

Расходы муниципалитетов и доходы населения российской Арктики¹

Е.Е. ЕМЕЛЬЯНОВА, кандидат экономических наук.

E-mail: leka.apatity@gmail.com

А.Н. ЧАПАРГИНА, кандидат экономических наук, Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН, Апатиты.

E-mail: achapargina@yandex.ru

Аннотация. Целью исследования является оценка бюджетной обеспеченности арктических муниципалитетов и уровня заработной платы населения Арктики в образовании и здравоохранении. Исследование выполнено по трем направлениям: анализ бюджетной обеспеченности в социальной сфере; анализ уровня жизни и доходов работников в социально значимых сферах деятельности; перспективы социальной ориентации бюджетов муниципальных образований АЗРФ. Использованный в работе авторский метод оценки участия государства в жизни населения позволил сформировать ряд предложений по улучшению социального обеспечения населения городских округов АЗРФ. Исследование показало, что обеспеченность населения услугами образования и здравоохранения в городских округах АЗРФ с каждым годом снижается, причиной этому служат сокращение соответствующих бюджетных расходов и замедление темпов роста зарплат в этих сферах. Поэтому дальнейшее развитие социально значимых отраслей необходимо обеспечивать за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников, которые могут быть привлечены, например, с помощью механизма ГЧП.

Ключевые слова: Арктическая зона РФ; муниципальные образования; муниципальный бюджет; доходы населения; социальная сфера

Арктические территории: проблемы общие, решения разные

Рост качества и уровня жизни населения определены как основные задачи внутренней государственной политики РФ на ближайшие годы. Ключевые роли в обеспечении этого качества традиционно отводятся сферам здравоохранения и образования: показатели обеспеченности граждан соответствующими услугами входят в число обязательных критериев оценки уровня

¹ 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» и № 0226–2019–0023_ИЭП «Научные основы формирования и реализации финансово-инвестиционного потенциала регионов Севера и Арктики».

жизни на той или иной территории. При этом они значительно зависят от нормативно-правовой базы, уровня бюджетных доходов, а также направленности социально-экономической политики конкретных субъектов РФ.

Арктическая зона РФ рядом федеральных законов выделена в особую территориальную область социально-экономического развития², для муниципалитетов которой характерны общие проблемы [Чистобаев, Малинин, 2016; Регионы Севера..., 2017; Финансовое обеспечение..., 2016]. В их числе – сложные (порой экстремальные) климатические условия, удаленность от экономических центров, монопрофильный характер экономики, повышенная энергоемкость, нередко сочетающаяся с высокой стоимостью электроэнергии, и другие удорожающие факторы, неблагоприятная экологическая ситуация, а также очень часто – более низкий уровень обеспеченности населения социальными услугами. Кроме того, общая для всех арктических регионов отрицательная миграция снижает и без того невысокую плотность заселения, удорожает содержание социальной инфраструктуры и пагубно сказывается на привлекательности территории для проживания [Вылегжанина, 2018].

Практически во всех регионах, полностью или частично входящих в АЗРФ, плотность населения самая низкая в стране и, по нашим данным, продолжает снижаться. Численность населения арктических территорий России за последние 15 лет сократилась в общей сложности на 151 тыс.чел. (или на 10,9%), и только за 2018 г. – на 6,5 тыс.чел.³ Больше всех жителей потеряли Ненецкий АО (33%), Республика Коми (25%), Мурманская (25%) и Архангельская (17%) области. При этом в целом по стране средняя плотность населения увеличилась на 2,3% (табл. 1).

Отметим, что схожие проблемы присущи северным регионам и городам всех без исключения арктических государств. Именно создание благоприятных условий, повышение качества жизни

² 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».

³ Оценка численности постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации // Демографический ежегодник России. 2017: Стат.сб./ Росстат. М., 2017.

и увеличение благосостояния населения, проживающего в Арктике, признается Комитетом парламентариев Арктического региона (SCPAR) приоритетной задачей развития данных территорий [The Arctic Social., 2016]. Наиболее успешными в решении данной задачи нам представляются практики развития арктических поселений в Канаде, Норвегии и на Аляске, где был сделан акцент на развитие человеческого капитала на основе эффективных систем профобразования и здравоохранения, привлечения высококвалифицированных специалистов, развития социальной и транспортной инфраструктуры, создания благоприятной городской среды. В арктических муниципалитетах Канады, Норвегии и Аляски обеспеченность социальными услугами поддерживается на значительно более высоком уровне, чем в городах других регионов, а расходы на поддержание социальной инфраструктуры составляют до 40% общих инвестиций [Иванова, 2013; OECD Better Life Index., 2018].

Таблица 1. Плотность населения в регионах, отнесенных к АЗРФ в 2002–2017 гг., чел./ км²

Регионы, входящие в АЗРФ	Плотность населения			Место, занимаемое среди субъектов РФ
	2002	2012	2017	
Российская Федерация	8,4	8,4	8,6	-
Республика Карелия	4,4	3,5	3,5	67-е
Республика Коми	2,7	2,1	2,0	76-е
Архангельская область	2,4	2,1	2,0	78-е
Ненецкий АО	0,3	0,2	0,2	84-е
Мурманская область	6,7	5,4	5,2	64-е
Ямало-Ненецкий АО	0,7	0,7	0,7	80-е
Красноярский край	1,3	1,2	1,2	79-е
Республика Саха (Якутия)	0,3	0,3	0,3	83-е
Чукотский АО	0,1	0,1	0,1	85-е

Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января [Эл. ресурс]. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce

Отличительной особенностью государственного регулирования развития арктических территорий за рубежом является широкое применение стимулирующих методов. При этом степень финансовой самостоятельности может быть самой разной. Так, в Канаде, Гренландии и США (Аляска) региональные власти обладают широкими полномочиями в области налоговой,

бюджетной, кредитной политики, что позволяет им привлекать финансовые ресурсы для реализации крупных промышленных и инфраструктурных проектов. В скандинавских странах – Финляндии, Швеции и Норвегии – субъекты самоуправления в регионах Арктики действуют на общих основаниях и не имеют дополнительных полномочий по сравнению с другими⁴.

Целью исследования является оценка бюджетной обеспеченности арктических муниципалитетов и уровня заработной платы населения Арктики в социально значимых отраслях – образование и здравоохранение. Исследование проводилось по муниципальным образованиям (МО) зоны российской Арктики, имеющих статус городских округов, так как они, с одной стороны, обладают наиболее широким перечнем расходных полномочий, согласно Бюджетному кодексу РФ и федеральному закону №131-ФЗ⁵, а с другой – необходимой информационной и статистической базой для анализа и сопоставимости данных. Из исследования исключены МО в статусе муниципальных районов, городских и сельских поселений. В итоге в исследование вошли 23 городских округа, представляющих семь арктических регионов России (кроме республик Саха и Карелия, на территории которых не представлены муниципалитеты со статусом городского округа). А именно: Воркута, Архангельск, Новодвинск, Северодвинск, Нарьян-Мар, Мурманск, Ковдорский район, Апатиты, Кировск, Мончегорск, Оленегорск, Полярные Зори, Салехард, Губкинский, Лабитнанги, Муравленко, Новый Уренгой, Ноябрьск, Норильск, Анадырь, Певек, Провиденский, Эгвекинот. Временной интервал исследования включал период 2009–2016 гг.

Бюджетная обеспеченность арктических муниципалитетов в социальной сфере

Одним из ключевых показателей, отражающих благосостояние жителей той или иной территории, является уровень бюджетной обеспеченности на душу населения. Анализ бюджетных

⁴ Сурикова О. Л. К международному опыту развития арктических территорий [Эл. ресурс] // Портал GoArctic. URL: <https://goarctic.ru/live/k-mezhdunarodnomu-opytu-razvitiya-arkticheskikh-territoriy/> (дата обращения: 11.07.2018).

⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

расходов в муниципалитетах АЗРФ выявил сильные диспропорции: удельные бюджетные расходы колеблются в среднем по регионам от 20 тыс. руб. (Архангельская область) до 700 тыс. руб. (Чукотский АО) (табл. 2).

Таблица 2. Расходы муниципальных бюджетов на душу населения в среднем по регионам Арктики в 2009–2016 гг., тыс. руб./чел.

Субъект РФ	2009	2011	2013	2015	2016
Республика Коми	24,7	32,4	41,9	41,8	42,8
Архангельская область	17,4	21,5	23,9	26,5	26,9
Ненецкий АО	117,3	115,7	130,8	112,2	30,9
Мурманская область	29,0	36,8	39,2	39,9	44,4
Ямало-Ненецкий АО	84,9	126,2	118,8	103,3	109,9
Красноярский край	56,2	88,4	89,6	94	95,3
Чукотский АО	н/д	325,1	695,3	319,1	184,6

Источник табл. 2–4, рис. 1, 2: рассчитано авторами на основе Базы данных показателей муниципальных образований [Эл. ресурс]. // Росстат. Официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

Наиболее высокий уровень расходов бюджета на душу населения отмечается в муниципалитетах автономных округов: Чукотского, Ненецкого, Ямало-Ненецкого. На четвертом месте – Красноярский край с его Норильском. Столь высокие показатели бюджетной обеспеченности в этих регионах объясняются наиболее суровыми условиями проживания и значительной удаленностью полярных муниципалитетов от остальной территории, что приводит к необходимости значительных расходов на поддержание в них жилищно-коммунальной, энергетической, транспортной, социальной сферы, в том числе – посредством «северного завоза». Например, в Чукотском АО, самом удаленном от «материка» арктическом регионе с предельно низкими по стране показателями плотности населения, запасы топлива, строительных материалов, техники и продовольствия доставляются при помощи авиации, которая является, по сути, единственным круглогодичным транспортом⁶. Дополнительные бюджетные траты связаны с необходимостью субсидирования

⁶ *Копин П. 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. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/WAAmcYEctpX8CxGGJwTrjdJHs8qVKeTA.pdf>

расходов на энерготарифы и социально значимые продовольственные товары⁷.

Однако существенные расходы бюджета на душу населения еще не означают его социальную ориентированность. Неформальным критерием оценки «социальности» территориального бюджета является доля расходов на социальную сферу, которая в среднем должна составлять около 50%, так как именно на уровень региона практически полностью делегированы полномочия по социальному обеспечению населения, включая расходы на образование и здравоохранение [Коокуева, 2017] (рис. 1).

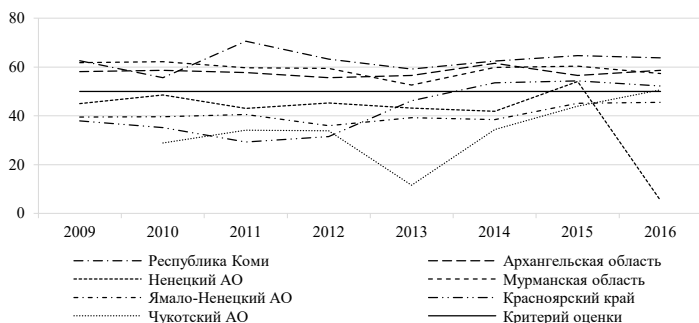


Рис. 1. Доля расходов муниципальных бюджетов на здравоохранение и образование в регионах Арктики в 2009–2016 гг., %

Как видно на рисунке, более 60% расходов бюджета на социальные сферы направляют относительно небогатые Республика Коми, Мурманская и Архангельская области. А муниципалитеты арктических регионов с наиболее высокими бюджетными расходами на душу населения (Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский АО и Красноярский край), наоборот, имеют самую низкую долю социальных расходов (30–40%).

Особо выделяется Нарьян-Мар (Ненецкий АО), который в 2016 г. сократил как удельные расходы бюджета в целом (30,9 тыс.руб./чел. против 112,2 тыс. руб./чел. в предыдущем

⁷ 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. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/WAAmeYEctPX8CxGGJwTrjdJHs8qVKeTA.pdf>

году), так и долю расходов на социальную сферу в частности (с 54% до 5%). В 2016 г. общий объем собственных доходов муниципального бюджета (без учета субвенций) сократился в три раза относительно предыдущего периода.

Кардинальное снижение размера межбюджетных трансфертов произошло из-за передачи полномочий в сфере образования на региональный уровень в соответствии с законом НАО от 09.09.2014 № 95-ОЗ, а также в связи с отказом Департамента финансов и экономики НАО в предоставлении дотации городскому бюджету на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом размер собственных доходов местного бюджета в 2016 г. упал из-за снижения поступлений НДФЛ (в тот год значительно сократилось число организаций на территории МО – в связи с банкротством, реорганизацией и закрытием обособленных подразделений, соответственно, сократилась и среднесписочная численность работников)⁸.

Если рассматривать удельные расходы муниципальных бюджетов в сфере образования и здравоохранении по отдельности, легко увидеть, что почти всюду (за исключением Чукотского и Ненецкого АО) расходы на образование, начиная с 2011–2012 гг., незначительно увеличиваются, а на здравоохранение – сокращаются (кроме муниципалитетов Чукотского АО). К 2013 г. практически все муниципалитеты, кроме административных центров, передали полномочия по содержанию системы здравоохранения на региональный уровень (в муниципальных бюджетах по этой статье – нулевое финансирование).

Уровень жизни и доходов медиков и учителей в арктических городах

Оценка уровня и структуры доходов населения, их дифференциации, условий и особенностей формирования имеет важное значение для анализа уровня жизни в регионе и формирования социально-экономической политики. Одним из основных источников доходов является заработная плата [Абдулгамидова, 2015],

⁸ Прогноз социально-экономического развития МО «Городской округ «Город Нарьян-Мар»» на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов. [Эл. ресурс] // Официальный сайт администрации города Нарьян-Мар. URL: <http://www.adm-nmar.ru/grazhdanam/byudzheth-dlya-grazhdan/prognoz-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya/>

поэтому мы решили сравнить уровень среднемесячной зарплаты по муниципалитетам АЗРФ с размерами средней заработной платы работников образования и здравоохранения. Для сопоставимости уровня жизни использовался также показатель «средняя заработная плата/прожиточный минимум в регионе» – по всему кругу организаций и по учреждениям образования и здравоохранения.

Номинальная среднемесячная заработная плата в регионах в течение всего исследуемого периода росла во всех городских округах АЗРФ. Самые высокие зарплаты сложились в г. Анадырь (в 2016 г. – 101252 руб.), Новый Уренгой (99184 руб.) и Салехард (88575 руб.). Самые низкие – в муниципалитетах Архангельской и Мурманской областей. Так, в Новодвинске в 2016 г. средняя зарплата составила всего 35 081 руб./чел. в месяц, в Апатитах – 42789 руб. Коэффициент дифференциации по городским округам АЗРФ (рис. 2) сократился с 4,7 (2009 г.) до 2,9 (2016 г.), а коэффициент вариации – с 34,7 до 29,2%. То есть региональные различия в доходах населения арктических муниципалитетов постепенно сглаживаются.

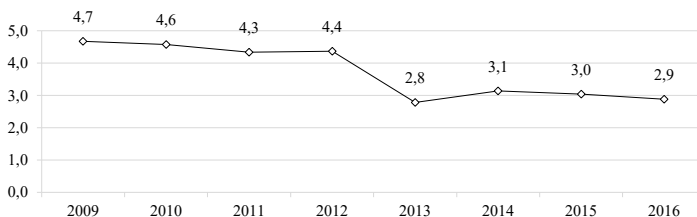


Рис. 2. Динамика коэффициента дифференциации заработной платы в городских округах АЗРФ в 2009–2016 гг.

Отметим, что конвергенция по среднемесячным доходам достигается в первую очередь благодаря перераспределительной политике государства, а не за счет сглаживания диспропорций в социально-экономическом развитии арктических регионов. При этом конвергенция идет не только по линии муниципалитетов АЗРФ, но и по линии арктических-неарктических муниципалитетов (регионов). В последнем случае это нередко вызывает отток специалистов в более комфортные для жизни поселения. Наибольший отток испытывают те субъекты АЗРФ, где различия

по зарплате с неарктическими регионами минимальны (Мурманская область) [Ларченко, Колесников, 2017].

Если рассматривать уровень заработной платы в образовании и здравоохранении по отдельности, можно констатировать замедление темпов их роста начиная с 2014 г. во всех арктических муниципалитетах, а в 2016 г. отмечено даже снижение зарплаты учителей в отдельных городах (Воркута, Нарьян-Мар, Норильск). При этом уровень этих зарплат находится на 25–30% ниже среднего по экономике, и с течением времени эта дифференциация лишь растет.

В арктических регионах, особенно удаленных, многие товары и услуги стоят заметно дороже, так что повышенные зарплаты призваны не просто привлечь «охотников за длинным рублем», но в первую очередь – обеспечить возмещение повышенных материальных и физических затрат проживания в экстремальных условиях. Поэтому мы сопоставили уровень средней заработной платы с величиной прожиточного минимума в регионе (табл. 3).

Таблица 3. Отношение среднемесячной заработной платы работников организаций к прожиточному минимуму трудоспособного населения региона (в среднем за 2009–2016 гг.)

Городской округ АЗРФ	Показатель	Городской округ АЗРФ	Показатель
<i>Республика Коми</i>		Полярные Зори	5,0
Воркута	4,5	<i>Ямало-Ненецкий АО</i>	
<i>Архангельская область</i>		Салехард	5,5
Архангельск	3,3	Губкинский	4,6
Новодвинск	2,1	Лабитнанги	4,2
Северодвинск	3,2	Муравленко	4,1
<i>Ненецкий АО</i>		Новый Уренгой	5,8
Нарьян-Мар	3,7	Ноябрьск	4,5
<i>Мурманская область</i>		<i>Красноярский край</i>	
Мурманск	4,3	Норильск	6,9
Ковдорский район	3,2	<i>Чукотский АО</i>	
Апатиты	3,2	Анадырь	5,6
Кировск	3,5	Певек*	-
Мончегорск	3,3	Провиденский*	-
Оленегорск	3,1	Эгвекинот*	-

* До 2016 г. имели статус муниципального района.

Почти во всех арктических муниципалитетах (кроме Архангельской и Мурманской областей в отдельные годы) соотношение среднемесячной зарплаты и прожиточного минимума было выше трех. Исключение – г. Новодвинск, моногород в Архангельской области, официально признанный «имеющим признаки ухудшения социально-экономической ситуации». При этом в регионах-лидерах «покупательная способность» средней зарплаты [Чапаргина, 2017] оказалась в 1,5–2 раза выше, чем у аутсайдеров.

Соотношение прожиточного минимума и заработных плат работников медиков и учителей предсказуемо оказалось ниже. Почти все муниципалитеты Архангельской и Мурманской областей (кроме Ковдорского района, Мурманска и Полярных Зорь в отдельные годы) имеют коэффициент меньше трех, а Новодвинск – меньше двух.

Перспективы социальной ориентации бюджетов арктических городов

Для оценки того, насколько активно государство участвует в жизни каждого человека в арктических муниципалитетах, мы рассчитали коэффициент соотношения ($K_{\text{соотн.}}$), отражающий отношение удельных расходов бюджета к средней заработной плате трудоспособного населения. Он позволяет косвенно оценить уровень участия государства в жизни каждого человека и отражает соотношение между общегосударственным денежным фондом, приходящимся на человека, и его личным доходом. Чем выше коэффициент, тем больше органы власти вкладывают дополнительных финансовых средств не только в обеспечение заработными платами врачей и педагогических работников, но и (в виде инвестиций) в материально-техническое обеспечение социальной сферы (модернизация и развитие основных фондов, оборудования и т.д.), что косвенно свидетельствует о росте качества жизни населения.

Расчеты показывают, что, начиная с 2012 г., данный коэффициент снижается по всем муниципалитетам арктических регионов. Наиболее интенсивно – в Чукотском и Ненецком АО (табл. 4).

То есть при поддержании определенного уровня затрат на сферу образования и здравоохранение рост уровня зарплаты

медиков и учителей в рамках так называемых «майских указов президента» сопровождается сокращением душевых расходов, направленных на развитие материально-технической базы социальной сферы. Это неизбежно ведет к снижению качества соответствующих услуг и прямо отражается на физических показателях обеспеченности ими (наличие койко-мест, обеспеченность зданиями, кадрами и т.д.)⁹.

Таблица 4. Соотношение расходов муниципальных бюджетов на душу населения к средней заработной плате трудоспособного населения в регионах АЗРФ в 2009–2016 гг.

Субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Коми	0,9	0,9	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7
Архангельская область	1,1	1,0	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
Ненецкий АО	2,9	3,1	2,6	2,4	2,1	2,0	1,6	0,4
Мурманская область	1,2	1,2	1,3	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8
Ямало-Ненецкий АО	2,2	2,5	2,7	2,0	1,8	1,8	1,4	1,4
Красноярский край	1,6	1,6	1,7	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1
Чукотский АО	-	-	-	3,5	3,7	2,9	2,1	1,8

Тенденции расходных обязательств муниципалитетов в сфере образования (и, вероятно, здравоохранения, но это точно определить невозможно из-за передачи полномочий по поддержанию и развитию здравоохранения на региональный уровень) соответствуют общей динамике. Следовательно, никаких существенных позитивных изменений в этой области не происходит, несмотря на декларируемое Правительством РФ увеличение финансирования в социально значимых сферах.

Обсуждение

Расходы на образование и здравоохранение входят в число ключевых показателей социального развития в стране [Herrera, Pang, 2005; Jafarov, Gunnarsson, 2008; Afonso et al., 2010]. По уровню расходов на образование Россия занимает в мире

⁹ Анализ обеспеченности населения социальными услугами в фактическом выражении в задачи нашего исследования не входил, мы поставили перед собой цель определить финансовую обеспеченность сферы услуг со стороны государства с позиции бюджетных расходов на здравоохранение и образование в расчете на каждого жителя.

98-е место (из 155)¹⁰, а по эффективности систем здравоохранения¹¹ в 2016 г. – 55-е место (из 55)^{12, 13}.

Особенностью управления сферой образования в России является преобладание полномочий местного уровня по организации и обеспечению системы общего образования, что предопределяет большие диспропорции в уровне финансирования. В то же время в развитых странах наблюдается примерное равенство в финансировании системы общего образования между федеральными и местными бюджетами. Например, в США школьная система 47% ассигнований получает из бюджетов штатов, 46–47% – из местных бюджетов, около 6–7% – федеральных средств¹⁴. В Германии обеспечение учебных заведений осуществляется за счет средств местной общины, а заработная плата, социальные пособия, командировочные расходы персонала – за счет федеральных земель¹⁵. Во Франции доля финансирования образования за счет Министерства национального образования и культуры составляет 64,4%, доля регионов, департаментов, коммун – 20,4%, органов социального обеспечения (в основном в виде пособий на обучение детей) – 2,3%, бизнеса (за счет специального налога) – 5,8%, семей школьников и студентов (плата за обучение, учебные материалы) – 6,9%¹⁶.

¹⁰ Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование. Гуманитарная энциклопедия [Эл. ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2018 (последняя редакция: 23.07.2018). URL: <https://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-education/info>

¹¹ В основе рейтинга три ключевых показателя, которые определяют эффективность системы здравоохранения той или иной страны: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении, государственные затраты на здравоохранение в виде процента от ВВП на душу населения, стоимость медицинских услуг в пересчёте на душу населения. Исследование охватывает 55 государств с населением более 5 млн человек, ВВП – свыше 5 тыс. долл. на человека в год и средней продолжительностью жизни свыше 70 лет, по которым имеются достоверные статистические данные по всем семи показателям.

¹² Рейтинг по эффективности систем здравоохранения составлен аналитиками агентства Bloomberg по 55 странам, рейтинг по уровню расходов на образование – по 155 странам.

¹³ Рейтинг стран мира по эффективности систем здравоохранения в 2016 году. Гуманитарная энциклопедия [Эл. ресурс] // Центр гуманитарных технологий. 08.10.2016. URL <https://gtmarket.ru/news/2016/10/08/7306>

¹⁴ National Centre for Education Statistics. URL: <https://nces.ed.gov/>; The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: <http://stats.oecd.org>

¹⁵ Bildung in Deutschland 2016: Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016. URL: <http://www.bildungsbericht.de> DOI: 10.3278/6001820ew

¹⁶ Institut national de la statistique et des études économiques // Enseignement-Éducation – Dépense intérieure d'éducation. URL: http://insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF07301

На наш взгляд, вопросы развития образования и здравоохранения, их бюджетного обеспечения и уровня жизни их работников, особенно в арктических регионах, должны решаться на всех уровнях управления, что полностью согласуется с зарубежной практикой. Прежде всего это связано с тем, что значительная часть налоговых поступлений идет в федеральные и региональные бюджеты, а исполнение бюджетных полномочий в социальной сфере ложится в основном на местный уровень управления. Для этого необходимо четко распределить полномочия и финансовые обязательства по их обеспечению между федеральными, региональными и местными органами власти.

В качестве иллюстрации негативного эффекта непродуманных реформ приведем только один пример, к чему привела «передача» больниц на региональный уровень. В 2010 г. был принят федеральный закон № 83-ФЗ¹⁷, согласно которому учреждение оставляет себе сэкономленные денежные средства по итогам года. Если большинство муниципалитетов предоставляло возможность руководителям медорганизаций самостоятельно решать, как именно стоит распоряжаться сэкономленными деньгами, региональные органы власти сочли нужным предписать целевое использование этих средств. Например, для столичного региона: «Экономия по фонду оплаты труда, включая начисления на фонд оплаты труда, по коммунальным услугам и материальным затратам может направляться на выплаты стимулирующего характера» (то есть на премии). Это спровоцировало руководителей бюджетных учреждений всех уровней на тотальную экономию бюджетных средств.

Прорывное развитие России является, как указал Президент России в Послании Федеральному собранию 1 марта 2018 г., стратегической государственной задачей. Это предполагает необходимость реализации комплекса мер, направленных на повышение общего уровня благосостояния и качества жизни населения, в том числе – их неотъемлемой части – уровня социальных услуг. Достижение поставленных задач невозможно без сохранения социальной направленности бюджетов.

¹⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 №83-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/

В условиях хронического бюджетного дефицита наилучшим выходом, на наш взгляд, было бы разделение расходных обязательств по развитию социальной сферы между государством и частным бизнесом. При этом за государством в полном объеме остается бюджетное финансирование фонда оплаты труда и социальных гарантий населению, установленных в федеральных законах, законодательных актах президента и правительства, а развитие материально-технической базы осуществляется на основе использования механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также путем привлечения средств за счет применения корпоративного страхования.

Мировыми лидерами в области государственно-частного и муниципально-частного партнерства признаны США, Великобритания, Франция и Германия [Dresscher, Harris, 2009; Hodge, Greve, 2007; Patrinos et al., 2009]. В зарубежной практике привлечение частных инвестиций в развитие муниципальных, региональных услуг имеет очень широкий спектр и используется практически во всех социально значимых областях. Например, в образовании – это строительство и оборудование школ и иных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории, а также контракты на обслуживание, управление, договоры аренды. В США кооперация властей и частного бизнеса особенно широко распространена именно на муниципальном уровне. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (включая школьное образование и здравоохранение) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов деятельности. В Великобритании на условиях ГЧП ежегодно заключается до 80 новых соглашений о партнерстве, которые обеспечивают до 17% экономии бюджетных средств [Колесникова, 2008].

В России механизм ГЧП для привлечения частных инвестиций в сферу образования и здравоохранения применяют крайне редко и лишь в отдельных регионах. Наиболее развитыми субъектами РФ в этом отношении являются Санкт-Петербург, Москва и Московская область. В первую очередь – за счет значительных темпов жилищной застройки и освоения новых жилых районов

и кварталов. Застройщики для привлечения спроса к вновь создаваемым жилмассивам вынуждены инвестировать и в социальные объекты (школы, сады, больницы, поликлиники, физкультурно-оздоровительные комплексы и т.д.), которые затем передаются на баланс муниципалитетам.

Перспективы же применения механизма ГЧП для социально-экономического развития в городах АЗРФ, ввиду низких темпов жилищного строительства (регионы Арктики традиционно замыкают рейтинг субъектов РФ по вводу в действие жилья), связаны, в первую очередь, с ресурсными градообразующими предприятиями. Именно они должны нести определенную социальную ответственность по развитию муниципальных образований, на чьих территориях они располагаются, за счет финансового участия в социальном обеспечении населения.

Литература

Абдулгамидова Д. А. Заработная плата как ключевой аспект современного рынка труда // Теория и практика общественного развития. 2015. № 4. С. 73–75.

Вылегжанина А. О. Некоторые социально-экономические проблемы развития арктических территорий [Эл. ресурс] // Экономический портал: федеральный образовательный портал. URL: <http://institutiones.com/general/3038-nekotorye-socialno-ekonomicheskie-problemy-razvitiya-arkticheskikh-territorii.html> (дата обращения: 17.07.2018).

Иванова Н. В. Социальное инвестирование: обзор зарубежных практик // Гражданское общество в России и за рубежом. Высшая школа экономики. 2013. № 3. С. 31–36.

Колесникова К. И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России // Вопросы управления / Уральский институт – филиал РАНХиГС. 2008. № 3(4). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/16/>

Коокуева В. В. Оценка состава и структуры расходов федерального бюджета на социальную политику // Молодой ученый. 2017. № 8. С. 109–112.

Ларченко Л. В., Колесников Р. А. Дифференциация социально-экономического развития арктических регионов России // Инновации. 2017. № 10 (298). С. 69–75.

Регионы Севера и Арктики Российской Федерации: современные тенденции и перспективы развития / Под. ред. Т. П. Скуфьиной, Н. А. Серовой. Апатиты: КНЦ РАН. 2017. 171 с.

Финансовое обеспечение развития северных регионов / Р. В. Бадьлевич, Е. Н. Барашева, Т. И. Барашева, Е. А. Вербиненко, Н. В. Дядик, Т. А. Зубарева, Г. В. Кобылинская, В. В. Кобылинский, Д. С. Крапивин, Т. М. Пачина, Г. П. Почивалова, А. Н. Чапаргина, Л. В. Чупенко / Под науч. ред. Г. В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН. 2016. 193 с.

Чапаргина А. Н. Об инвестиционной активности сбережений населения в арктических регионах // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 3 (54). С. 29–37.

Чистобаев А. И., Малинин П. Ю. Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления // Региональные исследования. 2016. № 2(52). С. 122–128.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. The Journal of Economic Inequality, 2010. Vol. 8. Iss. 3. Pp. 367–389. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9138-z>

Dresscher W., Harris B. Public Private Partnerships in Education. A report by Education International, 2009, 184 p.

Herrera S., Pang G. Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. World Bank Policy Research Working Paper, 2005, no. 3645, 67 p. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/262621468135939068/pdf/wps3645.pdf>

Hodge G. A., Greve C. Public-Private Partnerships: An International Performance Review // *Public Administration Review*, 2007. Vol. 67 (3). Pp. 545–558.

Jafarov E., Gunnarsson V. Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options. IMF Working Papers, no. 08/136, 2008, 34 p. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08136.pdf>

OECD Better Life Index. Norway, 2018 Available at: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/norway/>

Patrinos H. A., Barrera-Ororio F., Guáqueta J. The Role and Impact of Public-Private Partnership in Education. Washington, D.C.: The International Bank of Reconstruction and Development, 2009, 116 p.

The Arctic Social Indicators report, Copenhagen, 2016, 303 p. Available at: <https://www.sdwg.org/wp-content/uploads/2016/04/Arctic-Social-Indicators-II.pdf>

Статья поступила 08.02.2019.

Для цитирования: *Емельянова Е. Е., Чапаргина А. Н.* Расходы муниципалитетов и доходы населения российской Арктики // ЭКО. 2019. № 7. С. 80-97. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-7-80-97

Summary

Emelyanova, E. E., Candidate of Economics Sciences, Chapargina, A. N., Candidate of Economics Sciences, Luzin Institute for Economic Studies, Apatity

Expenditure of Municipalities Budget and Population Incomes in the Russian Arctic

Abstract. The objective of this study is to assess the budget security of the Arctic municipalities and the wage level of the Arctic population in socially important sectors – education and health. The research covered three areas: analysis of budget sufficiency of the population of Arctic municipalities in the social sphere; analysis of the living standard and incomes of working-age population in the urban districts of the Russian Arctic in key social areas of activity; prospects of social orientation of municipal budgets of the Russian Arctic. The novelty of the research is determined by integrated study of budgets and personal well-being of the population using the

authors' methodology for assessing the state participation in the life of the population, which allowed forming a number of proposals to improve social protection of the population of the Russian Arctic zone. The main conclusion is that social security of the population in the urban districts of the Russian Arctic is decreasing every year. The main reason for this is reduction of budget expenditures on education and health, a slowdown in wage growth in these sectors. Therefore, further development of socially important sectors needs to be supplemented by budgetary or extra budgetary resources that may involve such forms of collaboration as PPP.

Keywords: *Arctic zone; municipality; municipal budget; incomes; social services*

References

Abdulgamidova D.A. (2015). Wages as a key aspect of the modern labor market. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. Theory and Practice of Social Development*. No. 4. Pp. 73–75. (In Russ.).

Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2010). Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. *The Journal of Economic Inequality*. Available at: <https://www.scimagojr.com/journalsearch.php?q=22751&tip=sid> Vol.8. No.3. Pp. 367–389. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9138-z>

Badylevich, R.V., Barasheva, E.N., Barasheva, T.I., Verbinenko, E.A., Djadik, N.V., Zubareva, T.A., Kobylinskaja, G.V., Kobylinskij, V.V., Krapivin, D.S., Pachina, T.M., Pochivalova, G.P., Chapargina, A.N., Chupenko, L.V. (2016). Financial security of development of the northern regions. *Apatity*. 193 p. (In Russ.).

Chapargina, A.N. (2017). About investment activity of savings of the population in the Arctic regions. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka. North and Market: Formation of Economic Order*. Vol. 54. No. 3. Pp. 29–37. (In Russ.).

Chistobaev, A.I., Malinin, P. Yu. (2016). The Arctic zone of the Russian Federation as a special object of public administration. *Regional'nye issledovaniya. Regional Studies*. Vol. 52. No. 2. Pp. 122–128. (In Russ.).

Dresscher, W., Harris, B. (2009). Public Private Partnerships in Education. A report by Education International. 184 p.

Herrera S., Pang G. (2005). Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 3645. 67 p. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/262621468135939068/pdf/wps3645.pdf>

Hodge, G.A., Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*. Vol. 67. No. 3. Pp. 545–558.

Ivanova, N.V. (2013). Social investment: review of foreign practices. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. Vysshaya shkola ekonomiki. Civil Society in Russia and Abroad. Higher School of Economics*. No. 3. Pp. 31–36. (In Russ.).

Jafarov E., Gunnarsson V. (2008). Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options. [IMF Working Papers]. Vol. 136. No. 8. 34 p. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08136.pdf>

Kolesnikova, K.I. (2008). Public-private partnership: experience of foreign countries and prospects for Russia. *Voprosy upravleniya [Management Issues]*. No. 3 (4). Available at: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/16/> (In Russ.).

Kookueva, V.V. (2017). Evaluation of the composition and structure of expenditures of the federal budget for social policy. *Molodjy uchenyj*. Young Scientist. No. 8. Pp. 109–112. (In Russ.).

Larchenko, L.V., Kolesnikov, R.A. (2017). Differentiation of socio-economic development of the Arctic regions of Russia. *Innovacii. Innovations*. Vol. 298. No. 10. Pp. 69–75. (In Russ.).

North and Arctic regions of the Russian Federation: current trends and development prospects. (2017). By red. T.P. Skuf'ina, N.A. Serova, Apatity: KNTs RAN. 171 p. (In Russ.).

OECD Better Life Index. (2018). Norway. Available at: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/norway/>

Patrinos, H.A., Barrera-Osorio, F., Guáqueta, J. (2009). The Role and Impact of Public-Private Partnership in Education. Washington, D.C.: The International Bank of Reconstruction and Development (Available at: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>). 116 p.

The Arctic Social Indicators report, Copenhagen (2016). 303 p. Available at: <https://www.sdwg.org/wp-content/uploads/2016/04/Arctic-Social-Indicators-II.pdf>

Vylegzhanina, A.O. (2017). Some socio-economic problems of the development of the Arctic territories. *Ekonomicheskij portal: federal'nyj obrazovatel'nyj portal*. [Economic Portal: Federal Educational Portal]. Available at: <http://institutiones.com/general/3038-nekotorye-socialno-ekonomicheskie-problemy-razvitiya-arkticheskikh-territorii.html> (In Russ.).

For citation: Emelyanova, E.E., Chapargina, A.N. (2019). Expenditure of Municipalities Budget and Population Incomes in the Russian Arctic. *ECO*. No. 7. Pp. 80-97. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-7-80-97