	8,6

Повышенные затраты на социальную сферу в Ненецком, Чукотском и Ямало-Ненецком АО и Республике Саха (Якутия) связаны, во-первых, с наиболее суровыми условиями проживания и значительной протяжённостью территорий, что приводит к необходимости дополнительных расходов на поддержание основных фондов зданий и сооружений, а во-вторых, с действующими на данных территориях программами социальной ответственности крупных корпораций перед местным сообществом на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнёрства по средствам инвестиционных вливаний в развитие социальной сферы по аналогии с зарубежными компаниями, действующими на территориях коренных народов [18, Tysiachniouk M.S., с. 29–34].

Стоит отметить, что если нефтедобывающие регионы способны самостоятельно вкладывать значительные инвестиции в развитие отдельных отраслей и городов, то, например, в

⁹ Fedoseev L. Comfortable urban environment in the Arctic opens doors for innovations — experts. URL: <http://tass.com/economy/983475> (дата обращения: 03.05.2019).

¹⁰ Simmins G. Urban and Regional Planning. 2015. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/urban-and-regional-planning> (дата обращения: 03.05.2019).

¹¹ Рассчитано автором. Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с.

Мурманской и Архангельской областях, Республике Карелия практически всегда необходимо участие государства в дорогостоящих крупномасштабных инвестиционных проектах, так как уровень инвестиционных потоков в этих субъектах значительно отличается от уровня других арктических регионов (табл. 3). Объём инвестиций здесь сопоставим с общероссийским уровнем (а в части регионов и ниже), что ввиду наличия удорожающих факторов по возведению и эксплуатации инфраструктурных проектов, а также повышенного износа основных фондов в экстремальных условиях Крайнего Севера является явно недостаточным.

Таблица 3

Распределение инвестиций в основной капитал в регионах АЗРФ по формам собственности в 2017 г., тыс. руб./чел.¹²

Регионы АЗРФ	Всего	Российские			Иностран- ные	Совмест- ные
		Государ- ственные	Муници- пальные	Частные		
Российская Федерация	108,7	12,8	2,1	54,9	7,0	9,4
<i>Полностью отнесённые к АЗРФ</i>						
Ненецкий АО	3232,6	68,8	5,9	2116,2	25,8	216,5
Мурманская область	146,5	64,2	2,2	62,8	1,1	3,9
Ямало-Ненецкий АО	2014,3	22,4	5,3	510,2	14,1	932,6
Чукотский АО	237,3	46,3	4,6	46,6	28,0	47,2
<i>Частично отнесённые к АЗРФ</i>						
Республика Карелия	66,7	9,1	1,3	42,0	2,9	3,3
Республика Коми	152,9	5,1	2,0	119,1	2,7	10,2
Архангельская область	92,7	19,9	1,4	42,9	5,3	6,2
Красноярский край	147,6	11,7	1,5	55,1	17,5	23,6
Республика Саха (Якутия)	399,3	14,4	9,6	238,1	6,7	48,3

Инвестиционное участие государства наиболее ощутимо только в тех регионах, где реализуются совместные корпоративные или иностранные проекты, при этом их значительная часть идёт на развитие добывающей промышленности, а социальная сфера и инфраструктура, необходимые для развития человеческого капитала и малого предпринимательства, финансируются в недостаточной степени для решения обозначенных проблем. Это Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский АО. В остальных регионах Арктики уровень участия государства и муниципалитета выше в регионах, полностью отнесённых к АЗРФ. Скорее всего, это вызвано необходимостью компенсации удорожающих факторов как со стороны федерального и регионального уровня, так и со стороны муниципальных органов власти.

Что касается структуры инвестиций, то темпы и объёмы жилищного строительства в регионах Арктики практически везде самые низкие по стране, поэтому и уровень инвестиций в данную сферу чрезвычайно низкий. Сопоставимые объёмы финансирования со среднероссийскими значениями только в Ненецком АО, Красноярском крае и в Республике Саха (Якутия), но в основном это связано с действием приоритетной государственной программы по расселению из ветхого и аварийного жилья, доля которого в указанных регионах наибольшая по стране. Инвестиции в инфраструктурные и транспортные проекты реализуются в ос-

¹² Рассчитано автором. Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с.

новном в нефтегазовых и дальневосточных регионах, а в западных регионах Арктики (Мурманская, Архангельская области, Республики Карелия и Коми) уровень инвестиций в разы ниже. При этом в регионах, полностью отнесённых к Арктике, объём инвестиций в сотни раз больше в нежилые здания и сооружения, а также в модернизацию и оснащение земельных ресурсов и в десятки раз — в основные фонды оборудования и транспортных средств.

Инфраструктура, включая социальную и транспортную, является определяющим фактором как для развития человеческого потенциала, так и для развития экономики в целом, что ведёт к прогрессу предпринимательской деятельности и создаёт благоприятный инвестиционный климат на местах. Несмотря на очевидную значимость АЗРФ для России, социально-экономическая ситуация в этом регионе остаётся достаточно сложной [19, Картамышева Н.С., с. 333–337]. Сформированная инфраструктура и транспортная доступность в зарубежных странах является основным способом увеличения инвестиционных потоков и позволяет широко использовать арктические территории в туристической отрасли, что способствует привлечению значительного количества туристов и развитию сферы малого бизнеса, связанного с оказанием околотуристических услуг [20, Veijola S., с. 63–81].

По сравнению с другими арктическими странами, туристические возможности регионов АЗРФ используются не в полной мере из-за транспортно-логистической неразвитости, а также из-за отсутствия необходимой туристической инфраструктуры. Например, в Норвегии поток туристов на архипелаг Шпицберген составляет около 60 тыс. человек в год, в то время как в национальный парк «Русская Арктика», включающий территории Земли Франца-Иосифа, — всего 1 225 чел.¹³. Это оказывает непосредственное влияние на развитие малого бизнеса в арктических городах и имеет огромное значение для монопрофильных муниципальных образований, что позволяет диверсифицировать экономику и даёт возможность создания новых рабочих мест.

Активные действия в направлении диверсификации экономики посредством создания территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в городах с монопрофильной структурой экономики и других муниципальных образованиях реализуются Правительством РФ с 2014 г.¹⁴ Для резидентов ТОСЭР предусмотрен ряд мер поддержки и преференций. В настоящее время на территории России действует порядка 100 преференциальных территорий, из них в регионах, полностью или частично отнесённых к Арктике, расположено всего 10, а входящих в Арктическую зону Российской Федерации только 2 ТОСЭР — «Кировск» и «Чукотка»¹⁵. На данный момент в образованных ТОСЭР показатели со-

¹³ Скорый Р.П. Перспективы развития Арктического туризма. URL: <https://rusunion.com/perspektivy-razvitiya-arkticheskogo-turizma/> (дата обращения: 28.07.2018).

¹⁴ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁵ Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований. Министерство экономического развития Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/2016160505> (дата обращения: 06.03.2019).

зданных дополнительных рабочих мест и капитальных вложений не велики, что говорит о недостаточной эффективности данного способа стимулирования инвестиционной деятельности, так как сам факт создания ТОСЭР не гарантирует оживления экономики и притока инвестиций. К тому же законодательством установлен ряд ограничительных мер для резидентов ТОСЭР (создание не менее 20 рабочих мест, создание вновь зарегистрированных обособленных подразделений, необходимый объём инвестиционных вливаний и т.д.), которые являются достаточно жесткими для малого и среднего предпринимательства¹⁶.

В зарубежной практике развития малого предпринимательства в условиях Арктики благодаря сформированной транспортной инфраструктуре и льготным условиям ведения бизнеса, предоставляемым государством, удорожающие факторы экстремальных природно-климатических условий не оказывают значительного влияния на их функционирование. В российской же Арктике сложные погодные условия ограничивают возможности развития малого предпринимательства, в том числе из-за слабой транспортной доступности, высоких энергозатрат, удалённости от административных центров, существенных затрат на компенсации и льготы, положенные работникам Крайнего Севера (компенсация проезда к месту отпуска раз в два года, районные коэффициенты и надбавки). Если для бюджетных учреждений и крупных предприятий, функционирующих в условиях Арктики, вопросы компенсации северных издержек не стоят так остро, то для малого предпринимательства — это вопрос «выживания»¹⁷. Поэтому основной акцент в компенсации издержек северного удорожания должен быть смещён на деятельность малого и среднего бизнеса Арктики, а развитие транспортной доступности арктических территорий должно быть приоритетом федеральных и региональных органов власти.

На правительственном уровне и на международных форумах стимулированию развития малого предпринимательства уделяется повышенное внимание за счёт создания благоприятных условий для бизнеса с помощью федеральных и региональных программ поддержки предпринимательства, «налоговых каникул», освобождения от проверок и т.д. Кроме того, в связи с действием контрсанкций на продовольственные товары, на протяжении последних лет правительством субсидируются малые сельскохозяйственные предприятия и фермерские хозяйства. Данные меры привели к определённому росту малых предприятий, особенно в сельскохозяйственном секторе, в отдельных районах страны, например, в дальневосточных регионах. Однако на графике видно (рис. 2), что в регионах Арктики и количество малых предприятий, и темпы роста малого предпринимательства значительно отстают от среднероссийских показателей, особенно в субъектах РФ, полностью отнесённых к Арктической зоне, а в некоторых (Чукотский и Ненецкий АО), так и остаются на исключительно низком уровне.

¹⁶ Территория опережающего социально-экономического развития «Кировск». URL: <http://invest.welcomekirovsk.ru/> (дата обращения: 14.03.2019).

¹⁷ Пилясов А.Н. Арктическое предпринимательство: нечто исключительное. Go Arctic. URL: <https://goarctic.ru/work/arkticheskoe-predprinimatelstvo-nechto-isklyuchitelnoe/> (дата обращения: 29.07.2018).

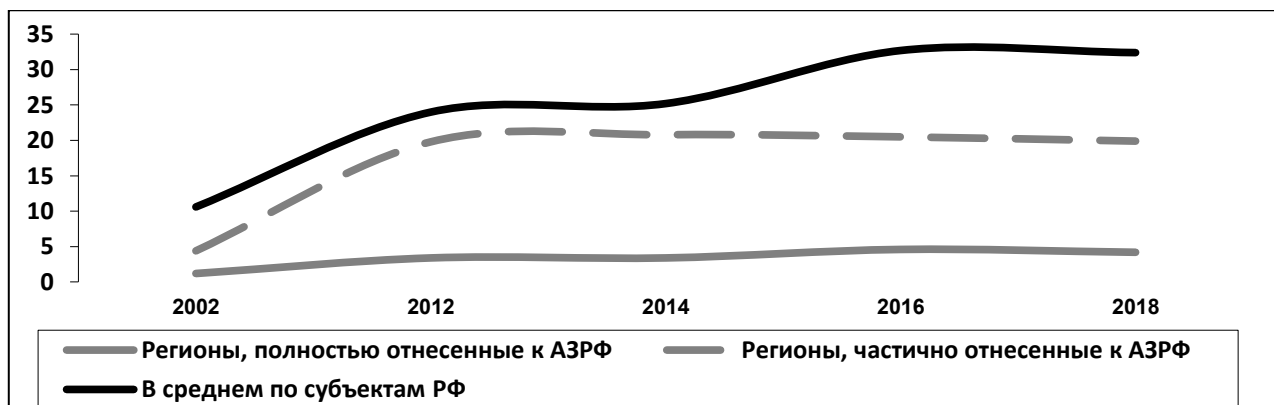


Рисунок 2. Количество малых и средних предприятий в регионах АЗРФ, тыс.¹⁸

Между тем, малые предприятия играют важную роль в инвестиционной составляющей муниципалитетов. В регионах с развитой системой предпринимательства (например, Республика Татарстан, Нижний Новгород) объёмы инвестиций малых предприятий составляют 15–18 млрд руб. в год, в среднем по стране этот показатель в 2016 г находился на уровне 9,4 млрд руб.¹⁹ В арктических же городах малый бизнес является незначительной составляющей в инвестиционной деятельности, так как, во-первых, как уже было сказано, малое предпринимательство в Арктике слабо развито, во-вторых, в большинстве муниципалитетов АЗРФ главными инвесторами выступают крупные добывающие компании, а в-третьих, необходимость компенсации повышенных затрат деятельности сокращает объёмы свободных финансовых ресурсов.

Кроме государственной поддержки для развития предпринимательства в Арктической зоне и территории в целом необходима грамотная бюджетно-налоговая политика. Во всех приарктических государствах практически все муниципалитеты, относящиеся к зоне Арктики, являются дотационными. Однако размер дотаций в расчёте на человека в различных странах существенно отличается (рис. 3). Наибольший размер межбюджетных трансфертов приходится на арктические территории Канады и Исландию (25 и 10 тыс. долларов США на человека соответственно). В России этот показатель в переводе на доллары США самый низкий и в усредненном виде по всем регионам, полностью отнесенным к зоне Арктики, составляет около 350 долларов США на человека. При этом значительный объём трансфертов приходится на Чукотский и Ямало-Ненецкий АО, в остальных регионах он и того меньше — около 90 долларов на человека.

¹⁸ Малое предпринимательство в России. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. М., 2003. 109 с.; Малое и среднее предпринимательство в России. 2013: Стат.сб./ Росстат. М., 2013. 124 с.; Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Федеральная налоговая служба. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html> (дата обращения: 30.04.2019).

¹⁹ Малое и среднее предпринимательство в России. 2017: Стат.сб./ Росстат. М., 2017. 78 с.

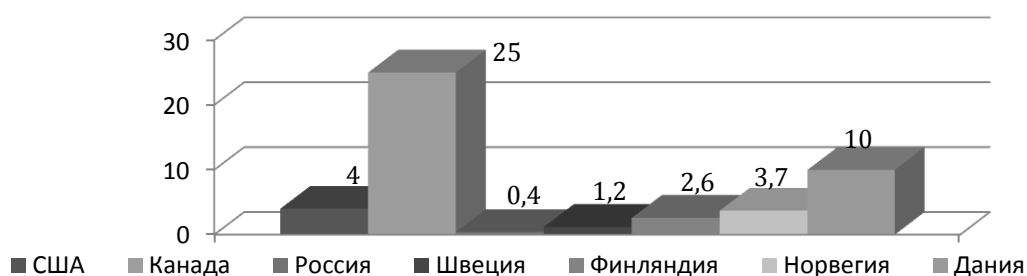


Рисунок 3. Размер межбюджетных трансфертов на душу населения в регионах Арктики в 2016 г., тыс. долл./чел.²⁰

Превышение уровня трансфертов на душу населения в Чукотском АО, а также Ямало-Ненецком АО по сравнению с другими регионами объясняются наиболее суровыми условиями проживания и самой низкой плотностью населения на достаточно обширных территориях. Это приводит к необходимости значительных расходов на поддержание стабильного функционирования таких систем жизнеобеспечения, как жилищно-коммунальная сфера, энергетика, транспорт, «северный завоз». К примеру, в Чукотском ОА это связано как с завышенными затратами на транспортировку в каждый населённый пункт запасов топлива, строительных материалов, техники и продовольствия с использованием авиации, которая, при отсутствии железных дорог и единой системы автомобильного сообщения, является единственным круглогодичным транспортом [21, Копин Р.В., с. 3–7], так и с субсидированием расходов на энерготарифы и социально значимые продовольственные товары [22, Калинова А.А., с. 23–29].

На долю арктических территорий России в 2012–2014 гг. приходилось всего 5% всех межбюджетных трансфертов. При этом в последнее время прослеживается явная тенденция к их сокращению. Так, в 2017 г. объём трансфертов на регионы, полностью входящие в Арктическую зону, в общей сумме межбюджетных трансфертов среди всех регионов РФ снизился до 0,7%, что явно не соответствует уровню финансирования в зарубежных странах и идёт вразрез с общими стратегическими целями и тенденциями развития арктических территорий.

Ранее проведённые исследования бюджетной обеспеченности муниципалитетов АЗРФ также указывают на высокую степень дотационности и снижение налоговых доходов [23, Скуфына Т.П., с. 214], что ведёт к ограничению возможностей органов муниципальной власти оказывать влияние на их социально-экономическое развитие и приводит к сокращению инвестиционной активности администраций городов. Особенности системы налогообложения в России, централизация власти и аккумуляция средств на федеральном уровне ставят арктические регионы и муниципалитеты в жёсткую зависимость от решений вышестоя-

²⁰ Рассчитано автором. Источник: Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./Росстат. М., 2017; Межбюджетные трансферты субъектам РФ. Федеральное казначейство. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/rashody/mezhbudgetnye-transferty/mezhbudgetnye-transferty-subjektam-rf/?paramPeriod=2016> (дата обращения: 01.08.2018); Вербиненко Е.А., Бадылевич Р.В. Финансовое регулирование развития Арктических территорий в зарубежных странах. Фундаментальные исследования, 2017. № 4-1. С. 126-132. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=41447> (дата обращения: 09.07.2018).

ящих уровней власти, а слабая обеспеченность собственными доходными источниками пополнения муниципального бюджета не позволяет решать проблемные вопросы арктических территорий самостоятельно.

Заключение

По итогам проведенного исследования, определяющего проблемы и направления развития российской Арктики, можно констатировать, что социально-экономическое развитие арктических муниципалитетов, обладающих определённой спецификой функционирования, характерной как для России, так и для большинства муниципалитетов зарубежных территорий Арктической зоны, зависит от государственного решения вопросов развития человеческого потенциала, социальной и транспортной инфраструктуры, малого предпринимательства и особой поддержки арктических территорий.

Для нивелирования выявленных угроз демографического характера, привлечения человеческого капитала и снижения миграционного оттока из Арктической зоны РФ необходимо разработать комплекс мер, направленных на формирование качественной городской среды, развитой транспортной и социальной инфраструктуры, включая модернизацию объектов социальной инфраструктуры; обеспечение доступности и повышение качества оказания медицинской помощи; развитие системы образования и профобучения; обеспечение занятости населения (в особенности в монопрофильных поселениях), а также опережающий рост доходов населения арктических территорий и изменение пенсионного законодательства с сохранением ранее существующих льгот по выходу на пенсию.

Стоит учитывать, что развитие социально-производственной инфраструктуры ввиду высокой капиталоемкости в условиях Арктики и удорожающих факторов, возможно только при участии государственных инвестиций и крупного бизнеса, который, по аналогии с зарубежными странами, должен нести определённую социальную ответственность за развитие территорий на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, что даст толчок для формирования сети предпринимательских структур.

Низкие темпы развития предпринимательства и отставание в объёмах инвестиционного участия малого бизнеса в экономике арктических городов в сравнении со среднероссийским уровнем связано, помимо слаборазвитой логистической и инфраструктурной составляющей, с декомпенсацией дополнительных расходов на установленные законодательством Российской Федерации дополнительные денежные выплаты и гарантии работникам Крайнего Севера. Поэтому для развития малого и среднего бизнеса в муниципалитетах российской Арктики требуется дополнительная поддержка со стороны государства за счёт совершенствования трудового законодательства в области оплаты труда и различного рода преференций для работников АЗРФ в части компенсации расходов по оплате проезда к месту отпуска, районных надбавок и коэффициентов малому предпринимательству.

Также в налоговом и бюджетном законодательстве необходимо пересмотреть вопросы финансовой обеспеченности и самостоятельности муниципальных органов власти при помощи изменения межбюджетного регулирования и фискальной политики в отношении зоны Арктики. Для этого необходимо разработать и внедрить изменения и дополнения в налоговое законодательство за счёт увеличения доли местных налогов, что позволит укрепить финансово-экономическую базу бюджетов муниципальных образований, тем более в арктических регионах, где действуют удорожающие факторы жизнедеятельности, а также повышенный износ основных фондов, производственной и социальной инфраструктуры, что подтверждает необходимость расширения перечня собственных доходов бюджета.

Благодарности и финансирование

Работа выполнена в рамках государственного задания ФИЦ КНЦ РАН № 0226-2019-0027_ИЭП «Комплексное междисциплинарное исследование и экономико-математическое моделирование социально-экономической трансформации и управления регионов и муниципальных образований Северо-Арктических территорий Российской Федерации».

Литература

1. Skufina T., Baranov S., Samarina V. Differentiation of Socio-Economical Environment as Factors of Regional Development (The Case Study of Murmansk Region, Russia) // Advanced Science Letters. 2018. Vol. 24. No. 9. Pp. 6329–6331. DOI 10.1166/asl.2018.13045
2. 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.
3. Саак А., Колчина О. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования // Муниципальная власть. 2006. № 4. С. 53–64.
4. Вылегжанина А.О. Некоторые социально-экономические проблемы развития Арктических территорий // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2 (161). С. 78–88.
5. Корчак Е.А. Арктическая зона России: социальный портрет регионов. Изд-во: Апатиты, 2017. 101 с.
6. Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V. Current issues in the development of municipal entities and in reforming the institution of local self-government // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2018. Vol. 11. No. 1. Pp. 132–147.
7. Pilyasov A.N., Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Arctic policy in an ERA of global Instability: Experience and lessons for Russia // Regional Research of Russia. 2015. Vol. 5. No. 1. Pp. 10–22.
8. Чистобаев А.И., Малинин П.Ю. Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления // Региональные исследования. 2016. № 2 (52). С. 122–128.
9. Blunden M. The New Problem of Arctic Stability // Survival. 2009. Vol. 51. No. 5.
10. Mikhailov K.L. Social and environmental aspects of development of the stockman field and risks in the local population's perception // Regional Research of Russia. 2013. Vol.4. Pp. 442–446.
11. Greaves W. Securing sustainability: the case for critical environmental security in the Arctic // Polar Record. 2016. Vol. 52 (6). Pp.660–671. DOI 10.1017/S0032247416000218
12. Litovskiy V. Problem of Development and Development of Polar and Arctic Territories: the Ural Aspect // The Arctic: Ecology and Economy. 2012. No. 3 (7).
13. Емельянова Е.Е. Влияние региональных особенностей Севера на цели, задачи и возможности реализации муниципальной инвестиционной политики // Наука и бизнес: пути развития. 2014. № 5 (35). С. 79–83.

14. Емельянова Е.Е. Оценка эффективности политики и перспективные направления инвестиционного развития в муниципалитетах Севера и Арктики // «ЭКО». 2018. № 6. С. 103–117. DOI 10.30680/ECO0131-7652-2018-6-103-117
15. Ларченко Л.В., Колесников Р.А. Дифференциация социально-экономического развития арктических регионов России // Инновации. 2017. № 10 (298). С. 69–75.
16. Petrov A.N. Human Capital and Sustainable Development in the Arctic: Towards Intellectual and Empirical Framing // Northern Sustainable Development: Understanding and Addressing Change in the Circumpolar World. 2017. Pp.203–220. DOI 10.1007/978-3-319-46150-2_16
17. Markin V.V., Silin A.N. Human and social potential of neo-industrial development of the Arctic: Sociological analysis, modeling, and regulation // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2017. Vol.10. No. 6. Pp. 75–88.
18. Tysiachniouk M.S., Petrov A.N. Benefit sharing in the Arctic energy sector: Perspectives on corporate policies and practices in Northern Russian and Alaska // Energy Research and Social Science. 2018. Vol. 39. Pp. 29–34.
19. Картамышева Н.С., Биекенова А.С. Арктика и развитие арктической зоны // Молодой учёный. 2015. № 13. С. 333–337.
20. Veijola S., Strauss-Mazzullo H. Tourism at the crossroads of contesting paradigms of Arctic development // The GlobalArctic Handbook. 2018. Pp. 63–81.
21. 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.
22. Калинова А.А. Социально-экономическое развитие Чукотского автономного округа в 2011–2016 годах // Аналитический вестник: Современное состояние и перспективы социально-экономического развития Чукотского автономного округа. 2017. № 28 (684). С. 23–29.
23. Основные аспекты экономического развития и управления Арктической зоной Российской Федерации / Под науч. ред. д.э.н., проф. Т.П. Скуфыиной, к.э.н. Н.А. Серовой. М.: Издательство «Научный консультант», 2018. 214 с.

References

1. Skufina T., Baranov S., Samarina V. Differentiation of Socio-Economical Environment as Factors of Regional Development (The Case Study of Murmansk Region, Russia). *Advanced Science Letters*, 2018, vol. 24, no. 9, pp. 6329–6331. DOI 10.1166/asl.2018.13045
2. Voronina E.P. Formirovanie opornyh zon razvitiya Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespechenie ih funkcionirovaniya: primeneniye GAP-analiza [Formation of reference zones of development of the Arctic zone of the Russian Federation and ensuring their functioning: application of GAP-analysis]. *Regionalistika* [Regionalism], 2017, vol. 4, no.6, pp. 60–69.
3. Saak A., Kolchina O. Ocenka investicionnoj privlekatel'nosti municipal'nogo obrazovaniya [Evaluation of the investment attractiveness of the municipality]. *Municipal'naja vlast'*, 2006, no. 4, pp. 53–64.
4. Vylegzhanina A.O. Nekotorye social'no-ekonomicheskie problemy razvitiya Arkticheskikh territorij [Some socio-economic problems of development of the Arctic territories]. *Problemy prognozirovaniya*, 2017, vol. 161, no. 2, pp. 78–88.
5. Korchak E.A. *Arkticheskaja zona Rossii: social'nyj portret regionov* [Arctic zone of Russia: social portrait of regions], Apatity Publ., 2017, 101 p. (In Russ.)
6. Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V. Current issues in the development of municipal entities and in reforming the institution of local self-government. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 1, pp. 132–147.
7. Pilyasov A.N., Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Arctic policy in an ERA of global Instability: Experience and lessons for Russia. *Regional Research of Russia*, 2015, vol. 5, no. 1, pp. 10–22.
8. Chistobaev A.I., Malinin P.Ju. Arkticheskaja zona Rossijskoj Federacii kak osobyj ob'ekt gosudarstvennogo upravleniya [The Arctic zone of the Russian Federation as a special object of public administration]. *Regional'nye issledovaniya* [Regional studies], 2016, vol. 52, no. 2, pp.122–128.
9. Blunden M. The New Problem of Arctic Stability. *Survival*, 2009, vol. 51, no. 5, pp. 127.

10. Mikhailov K.L. Social and environmental aspects of development of the stockman field and risks in the local population's perception. *Regional Research of Russia*, 2013, vol. 4, pp. 442–446.
11. Greaves W. Securing sustainability: the case for critical environmental security in the Arctic. *Polar Record*, 2016, vol. 52 (6), pp.660–671 DOI 10.1017/S0032247416000218
12. Litovskiy V. Problem of Development and Development of Polar and Arctic Territories: the Ural Aspect. *The Arctic: Ecology and Economy*, 2012, no. 3 (7).
13. Emel'janova E.E. Vliyanie regional'nyh osobennostej Severa na celi, zadachi i vozmozhnosti realizacii municipal'noj investicionnoj politiki [The influence of the regional characteristics of the North on the goals, challenges and opportunities for the implementation of municipal investment policy]. *Nauka i biznes: puti razvitiya* [Science and business: ways of development], 2014, vol. 35, no. 5, pp.79–83.
14. Emel'janova E.E. Ocenka effektivnosti politiki i perspektivnye napravleniya investicionnogo razvitiya v municipalitetah Severa i Arktiki [Evaluation of policy effectiveness and promising directions of investment development in the municipalities of the North and the Arctic]. *"EKO" ["ECO"]*, 2018, no. 6, pp. 103–117. DOI 10.30680/ESO0131-7652-2018-6-103-117
15. Larchenko L.V., Kolesnikov R.A. Differenciatsiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya arkticheskikh regionov Rossii [Differentiation of socio-economic development of the Arctic regions of Russia]. *Innovacii* [Innovations], 2017, no. 10 (298), pp. 69–75.
16. Petrov A.N. Human Capital and Sustainable Development in the Arctic: Towards Intellectual and Empirical Framing. *Northern Sustainability: Understanding and Addressing Change in the Circumpolar World*, 2017, pp. 203–220. DOI 10.1007/978-3-319-46150-2_16
17. Markin V.V., Silin A.N. Human and social potential of neo-industrial development of the Arctic: Sociological analysis, modeling, and regulation. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10, no. 6, pp. 75–88.
18. Tysiachniouk M.S., Petrov A.N. Benefit sharing in the Arctic energy sector: Perspectives on corporate policies and practices in Northern Russian and Alaska. *Energy Research and Social Science*, 2018, vol. 39, pp. 29–34.
19. Kartamysheva N.S., Biekenova A.S. Arktika i razvitie arkticheskoy zony [Arctic and development of the Arctic zone]. *Molodoj uchenyj* [Young scientist], 2015, no. 13, pp. 333–337.
20. Veijola S., Strauss-Mazzullo H. Tourism at the crossroads of contesting paradigms of Arctic development. *The GlobalArctic Handbook*, 2018, pp.63–81.
21. Kopin R.V. Vstuplenie gubernatora – predsedatelya pravitel'stva CHukotskogo Avtonomnogo okruga [Introduction of the Governor – Chairman of the government of the Chukotka Autonomous Okrug]. *Analiticheskij vestnik: Sovremennoe sostoyanie i perspektivy social'no-ekonomicheskogo razvitiya CHukotskogo avtonomnogo okruga*, 2017, no. 28 (684), pp. 3–7.
22. Kalinova A.A. Social'no-ekonomicheskoe razvitie CHukotskogo avtonomnogo okruga v 2011–2016 godah [Socio-economic development of the Chukotka Autonomous Okrug in 2011–2016]. *Analiticheskij vestnik: Sovremennoe sostoyanie i perspektivy social'no-ekonomicheskogo razvitiya CHukotskogo avtonomnogo okruga*, 2017, no. 28 (684), pp. 23–29.
23. *Osnovnye aspekty ekonomicheskogo razvitiya i upravleniya Arkticheskoy zonoj Rossijskoj Federacii* [Main aspects of economic development and management of the Arctic zone of the Russian Federation]. Ed. by T.P. Skuf'ina, N.A. Serova. Moscow: «Nauchnyj konsul'tant» Publ., 2018, 214 p. (In Russ.)