

УДК 332.145+338.001.36

ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ГОРОДАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

THE FINANCIAL BACKBONE OF THE MUNICIPAL INVESTMENT POLICY IN THE TOWNS OF THE FAR NORTH



© **Емельянова** Елена Евгеньевна, младший научный сотрудник Института экономических проблем имени Г.П. Лузина Кольского научного центра Российской Академии наук.
E-mail: emelya@iep.kolas.net.ru

© **Emelyanova** Elena Eugenievna, Junior Researcher, Institute of Economic Problems named after G.P. Luzin of the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences.
E-mail: emelya@iep.kolas.net.ru

Аннотация. Исследуются финансовые возможности инвестиционной политики на муниципальном уровне на примере городских округов районов Крайнего Севера. Рассмотрены источники финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета

Ключевые слова: инвестиционная политика, муниципальный бюджет, муниципальный займ, города Крайнего Севера

Abstract. The article discusses the financial abilities of investment policy at the municipal level on the example of the urban districts of regions of the Far North. The sources of financing the investment needs of the municipality are considered.

Keywords: investment policy, municipal budget, municipal loan, the towns of the Far North

Введение

Одним из важнейших вопросов осуществления муниципальной инвестиционной политики является её ресурсное обеспечение, приоритетное значение в котором принадлежит финансовым ресурсам. Наличие собственных доходных источников и финансово-экономической базы является необходимым условием для обеспечения возложенных на муниципалитеты полномочий по решению вопросов местного значения и эффективной реализации и развитию основных направлений социально-экономической политики городов.

В настоящее время северные регионы являются довольно привлекательными для различного рода инвестиционных проектов. В большинстве случаев это связано с реализацией нефтегазовых проектов, разработкой новых месторождений, развитием перерабатывающей промышленности. Проблема состоит в том, что несмотря на инвестиционную привлекательность северных территорий, пополнение бюджета от реализации подобных проектов происходит в основном на федеральном и, в меньшей степени, на региональном уровнях, а в местные бюджеты поступают лишь незначительные финансовые отчисления.

На территориях, отнесённых к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, согласно перечню регионов, отнесённых к таковым, находятся 123 города с общей численностью населения 6306,4 тыс. чел. Для дальнейшего исследования были выбраны города с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел.¹, в связи с тем, что количество данных городов и численность населения, проживающего в них, имеет преобладающее значение в общей численности городов Крайнего Севера. Из исследования были исключены федеральные центры, так как они имеют свои особенности и находятся в более благоприятных условиях по формированию и реализации инвестиционной муниципальной политики. Города с численностью населения до 20 тыс. чел. также имеют свои особенности, а именно недостаток финансового, ресурсного, кадрового обеспечения для формирования собственной муниципальной инвестиционной политики.

В связи с тем, что городские округа являются наиболее перспективными в сфере формирования и реализации муниципальной инвестиционной политики, т. к. имеют наиболее широкий перечень вопросов местного значения, входящих в их ведение, а также количество полномочий по решению данных вопросов и обладают наиболее развитой инфраструктурой, финансовой и материальной базой для развития территории, предполагается в дальнейшем исследовании анализировать финансовые возможности реализации муниципальной инвестиционной политики именно городских округов.

Из 63 городов с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел. и не имеющих статуса федерального центра к городским округам относятся 29 муниципальных образований. Из исследования были исключены городские округа Тынды, Зея (Амурская область), Дальнегорский (Приморский край), Стрежевой (Томская область) Усть-Илимск (Иркутская область) Лесосибирск (Красноярский край) в связи с тем, что в своих субъектах Федерации они занимают незначительное место, а сами субъекты в большей степени не относятся к районам Крайнего Севера и имеют свою специфику, отличную от тех регионов, чьи территории полностью или почти полностью отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям. В итоге исследование проводилось по 23 городским округам, расположенным в районах Крайнего Севера, 13 из которых, согласно перечню², являются моногородами.

¹ Статистический сборник «Регионы России. Социально-экономические показатели городов», 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138631758656 (дата обращения: 15.05.2013).

² Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. N 597 «Об актуализации перечня моногородов»

При анализе бюджетной сферы была использована статистическая информация муниципальной базы данных Государственного комитета статистики РФ³.

Муниципальные бюджеты

В рамках концепции муниципальной реформы для функционирования муниципалитетов и решения ими вопросов местного значения предполагалось обеспечить реальной самостоятельностью местные бюджеты за счёт закрепления за ними постоянных доходных источников и повышения роли местных налогов, а также обеспечение муниципальных образований финансовой помощью из бюджетов субъектов РФ.

Основным постоянным источником доходов муниципального бюджета служат налоги и сборы, которые и составляют базу муниципального бюджета.

После реформы местного самоуправления, проведённой в 2005–2007 гг., в качестве местных налогов были определены только земельный налог и налог на имущество физических лиц. Данные виды налогов являются наиболее трудоёмкими с точки зрения сбора и мало доходными [1, с. 20]. Удельный вес налога на имущество физических лиц в доходах местных бюджетов большинства северных территорий не превышает 0,1%, земельного налога — 1% [2, с. 6–7]. Ранее действовавшие налоги на рекламу, на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы были отменены. Принципиально были изменены и нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты в зависимости от типа муниципального образования. Так произошло снижение нормативов отчислений от единственного наиболее доходного для местных бюджетов налога на доходы физических лиц (на 10%) и увеличение нормативов от единого сельскохозяйственного налога и налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, которые также имеют крайне низкий удельный вес в общих доходах северных муниципалитетов.

С 2008 по 2012 гг. в Бюджетный кодекс РФ были внесены дополнительные изменения, которые, помимо очередного перераспределения доходов и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, обязали органы государственной власти субъекта РФ установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20% налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанного налога, что должно привести к увеличению доли собственных доходов в муниципальных бюджетах.

³ Официальный интернет-сайт Госкомстата РФ. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm> (дата обращения: 20.05.2013).

Эти изменения вступили в силу с 1 января 2013 г.⁴. На данный момент из-за отсутствия статистических данных нельзя проанализировать, насколько эти изменения повлияли на структуру доходов муниципальных бюджетов.

В соответствии с федеральным законом от 03.12.2012 N 244-ФЗ⁵ в Бюджетный Кодекс РФ также внесены дополнительные изменения по нормативам отчислений в местные бюджеты от неналоговых поступлений. Так, с 1 января 2014 г. в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю будут поступать доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, а также доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов по нормативу не 80, а 100%. С 1 января 2016 г. в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов будет подлежать зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55 вместо 40 %, действующих сейчас.

Анализируя бюджеты муниципальных образований Крайнего Севера за 2004–2012 гг., можно говорить о том, что большинство муниципальных образований в регионах Крайнего Севера по-прежнему являются дефицитными. С профицитом в среднем по муниципальным образованиям в 2012 г. закончили Архангельская и Мурманская области, а также НАО. В среднем происходит увеличение доходов бюджетов в северных регионах и дефицит по муниципальным образованиям составляет -0,8 против -3,7% в целом по РФ.

Несмотря на рост доходов местных бюджетов регионов Севера, большинство из муниципальных образований по-прежнему лишены финансовой самостоятельности и остаются дотационными.

Бюджеты городских округов Севера

Что касается бюджетов городских округов Севера, то в ходе проведённого анализа за 2007 и 2011 г. (табл. 1) видно, что доля собственных доходов в общем объёме доходов бюджета муниципальных образований в 2011 г. выросла в 1,3 раза по сравнению с 2007 г. и составила в среднем 79,4%, а доля налоговых поступлений в общем объёме собственных до-

⁴ Федеральный закон N94-ФЗ от 25 июня 2012 (ред. от 03.12.2012) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон N 244-ФЗ от 03.12.2012 (ред. от 07.05.2013) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ходов, наоборот, сократилась в 1,5 раза и составила 43,2 против 63,2% в 2007 г. Наибольший рост доли собственных доходов произошёл в городах Республики Коми и некоторых городах Ханты-Мансийского АО, а также в Мончегорске Мурманской области.

Таблица 1

Доля собственных и налоговых доходов бюджетов муниципальных образований Крайнего Севера

№	Городской округ	Доля собственных доходов в общем объеме доходов МО, %		Доля налоговых доходов в собственных доходах МО, %	
		2007	2011	2007	2011
Республика Карелия					
1	Костомукша	96,4	82,7	56,6	49,4
Республика Коми					
2	Инта	22,4	86,9	96,1	35,4
3	Усинск	83,1	84,1	66,9	67,0
4	Воркута	35,3	86,0	92,6	50,0
5	Ухта	63,8	86,0	83,5	52,6
Архангельская область					
6	Коряжма	73,7	76,0	92,9	96,9
7	Новодвинск	71,0	74,5	89,7	89,0
8	Котлас	71,6	77,2	90,5	64,0
Мурманская область					
9	Апатиты	70,1	74,5	57,4	50,4
10	Кировск	77,4	82,5	47,7	52,1
11	Мончегорск	26,1	81,3	72,7	58,3
Ямало-Ненецкий АО					
12	Губкинский	47,2	84,1	90,7	24,1
13	Муравленко	85,6	82,0	33,5	17,9
14	Лабытнанги	78,7	87,5	23,0	15,2
Ханты-Мансийский АО					
15	Урай	26,8	83,1	61,8	29,5
16	Лангепас	85,5	81,5	23,9	28,2
17	Радужный	25,6	82,1	90,0	30,8
18	Пыть-Ях	85,5	79,1	29,4	33,0
19	Нягань	85,1	81,9	26,2	31,2
20	Мегион	83,2	77,2	29,4	34,9
Сахалинская область					
21	Охинский	57,5	93,6	34,2	35,1
22	Корсаков	40,0	94,0	85,0	25,9
23	Холмск	36,9	93,3	79,1	23,9
ИТОГО по городским округам:		62,1	79,4	63,2	43,2

Если провести сравнительный анализ городских округов, расположенных в районах Крайнего Севера и не имеющих статуса моногорода, с монопрофильными городскими округами, то их бюджетная обеспеченность несколько хуже, чем в моногородах. Анализ бюджетной обеспеченности монопрофильных городов за 2007 и 2011 гг. показал, что большинство из исследуемых городов имеют профицитный бюджет. В 2007 г. с дефицитом закончили только два города, а в среднем профицит бюджетов по моногородам составил 4% от общего дохода. В 2011 г. дефицитными оказались бюджеты четырёх городов, а средний показатель

бюджетной обеспеченности сократился до 3,4%. В городских округах, не отнесённых к моногородам, средний показатель бюджетной обеспеченности в 2011 г. составил -0,4% от доходов, хотя в 2007 г. был на уровне моногородов (3,9%). Доля собственных доходов в общем объёме доходов моногородов, а также доля налоговых поступлений в общем объёме собственных доходов также несколько выше, чем в городах, не имеющих статуса моногорода.

Собственные доходы муниципальных образований выросли за счёт неналоговых поступлений в муниципальный бюджет, которые также как и налоговые доходы определяют экономическую самостоятельность бюджета и зависят исключительно от эффективности функционирования местных органов власти. К неналоговым поступлениям относятся доходы от предпринимательской и другой деятельности, продажа материального и нематериального муниципального имущества, платежи за пользование природными ресурсами, доход от использования государственного и муниципального имущества и др. Сравнительный анализ доли неналоговых поступлений в общих доходах городов показывает, что в этом направлении есть некоторые, но весьма ограниченные перспективы роста. Поэтому существует некоторый резерв пополнения доходной базы в этом направлении.

Анализ структуры доходов (табл. 2), а именно доходов от налоговых, безвозмездных и от использования государственного и муниципального имущества, в общем объёме доходов бюджета говорит о том, что особых изменений в структуре доходов муниципальных образований не произошло. Бюджеты муниципальных образований по-прежнему сильно зависят от безвозмездных поступлений, в то время как доля дохода от налоговых поступлений составляет в среднем 35%. При этом, если сравнивать с другими регионами России, наименьшая доля налоговых доходов отмечается в местных бюджетах именно северных регионов России⁶.

Наибольшие доли налоговых доходов отмечаются в городах Архангельской области (в среднем 60,8%), а наименьший показатель в городах Ямало-Ненецкого АО (около 16%). Соответственно, доля безвозмездных поступлений наибольшая в Лабытнанги Ямало-Ненецкого АО (85%), а наименьшая в Коряжме Архангельской области (26%). В среднем по городским округам Севера безвозмездные поступления составляют более 60%.

Доля доходов от использования государственного и муниципального имущества колеблется от 13% в Кировске Мурманской области до 0,8% в Холмске Сахалинской области и в среднем по городским округам составляет около 4%. Наиболее благополучная ситуация в

⁶ На основе результатов НИР «Институциональные реформы и социально-экономическое развитие городов на Севере России» (3-07-1017), проводившихся в 2007–2009 гг. в ИЭП КНЦ РАН под руководством В. В. Дидыка (Апатиты).

этой части доходов муниципальных бюджетов складывается в Мурманской области, где данный показатель в среднем достигает 9,7% от общего дохода местных бюджетов.

Таблица 2

Структура доходов муниципальных бюджетов городских округов Крайнего Севера

№	Городской округ	Доля налоговых дохо- дов, %		Доля доходов от ис- пользования гос. и муниц. имущества, %		Доля доходов от безвозмездных по- ступлений, %	
		2007	2011	2007	2011	2007	2011
Республика Карелия							
1	Костомукша	54,5	40,8	4,7	3,4	34,6	51,1
Республика Коми							
2	Инта	21,0	30,8	1,9	2,5	77,4	66,7
3	Усинск	55,2	56,1	13,1	12,2	31,7	32,0
4	Воркута	32,7	43,0	0,2	3,7	64,8	53,4
5	Ухта	53,2	45,3	10,8	6,4	36,2	41,7
ИТОГО по субъекту РФ		40,5	43,8	6,5	6,2	52,5	48,4
Архангельская область							
6	Коряжма	49,3	71,7	5,2	3,2	28,7	26,2
7	Новодвинск	62,7	62,3	3,0	2,5	35,3	36,0
8	Котлас	62,8	48,4	6,8	4,3	34,0	48,2
ИТОГО по субъекту РФ		58,2	60,8	5,0	3,3	32,6	36,8
Мурманская область							
9	Апатиты	40,2	37,5	4,6	8,4	56,9	55,7
10	Кировск	34,9	43,0	5,4	13,0	61,0	41,5
11	Мончегорск	19,0	34,4	3,0	7,8	73,9	61,2
ИТОГО по субъекту РФ		31,3	38,3	4,3	9,7	63,9	52,8
Ямало-Ненецкий АО							
12	Губкинский	42,8	20,3	1,6	1,3	54,0	77,2
13	Муравленко	28,7	14,7	1,4	1,5	64,1	83,0
14	Лабытнанги	18,1	13,3	1,8	1,5	78,8	85,1
ИТОГО по субъекту РФ		29,8	16,1	1,6	1,4	65,6	81,7
Ханты-Мансийский АО							
15	Урай	16,6	24,5	2,5	4,2	73,2	71,8
16	Лангепас	20,4	22,9	3,2	2,4	69,1	74,8
17	Радужный	23,0	25,3	2,6	2,2	69,0	72,2
18	Пыть-Ях	25,1	26,1	2,4	4,0	68,8	70,7
19	Нягань	22,3	25,5	2,4	2,5	61,5	73,2
20	Мегион	24,4	26,9	2,2	3,7	67,9	67,7
ИТОГО по субъекту РФ		21,9	25,2	2,5	3,1	68,2	71,7
Сахалинская область							
21	Охинский	19,6	32,8	1,1	1,9	55,3	65,1
22	Корсаков	34,0	24,4	6,9	2,7	51,1	73,6
23	Холмск	29,2	22,3	1,1	0,8	63,0	78,0
ИТОГО по субъекту РФ		27,6	26,5	3,0	1,8	56,4	72,2
ИТОГО по город. округам		34,4	35,0	3,8	4,1	57,1	61,2

Что касается безвозмездных поступлений, то до 2008 г. [3, с. 39] намечалась тенденция к переходу от перечисления дотаций, направления расходования которых определяются муниципалитетами самостоятельно, к субсидиям, т.е. долевого участию вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые он считает необходимым.

Дотации, субсидии и субвенции

В ходе реформы местного самоуправления значительная роль была отведена поддержке местных бюджетов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы с помощью целевых трансфертов — субсидий (для долевого финансирования приоритетных расходов) и субвенций (для финансирования расходов по переданным полномочиям).

Таблица 3

Доля дотаций, субсидий и субвенций в объёме безвозмездных поступлений местных бюджетов, %

№	Городской округ, субъект РФ	Доля в общем объеме безвозмездных поступлений, %					
		Дотации		Субсидии		Субвенции	
		2007 ⁷	2011 ⁸	2007	2011	2007	2011
Республика Карелия							
1	Костомукша	3,2	0,3	32,7	36,5	64,1	33,8
Республика Коми							
2	Инта	43,4	59,6	10,1	13,8	46,5	19,6
3	Усинск	29,1	24,5	18,1	23,2	52,9	49,5
4	Воркута	45,5	46,1	12,4	25,2	42,1	26,3
5	Ухта	25,9	32,1	21,3	29,7	52,8	33,6
ИТОГО по субъекту РФ		35,9	40,5	15,4	22,9	48,5	32,2
Архангельская область							
6	Коряжма	—	—	7,9	15,9	91,7	82,1
7	Новодвинск	—	23,0	19,9	9,9	79,8	70,7
8	Котлас	—	7,2	19,1	15,1	80,7	46,4
ИТОГО по субъекту РФ		—	10,0	15,6	13,6	84,0	66,4
Мурманская область							
9	Апатиты	30,6	19,1	18,5	34,1	50,9	45,9
10	Кировск	6,6	6,2	56,7	47,2	36,4	42,2
11	Мончегорск	19,9	25,3	60,8	42,8	19,3	30,1
ИТОГО по субъекту РФ		19,0	16,8	45,3	41,3	35,5	39,4
Ямало-Ненецкий АО							
12	Губкинский	53,3	40,9	0,7	36,5	43,9	20,5
13	Муравленко	57,5	48,8	0,9	28,1	41,5	21,7
14	Лабытнанги	72,4	47,6	0,6	37,8	27,0	14,7
ИТОГО по субъекту РФ		61,0	45,7	0,7	34,1	37,4	18,9
Ханты-Мансийский АО							
15	Урай	43,1	37,5	31,2	31,5	17,3	23,6
16	Лангепас	33,2	47,4	36,3	17,0	21,2	24,7
17	Радужный	43,8	46,3	35,7	25,3	20,0	24,7
18	Пыть-Ях	39,2	44,1	38,2	13,9	21,0	29,4
19	Нягань	48,0	35,8	26,1	36,0	24,7	24,6
20	Мегион	37,9	41,8	35,1	21,1	24,9	33,6
ИТОГО по субъекту РФ		40,8	42,1	33,7	24,1	21,5	26,7
Сахалинская область							
21	Охинский	7,3	36,7	62,5	32,6	28,8	9,7
22	Корсаков	2,4	29,1	15,7	45,7	81,8	8,0
23	Холмск	2,4	48,5	60,6	16,3	35,7	8,5
ИТОГО по субъекту РФ		4,0	38,1	46,2	31,5	48,7	8,7
ИТОГО по городам:		28,0	32,5	27,0	27,6	43,6	31,4

⁷ Дотации, субсидии, субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ до 2008 г.

⁸ Дотации, субсидии, субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям после 2008 г.

За последние годы соотношение дотаций, субсидий и субвенций (табл. 3) зависит от того, к какому субъекту Федерации относится тот или иной городской округ. Так, в Костомукше Республики Карелия доля дотаций от вышестоящих бюджетов в 2011 г. почти нулевая, невысокая доля дотаций городским округам наблюдается также в Архангельской и Мурманской областях. В остальных северных субъектах РФ доля дотаций в 2011 г. составляет около 40%. Причём в Сахалинской и Архангельской областях, наоборот, произошло перераспределение безвозмездных поступлений в пользу дотаций.

Анализируя данные 2007 и 2011 гг., можно сделать вывод, что городские округа в различных регионах имеют различные возможности реализации собственной инвестиционной политики в связи с тем, что доля дотаций, направления расходования которых определяются муниципалитетом самостоятельно, колеблется от 0,3 до 59,6%, что даёт (или не даёт) определённую свободу в реализации муниципальной инвестиционной политики.

Применительно к субсидиям субъекты Федерации получили свободу действий по выбору направлений финансирования. В итоге приоритетные направления социально-экономического развития городов финансируются в тех направлениях, которые региональные власти считают приоритетными, а собственные направления развития финансируются местными бюджетами по остаточному принципу.

В целом структура доходов говорит о том, что основной проблемой осуществления муниципальной инвестиционной политики является недостаток бюджетных средств и дотационный бюджет большинства муниципальных образований Севера, а также зависимость муниципальных образований от субъектов Федерации в части финансового обеспечения и, как следствие, в части реализации собственной социально-экономической политики и инвестиционной в частности. Низкая доля местных налогов и, наоборот, высокая доля регулирующих налогов, ежегодное изменение которых, а также неопределенность нормативов отчислений в местный бюджет усиливает зависимость бюджета муниципального образования от вышестоящих уровней, что сужает самостоятельность муниципального образования в сфере инвестиционной деятельности.

Инвестиции

Что касается инвестиций, то различают два их типа: в форме капитальных вложений, обеспечивающих воспроизводство основных средств, и портфельные (приобретение ценных бумаг), обеспечивающие воспроизводство финансовых средств. Для муниципальных образований основную роль играют капитальные вложения — затраты на новое строительство,

расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих объектов, приобретение оборудования и т.д.

Анализируя долю бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств по отраслям, можно сделать вывод, что в 2011 г. по сравнению с 2008 г. доля бюджетных инвестиций сократилась в 16 исследуемых городах, причём в среднем в 2 раза. Наибольший рост бюджетных инвестиций в основные фонды отмечается в Воркуте Республики Коми и Корсакове Сахалинской области. Направления и доли бюджетных инвестиций во всех городах различные, но традиционно высокие доли финансирования составляет жилищно-коммунальное хозяйство (в среднем 43%), на финансирование объектов образования и здравоохранения направляются примерно 20 и 15% инвестиций соответственно и около 2% на объекты культуры. Что касается спортивных объектов, то если в 2008 г. на их инвестирование в среднем приходилось около 8%, а в некоторых городских округах эта величина достигала 63% (Костомукша), то в 2011 г. ни в одном из городских округов спортивные объекты не предусматривают инвестиций из муниципального бюджета.

В различных городских округах доли и направления финансирования существенно отличаются. Так, например, на развитие ЖКХ в одних городах идет около 90% инвестиций (Холмск), а в других пять и менее процентов (Костомукша, Инта). Акцент на развитии здравоохранения делается в Коряжме и Котласе Архангельской области, а на образовании — в Пыть-Ях Ханты-Мансийского АО. По регионам также нечётко прослеживаются направления развития городских округов. С определенной долей уверенности можно говорить, что в городских округах Сахалинской области и Ямало-Ненецкого АО основные усилия направлены на ЖКХ, в Ханты-Мансийском АО — на ЖКХ и образование, в Мурманской — на образование и здравоохранение, в Архангельской области основные инвестиции сосредоточены на здравоохранении.

Таким образом, направления бюджетных инвестиций в различных городских округах существенно отличаются и зависят от развития и потребностей самого муниципального образования, что говорит о специфичности и уникальности развития каждого отдельно взятого муниципального образования. Следовательно, муниципальная инвестиционная политика, а также различные методы и механизмы управления инвестициями должны применяться с учетом направлений и особенностей развития каждой конкретной территории.

Что касается источников финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета, то можно выделить три основных:

- 1) средства муниципальных бюджетов (в том числе заёмные) и вышестоящих бюджетов;

- 2) прямые инвестиции и различные формы муниципального сотрудничества;
- 3) средства организаций различных форм собственности, в случае если проект может генерировать доходы (например, проекты в области ЖКХ) [4, 2007].

Если рассматривать инвестиции в основной капитал за счёт средств муниципального бюджета, инвестиции, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) и организациями муниципальной формы собственности, то по сравнению с 2008 г. во многих городах произошло существенное сокращение инвестиций в основной капитал за счёт средств муниципального бюджета. Из 23 городов только в шести этот показатель не уменьшился, причём четыре города из них относятся к моногородам, и только в четырёх городах (Котласе, Ухте, Кировске и Мегионе) увеличился примерно в 1,5 раза.

Инвестиции организаций, находящихся на территории муниципального образования, наоборот, в большинстве своём (за исключением городов-«рекордсменов») выросли примерно в 1,3 раза (в моногородах — в 3,4 раза). Особо стоит отметить города Инту Республики Коми и Охинский Сахалинской области, где рост данного показателя увеличился в 42 и 27 раз соответственно по сравнению с 2008 г. В шести городских округах участие в инвестициях в основной капитал за счёт средств организаций сократилось.

Инвестиции за счёт организаций муниципальной формы собственности несколько сократились, за исключением городов Охинский и Корсаков Сахалинской области, где этот показатель увеличился в 185 и 40 раз соответственно.

В среднем удельный вес инвестиций за счёт средств муниципального бюджета составляет всего 5,6% (в моногородах — 2,7%), в то время как удельный вес инвестиций организаций, находящихся на территории муниципального образования, в среднем составляет почти 90%, а в шести моногородах достигает почти стопроцентного уровня, на организации муниципальной формы собственности приходится около 7%.

Разброс денежных сумм также весьма значительный, особенно в инвестициях организаций, находящихся на территории муниципалитета. Там, где находятся довольно успешные крупные предприятия, в том числе и градообразующие, суммы инвестиций увеличиваются в разы. Так, если взять, к примеру, Мурманскую область, то в Кировске и Мончегорске, являющихся моногородами, на территориях которых расположены крупные градообразующие предприятия, объём инвестиций за счёт организаций на порядок выше, чем в Апатитах. Объём инвестиций организациями Кировска в 33 раза превышает апатитский уровень, сумма инвестиций организаций в Мончегорске — в 3 раза выше.

В настоящее время бюджеты муниципальных образований не располагают свободными денежными средствами, сопоставимыми со стоимостью финансирования инвестиционных проектов, а случаи, когда внешний инвестор полностью финансирует инвестиционный проект, редки [5, с.373]. Чаще всего определённую долю инвестиционных расходов, в основном в объекты инфраструктуры, приходится оплачивать муниципальному образованию. Одним из способов финансирования инвестиционных проектов можно считать получение денежных средств за счёт продажи муниципального имущества, но такой способ является единовременным решением проблемы, т. к. ведёт к уменьшению активов муниципального образования. В связи с этим для финансирования своих потребностей муниципальные органы власти привлекают заёмные средства.

Объёмы муниципального долга, способы заимствования

Объёмы муниципального долга, по данным Министерства финансов РФ⁹ (табл. 4), постоянно увеличиваются, и в 2012 г. их прирост к 2010 г. составил по регионам Севера около 20%, что в 3 раза ниже, чем в целом по РФ, где этот показатель составил 65%.

Таблица 4

Объём муниципального долга по субъектам РФ, тыс. руб.

№	Субъект РФ	2010	2011	2012	Прирост в % к 2010
1	Республика Карелия	1308871	1441343	1702244	130%
2	Республика Коми	1333833	1446063	1491696	112%
3	Архангельская область	879857	1514506	2221300	252%
4	Ненецкий АО	н/д	н/д	30000	–
5	Мурманская область	2231920	2342482	2341291	105%
6	Ханты-Мансийский АО — Югра	3030017	3992514	3118441	103%
7	Ямало-Ненецкий АО	2289991	2424367	1886719	82%
8	Республика Тыва	21550	196664	301604	1400%
9	Республика Саха (Якутия)	1386704	1495574	1538822	111%
10	Камчатский край	1636879	2001872	1977447	121%
11	Магаданская область	1509354	1554401	1628513	108%
12	Сахалинская область	2040452	2411331	2726123	134%
13	Чукотский АО	–	–	–	–
Всего по субъектам РФ		17671438	20823128	20964200	119%
Всего по РФ		130337616	169810885	215474394	165%

В среднем муниципальный долг регионов Крайнего Севера составляет около 10% от общей суммы долга по стране, что является средним показателем. К примеру, Приволжский и Центральный федеральные округа имеют 30 и 21% задолженности муниципальных образований от общей суммы муниципального долга соответственно. Самые низкие показатели

⁹ Официальный интернет-сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 18.06.2013).

муниципального долга в Северо-Кавказском (2%) и в Дальневосточном (6%) федеральных округах.

В зарубежной практике для получения заемных средств органы местной власти используют следующие формы заимствования: банковский кредит, вексельный заём, облигационный заём. За рубежом каждая форма муниципального заимствования имеет свою сферу применения: банковские кредиты используются для покрытия краткосрочных кассовых разрывов, вексельные займы — для покрытия дефицита муниципального бюджета, облигационные займы — для финансирования долгосрочных капиталовложений [6, 2000].

В отечественной практике широко применяются кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ, которые, согласно Бюджетному Кодексу РФ, даются не более чем на три года, в силу чего не могут использоваться в качестве финансирования инвестиционных проектов, рассчитанных на длительный срок, к тому же возможности получения средств из вышестоящих бюджетов крайне ограничены, если данный проект не попал в какую-либо федеральную или региональную программу. В связи с этим основным источником финансирования инвестиционных проектов на муниципальном уровне, по мнению многих авторов [7, 8, 9], выступают заемные средства (облигации) и кредиты коммерческих организаций.

Облигационные займы являются традиционным и широко распространенным в мире способом заимствования для региональных и местных органов власти. На международных фондовых рынках муниципальные облигации занимают одно из основных мест, получив особое развитие в федеративных государствах с высокой степенью экономической самостоятельности регионов. По обороту рынка муниципальных облигаций лидирует США, значительную долю рынка занимают европейские страны. Облигационная форма заимствования местных органов власти получила развитие в Азии (прежде всего в Японии), на развивающихся фондовых рынках Латинской Америки. В странах Западной Европы роль облигационных займов в качестве источников финансирования является одним из важнейших способов пополнения местного бюджета. Например, во Франции заёмные средства составляют 32–35% общего объёма бюджета местного самоуправления [10, 2000].

В настоящее время в РФ рынок муниципальных облигаций (облигаций городов и районов, не являющихся субъектами РФ) является крайне не развитым, в отличие от рынка субфедеральных облигаций (облигаций субъектов РФ). Согласно данным Министерства финансов РФ, на 1 января 2012 г. было зарегистрировано и действуют 79 выпусков ценных бумаг 28 субъектами РФ на сумму 343878 363 тыс. руб., большую долю суммы из которых занимают Москва (49,9%) и Московская область (11,8%). Из регионов Крайнего Севера зарегистриро-

ваны 13 выпусков ценных бумаг только четырьмя субъектами РФ (Республики Коми, Карелия, Якутия и Ханты-Мансийский АО), суммарная доля которых составляет 5,9% от общей суммы ценных бумаг, выпущенных субъектами РФ.

Что касается муниципальных образований, то если в России в 1997 г. выпуски облигаций были зарегистрированы в 16 муниципальных образованиях, где только три города являлись федеральными центрами, то в 2006 г. зарегистрировали свои облигации только три города, а в 2007 г. не было зарегистрировано ни одного выпуска муниципальных бумаг. В настоящее время, по данным Минфина¹⁰, на 1 января 2012 г. только в семи городах были выпущены и действуют муниципальные облигации, шесть из которых являются федеральными центрами (Уфа, Томск, Волгоград, Краснодар, Красноярск, Казань) и один городской округ Дубна Московской области, с численностью населения 70 тыс. чел. Сумма долга по муниципальным облигациям составляет всего 2% от общей суммы долга по ценным бумагам субъектов РФ и муниципальных образований.

В настоящее время существует комплекс различных ограничений на возможности выпуска муниципальных ценных бумаг местными органами самоуправления. Такие ограничения закреплены в рамках Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 N145-ФЗ (в ред. от 07.05.2013); в федеральном законе от 05.08.2000 N 116-ФЗ (ред. от 24.06.2007) «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»; в федеральном законе от 29.07.1998 N 136-ФЗ (ред. от 14.06.2012) «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Основными законодательными ограничениями на выпуск облигаций муниципальными образованиями являются: 1) согласно ст. 107 Бюджетного кодекса, предельный объём муниципального долга не должен превышать утверждённый общий годовой объём доходов местного бюджета без учета утверждённого объёма безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений; 2) согласно закону «Об особенностях обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только в случае утверждения решением органа местного самоуправления о бюджете на текущий финансовый год (1) предельного размера соответствующего муниципального долга и (2) предельного объёма заемных средств, направляемых муниципальным образованием в течение текущего финансового года на финансирование дефицита бюджета или программ развития муниципального образования.

¹⁰ Официальный интернет-сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 18.06.2013).

При этом предельный объём заемных средств, направляемых муниципальным образованием в течение текущего финансового года на указанные цели, не должен превышать 15% объёма доходов местного бюджета на текущий финансовый год без учёта финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, а также без учёта привлеченных в текущем финансовом году заемных средств. А предельный объём расходов на обслуживание долга муниципального образования в текущем финансовом году не должен превышать 15% объёма расходов бюджета соответствующего уровня.

Согласно программам муниципальных внутренних заимствований городских округов Крайнего Севера на 2012 г., 11 городов из 20 (по трём городским округам нет данных) привлекают кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ, 15 городов используют кредиты коммерческих организаций и 10 городов используют оба указанных источника финансирования дефицита местного бюджета. Из них три города (Инта, Воркута и Лабытнанги) в 2012 г. не планировали пользоваться кредитами, а только погашали ранее взятые кредиты. Заём денежных средств с использованием ценных бумаг не предусмотрен ни в одном из исследуемых муниципальных образований.

Ещё одним видом займа являются гарантии возврата денежных средств, предоставляемые муниципальными органами власти. Из исследуемых городов в 2012 г. гарантии, согласно программам муниципальных гарантий, предоставляли только четыре города: Радужный и Пыть-Ях (Ханты-Мансийский АО) и Корсаков и Холмск (Сахалинская область). Исполнение по ранее предоставленным гарантиям предусмотрено в семи городских округах.

Специфика муниципальных займов заключается в том, что, в отличие от целей других эмитентов, они направлены на решение местных проблем, а не на получение прибыли. В связи с этим муниципальные займы являются малопривлекательными для внешних инвесторов и в большей степени нацелены на население и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования и заинтересованных не в получении максимальных дивидендов по займу, а в получении социальных эффектов для данной территории.

Р.В. Бабун и З.З. Муллагалеева классифицируют муниципальные займы на несколько групп [8, с. 74–77]:

- 1) Займы на инвестиции в объекты инфраструктуры и социального назначения, приносящие отдачу в виде общественной пользы, но не денежного дохода. В сегодняшней экономической ситуации указанные займы могут позволить себе единичные, самые благополучные в финансовом отношении муниципальные образования, т. к. участие в них внешних инвесторов маловероятно.

- 2) Займы на инвестиции в расширение налогооблагаемой базы местного бюджета, т.е. в строительство или реконструкцию объектов, доходы от эксплуатации которых будут пополнять бюджет (например, многоэтажные гаражи, магазины, рынки и др.). Такой заем может рассматриваться как чисто коммерческий, в нем могут участвовать и внешние инвесторы.
- 3) Займы на инвестиции в ресурсосберегающие и иные технологии, позволяющие сократить расходы местного бюджета. Например: замена уличных светильников на более экономичные, замена изоляции теплотрасс, сопровождающаяся снижением потерь тепла и др. Такой заём тоже может рассматриваться как коммерческий, хотя здесь сложнее выделить реальный источник погашения средств.

Ресурсосберегающие проекты

А.Н. Швецов отмечает, что среди перечисленных видов займов основными для муниципалитетов должны стать займы, направленные на ресурсосберегающую модернизацию социальных объектов, т. к. в перспективе они позволят сокращать расходы бюджетов [7, с.21]. Он предполагает, что удельный вес этих инвестиций в структуре общего объёма инвестиций должен составлять не менее 50%. Это утверждение наиболее актуально для городов Крайнего Севера, где любого вида ресурсы стоят в несколько раз дороже, чем в других регионах страны, а потери, к примеру, тепла, в экстремальных климатических условиях намного выше, к тому же в северных регионах процент износа зданий, сооружений и оборудования гораздо выше, чем в целом по стране.

Таблица 5

Удельный вес расходов бюджета на реализацию муниципальных программ, направленных на ресурсосбережение, в общем объёме расходов бюджета на целевые программы

Наибольший удельный вес ресурсосберегающих программ			Наименьший удельный вес ресурсосберегающих программ		
№	Городской округ	Удельный вес, %	№	Городской округ	Удельный вес, %
1	Ухта	31,7	1	Костомукша	0,0
2	Урай	20,2	2	Лабытнанги	0,4
3	Кировск	19,4	3	Муравленко	1,0
4	Воркута	16,5	4	Радужный	1,0
5	Холмск	10,9	5	Лангепас	1,3

В связи с тем, что основным механизмом реализации инвестиционных проектов являются муниципальные целевые программы, анализ направлений их реализации позволяет сделать вывод, что на ресурсосберегающие программы в среднем по городским округам Крайнего Севера приходится 7,4% от общих расходов муниципалитетов на целевые программы. Эти данные варьируются от 0% в Костомукше до 31% в Ухте (табл. 5).

Практически во всех муниципальных образованиях реализуется долгосрочная ведомственная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании» до 2015–2020 гг. В большинстве муниципальных образований она является и единственной. Суммы финансирования этой программы также весьма различны. Так, в Кировске на её реализацию в 2012 г. предусмотрено более 19% от общих расходов на целевые программы, а в Лабытнанги — 0,4%. Наибольшее количество целевых программ, направленных на ресурсосбережение, реализуется в Ухте и Мончегорске (6 и 5 соответственно). Помимо энергосбережения и энергоэффективности в данных городских округах предусмотрены: повышение надёжности электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и ряд других программ. Только в Ухте на эти цели идет более 31% расходов на целевые программы, а в Мончегорске — около 10%.

Использование энергосберегающих технологий муниципальными образованиями затруднено недостатком финансовых средств у предприятий, недостаточной платежеспособностью населения, сложностью получения кредитов на приемлемых условиях.

В связи с этим на фоне сокращения бюджетных доходов на местном уровне проявляется тенденция к отказу от инвестиционных расходов в пользу текущих — различных социальных выплат, текущего ремонта инфраструктуры и т.д. Подавляющее количество целевых программ, реализуемых в муниципалитетах Крайнего Севера, направлены на социальную сферу, содержание и ремонт муниципальной собственности и жилищно-коммунального хозяйства. Затраты на ремонт и содержание зданий и сооружений, функционирующих на территории Крайнего Севера, гораздо выше, чем в среднем по стране из-за тяжелых климатических условий и ввиду их повышенной изношенности.

Ситуация общей нехватки денежных средств не позволяет осуществлять значительное финансирование инвестиционных проектов из бюджета территориального образования. Сам процесс подобного финансирования, учитывая масштабность необходимых структурных преобразований, возможен исключительно для объектов жизнеобеспечения территории. Все прочие, не первостепенные для функционирования территории объекты могут рассчитывать только на выделение бюджетных средств по остаточному принципу. В результате при организации целевых займов под реализацию конкретных инвестиционных проектов местные органы власти помимо основной инвестиционной задачи решают и социально-экономические проблемы своей территории.

Капитальные затраты, предусмотренные на строительство в социальной сфере и инфраструктуре, отмечаются в восьми городских округах (Апатиты, Губкинский, Костомукша,

Котлас, Муравленко, Ухта, Новодвинск, Урай). Затраты на расширение налогооблагаемой базы местного бюджета, т.е. в строительство или реконструкцию объектов, доходы от эксплуатации которых будут пополнять бюджет, не предусмотрены ни в одном из муниципальных образований.

Помимо указанных видов население также может выступать участником муниципальных займов. Для такого рода участников наиболее характерны жилищные займы. Именно в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов для инвестирования в жилищное строительство в городе Дубне Московской области с населением 70 тыс. чел. в 1995 и в 1997 гг. были выпущены облигации общей стоимостью 10 722 тыс. руб. со сроками погашения в 2025 и 2022 гг. В последующие годы такого рода облигации городами, не являющимися федеральными центрами, не выпускались. Что касается городских округов Крайнего Севера, то в трёх муниципалитетах (Инта, Костомукша, Радужный) реализуются программы стимулирования жилищного строительства и в пяти округах (Губкинский, Лабытнанги, Инта, Корсаков, Холмск) — программы по строительству жилья при участии федерального и регионального уровня. Так, к примеру, в Губкинском Ямало-Ненецкого АО на протяжении ряда лет работает и совершенствуется система строительства жилья, основанная на привлечении средств по долевному участию юридических и физических лиц. За 2010 г. население города инвестировало в строительство жилья 16,63 млн руб. Администрацией города заключены муниципальные контракты на участие в долевом строительстве 21 квартиры на сумму 82,2 млн руб.¹¹.

Заключение

Подводя итог рассмотрению финансовой основы муниципальных образований Севера на основе анализа бюджетной обеспеченности и структуры доходов, можно сделать вывод, что большинство городских округов Севера остаются высоко дотационными, а инвестиционная политика муниципальных органов власти напрямую зависит от инвестиционной политики региональных органов власти. Это связано с тем, что самостоятельная инвестиционная политика муниципальных образований крайне ограничена и возможна только в очень редких случаях и в высокодоходных образованиях. Большинство муниципалитетов вынуждено искать финансовую поддержку в вышестоящих бюджетах и тем самым учитывать приоритеты развития региональных и федеральных программ. При этом моногорода находятся в более благоприятном финансовом положении по сравнению с другими городскими округа-

¹¹ Комплексный инвестиционный план развития моногорода Губкинский, утвержденный постановлением Администрации города от 12 марта 2012 г. № 430.

ми, имеют более стабильный бюджет и гораздо большие инвестиционные возможности за счёт участия в инвестиционной деятельности градообразующих предприятий.

Литература

1. Российское местное самоуправление: Итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // Вопросы местного самоуправления: Стратегия и практика муниципального развития. 2009. № 3 (25). С. 20.
2. Материалы парламентских слушаний «Проблемы развития муниципальных образований в жизнеобеспечения населения в северных районах Российской Федерации», г. Москва, 29 марта 2007 г. С.6–7.
3. Емельянова Е.Е. Анализ системы управления и механизмов реализации местной социально-экономической политики северного города // Север и рынок. 2010. 1/2010 (25). С. 39.
4. Жигалов Д., Мещеряков И. Источники финансирования инвестиционных потребностей муниципальных образований и факторы их кредитоспособности // Рынок ценных бумаг. 17.01.2007. URL: http://www.urbaneeconomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=822 (дата обращения: 24.03.2014).
5. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б.Зотова. СПб.: Питер, 2008. 511 с.
6. Роль межбюджетных отношений в формировании национального рынка муниципальных бумаг // Сборник трудов молодых ученых и студентов Волгоградского государственного университета. Волгоград, 2000.
7. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. Изд. 3-е, испр. и существ. доп. М.: Едиториал УРСС, 2004. 224 с.
8. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики. М.: Феникс, 2001.
9. Саак А., Колчина О. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования // Муниципальная власть. 2006. № 4. С. 53–64.
10. Информационная обеспеченность муниципального займа как составляющая его инвестиционной привлекательности // Сборник трудов молодых ученых и студентов Волгоградского государственного университета: в 2 ч. Волгоград, 2000.

*Рецензент: Сеницкая Наталья Яковлевна,
доктор экономических наук, профессор*