

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 911.9

О.В. Кузнецова¹**БЮДЖЕТНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ В РОССИИ КАК ФАКТОР ИХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Анализируются данные по исполнению бюджетов городов-миллионников в 2006–2016 годах. Особое внимание уделено оценке степени самостоятельности городских властей в принятии решений о расходовании бюджетных средств. Показано, что самостоятельность властей городских округов (муниципальных образований) очень низка и имеет тенденцию к снижению; власти городских округов утратили влияние на развитие здравоохранения, но стали тратить относительно больше средств на экономику; объемы средств, которыми распоряжаются власти городских округов в разы меньше по сравнению с объемами средств Москвы и Санкт-Петербурга. Сделан вывод о необходимости расширения полномочий властей городских округов, сближении статусов городов-миллионников при условии анализа прямых расходов региональных бюджетов.

Ключевые слова: крупнейшие города, бюджеты городских округов, межбюджетные трансферты, структура расходов, национальная экономика, социальная сфера.

Введение. В последние годы и в мире, и в России все большее внимание как в научных исследованиях, так и в практике управления уделяется городам, особенно крупнейшим, занимающим особое место в социально-экономическом развитии стран. И дело не только в продолжающейся концентрации населения в городских агломерациях, но и в изменяющейся роли ключевых городов в территориальной структуре экономики стран. После ухода из городов «старой» промышленности и возрастания роли в их экономике сферы услуг начался новый этап индустриализации городов – размещения в них высокотехнологичной промышленности. Именно крупнейшие города оказались наиболее привлекательными территориями для новых отраслей промышленности, поскольку ключевое значение для их размещения имеет человеческий капитал, наличие креативного класса; важны также возможности кластеризации, гораздо более широкие в ключевых городах в силу достаточности в них трудовых ресурсов, развитости системы профессионального образования [Perry, 2012; Urbanization and Development, 2016].

Лидирующие позиции крупнейших городов в социально-экономическом развитии страны – в процессах модернизации, глобализации и др. – уже давно отмечаются в России [Зубаревич, 2002, 2010]. Расчеты по данным последних лет подтверждают названные тенденции, в частности, видна модернизация промышленности российских городов-миллионников [Kuznetsova, 2017].

Вместе с тем реализация преимуществ экономического развития крупнейших городов требует

возрастания роли в системе государственного/муниципального управления самих городских властей [Herrschel, 2014]. И это связано не только с продолжающимися политическими процессами децентрализации, но и с новыми экономическими вызовами. Экономические управленческие решения становятся все более индивидуальными, то есть в большей степени учитывающими особенности (в том числе конкурентные преимущества и недостатки) конкретных территорий. Это характерно и для кластерной политики, и для получающей в настоящее время все большую популярность концепции «умной специализации» [Foray, 2015].

В этом контексте важно оценить, насколько власти российских городов-миллионников могут влиять на социально-экономическое развитие городов, в том числе, в рамках своей бюджетной политики. В настоящее время в России насчитывается 15 городов-миллионников (в их административных границах). Среди них Москва и Санкт-Петербург занимают особое место, поскольку по своему статусу являются субъектами Российской Федерации (городами федерального значения). Власти этих городов имеют относительно широкие полномочия – такие же, как и власти республик, краев, областей; кроме того, бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга постоянно анализируются вместе с бюджетами других субъектов РФ. Остальные города-миллионники имеют статус муниципальных образований, точнее, городских округов².

В России, безусловно, есть уже немало работ по особенностям и проблемам формирования мест-

¹ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, географический факультет, кафедра экономической и социальной географии России, профессор, докт. экон. н., профессор РАН; e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

² Городские округа, в соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются одним из видов муниципальных образований. Этим же законом регламентируются полномочия органов местного самоуправления, в том числе городских округов.

ных бюджетов, но в силу характерного для России отставания муниципальной статистики от региональной, есть явный дефицит работ по конкретным муниципальным образованиям, в том числе по городам-миллионникам. Большая часть исследований основывается на анализе статистики Федерального казначейства, в которой приводятся данные в разрезе субъектов РФ только в целом по разным типам местных бюджетов [Силуанов, Стародубровская, Назаров, 2011; Сумская, 2016] или же проводится анализ состояния местных бюджетов в отдельных субъектах РФ [Бухвальд, Печенская, 2017; Поварова, 2016]. Работы по географии общественных финансов продолжают оставаться крайне немногочисленными [Куликов, 2012]. Один из важных выводов исследования Г. Куликова (в котором в качестве примеров рассматриваются крупные города Уральского и Приволжского федеральных округов) – географическая дифференциация финансово-бюджетного положения муниципалитетов чаще всего обусловлена институциональным фактором, причем сильные ограничения финансовой самостоятельности муниципалитетов характерны и для экономически развитых регионов.

Материалы и методы исследований. Исходя из представленной постановки проблемы, задачей данного исследования был анализ возможностей властей городов-миллионников в статусе городских округов влиять на социально-экономическое развитие городов через расходы городских бюджетов, в том числе в сравнении с Москвой и Санкт-Петербургом. Для нас была важна не только текущая ситуация, но и тренды последнего десятилетия: мы анализируем данные 2006–2016 гг., что ранее в научных исследованиях не делалось (в одном из актуальных исследований – [Богатство и самостоятельность, 2017] – охватывается больший круг городов, но данные приводятся только за 2013–2015 гг.). Выбор 2006 г. в качестве базового обусловлен тем, что это год вступления в силу реформы местного самоуправления, в рамках которой были по-новому определены границы муниципальных образований, расходные обязательства и доходные источники местных бюджетов³.

Приведем анализ объемов бюджетных расходов городов-миллионников на душу населения, структуры расходов городов, отражающей прежде всего полномочия городских властей, а также самостоятельности властей городов в принятии бюджетных решений. Ведь, как известно, несмотря на провозглашенный в российском законодательстве принцип самостоятельности бюджетов разных уровней, на деле власти субъектов РФ и в еще большей степени муниципальных образований вынуждены ориентироваться не только на собственные представления об оптимальных направлениях расходования бюджетных средств, но и на требования вышестоящих властей. При этом в отличие от существую-

щих исследований [Силуанов, Стародубровская, Назаров, 2011; Богатство и самостоятельность, 2017], мы оцениваем не самостоятельность бюджетов в части доходной его части, а именно возможности городских властей самостоятельно формировать бюджетные расходы, то есть влиять на социально-экономическое развитие городов.

Статистическая основа нашего исследования – это данные по фактическому исполнению доходов и расходов бюджетов городов – городских округов и субъектов РФ. Источником данных по субъектам РФ (точнее, по консолидированным бюджетам субъектов РФ) является Интернет-сайт Федерального казначейства РФ. Основа данных по бюджетам городских округов – база данных муниципальных образований Росстата. Существующие в этой базе пробелы мы восполнили нормативно-правовыми актами городских округов по исполнению их бюджетов.

Результаты исследований и их обсуждение. Ограничивать *самостоятельность городских властей* вышестоящие органы власти (федеральные – для Москвы и Санкт-Петербурга, федеральные и региональные – для остальных городов-миллионников) могут разными способами. Во-первых, принимая нормативно-правовые акты, регламентирующие функционирование разных отраслей экономики, социальной сферы и обязательные для исполнения всеми органами власти. Один из примеров – федеральные образовательные стандарты, которые должны учитываться, даже если школьное образование финансируется из низовых бюджетов. Во-вторых, оказывая неформальное влияние на нижестоящие органы власти в рамках кадровой политики. В-третьих, повышая роль целевых трансфертов в системе межбюджетных отношений. Налоговыми и неналоговыми доходами, поступающими от вышестоящих органов власти нецелевыми трансфертами (дотациями) региональные и местные органы власти могут распоряжаться по собственному усмотрению (естественно, в рамках своих полномочий). Средства целевых трансфертов могут быть направлены только на те виды расходов, на которые эти трансферты выделены.

Целевые трансферты в России бывают двух основных видов – субвенции и субсидии. Субвенции – это межбюджетные трансферты, которые передаются нижестоящим бюджетам на финансирование переданных государственных полномочий. То есть речь идет о полномочиях, которые законодательством закреплены за федеральными властями, но которые сами федеральные власти выполнить не могут, и реализацией полномочий занимаются региональные или местные власти. Аналогично региональные органы власти могут передать реализацию части своих полномочий (обязательств) местным властям. Соответственно расходы за счет субвенций однозначно диктуются решениями вышестоящих властей.

³ В соответствии с уже названным федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также внесенными в Бюджетный кодекс РФ поправками.

По отношению субвенций к расходам бюджетов городов-миллионников контраст между городами федерального значения и городскими округами огромен (табл. 1). В Москве и Санкт-Петербурге показатель не превышал в рассматриваемые годы 2–3%, исключением стали только первые годы кризиса в Санкт-Петербурге. По городским округам в среднем порядка трети расходов городских бюджетов – это деньги на финансирование федеральных/региональных мандатов. То есть только 2/3 расходов городских бюджетов – это расходы, хоть в какой-то степени обусловленные решениями самих городских властей. Минимальная доля субвенций в доходах городских бюджетов – в Уфе и Самаре, но и здесь это около четверти доходов, напротив, в Челябинске показатель приблизился к половине доходов.

Негативной тенденцией является практически повсеместный рост отношения субвенций к расходам бюджетов городских округов. Исключением является только Самара, где показатель отличается сильной нестабильностью, и явного тренда на увеличение роли субвенций нет.

Субсидии, в отличие от субвенций, выделяют на финансирование собственных полномочий региональных или местных властей. Причем мало того, что субсидии должны быть потрачены на определенные вышестоящими властями цели, предоставляются субсидии только при софинансировании за счет собственных доходов городских бюджетов. Формально получение субсидий не является обязательным (если у городских властей нет желания или возможности выделить собственные средства на софинансирование тех или иных обязательств, можно на субсидии и не претендовать). Однако на практике в подавляющем большинстве случаев власти не могут позволить себе отказаться от дополнительных денег из вышестоящего бюджета в силу нехват-

ки средств на решение необходимых проблем, да и неформальное давление на власти на местах тоже присутствует (примеры отказа от субсидий известны только по Москве, но это совершенно особый случай).

В качестве общего показателя, позволяющего оценить степень самостоятельности городских властей в формировании расходов городских бюджетов, рассчитаем отношение к общей сумме расходов городских бюджетов налоговых и неналоговых доходов, а также дотаций (как нецелевых трансфертов, направления расходования которых городские власти определяют самостоятельно). Полученные данные свидетельствуют о невысокой степени самостоятельности городских властей в бюджетной политике, опять же за исключением Москвы и Санкт-Петербурга (табл. 2). По городским округам максимальное отношение подлинно собственных (налоговых и неналоговых) доходов и нецелевых трансфертов (дотаций) в доходах городских бюджетов составляет в последние пару лет максимум около 60%. Лидерами по этому показателю стали Новосибирск и Пермь, несколько хуже позиции Казани и Самары. Минимальный уровень самостоятельности оказался в Челябинске (менее 40%). И это учитывая, что города-миллионники относятся к числу наиболее благополучных муниципальных образований (выше формальные показатели уровня экономического развития и бюджетной обеспеченности только в сырьевых моногородах с благополучной ситуацией). Также очевидно, что за рассматриваемый период степень самостоятельности городских властей имела тенденцию к сокращению.

Сложившаяся с бюджетами городских округов ситуация отражает общую для России тенденцию возрастания значимости централизованно принимаемых решений. В последние годы все чаще стали говорить о возрастании роли федеральных манда-

Таблица 1

Отношение субвенций к расходам бюджетов городов-миллионников, %*

Город	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Новосибирск	20,2	27,1	15,5	23,0	22,1	21,0	21,0	16,3	24,4	27,9	33,4
Екатеринбург	17,3	13,0	12,2	12,3	20,7	20,8	26,4	21,7	26,0	28,4	35,4
Нижний Новгород	17,3	16,1	11,5	16,4	15,0	12,4	16,8	21,0	25,6	36,3	35,8
Казань	17,4	16,9	11,1	10,8	8,3	17,1	13,9	17,0	25,6	28,2	29,4
Челябинск	21,0	20,3	18,8	27,1	25,0	21,5	28,3	29,9	42,2	45,8	45,8
Омск	18,3	16,2	15,9	16,2	18,9	20,3	18,3	22,6	28,4	30,8	31,8
Самара	27,3	16,9	10,7	5,4	9,2	5,7	21,6	18,0	26,4	28,7	25,6
Ростов-на-Дону	25,5	19,4	16,2	18,3	19,9	24,1	28,7	27,8	31,5	31,6	34,8
Уфа	15,9	13,3	13,9	15,1	15,7	12,0	17,9	19,2	21,9	21,0	22,3
Красноярск	28,7	25,8	24,0	28,0	29,4	27,2	30,3	33,7	37,9	27,9	36,7
Пермь	28,3	18,9	10,8	12,5	11,7	13,8	22,9	20,5	30,7	32,4	32,6
Воронеж	16,5	15,1	12,5	13,5	11,7	11,3	25,9	18,4	29,2	31,5	33,0
Волгоград	18,2	15,9	14,5	20,8	20,6	20,8	26,6	20,9	35,8	35,3	31,2
Москва	1,5	1,2	1,2	1,9	2,1	1,9	1,6	1,7	1,6	1,8	1,6
Санкт-Петербург	3,1	2,6	3,5	6,4	3,8	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5	2,2

*Здесь и далее в таблицах приведены расчеты автора по данным по исполнению бюджетов городов.

Таблица 2

Отношение налоговых и неналоговых доходов, а также дотаций к общей сумме расходов бюджетов городов-миллионников, %

Города	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Новосибирск	76,9	63,0	70,8	66,8	64,9	64,2	62,0	62,3	66,0	61,9	60,6
Екатеринбург	56,9	71,1	60,2	70,5	67,2	60,2	60,1	59,8	60,8	57,3	50,9
Нижний Новгород	76,2	73,3	63,6	57,0	61,9	55,8	56,5	62,9	62,7	50,0	42,6
Казань	57,9	64,4	71,2	71,9	70,2	33,5	50,3	65,6	61,2	60,5	58,7
Челябинск	56,3	47,0	54,6	56,1	56,6	64,3	47,2	45,4	41,0	37,2	37,3
Омск	70,3	70,6	72,6	68,0	73,7	70,4	67,2	62,6	48,2	52,4	49,0
Самара	65,9	75,9	80,7	87,7	86,2	79,8	68,5	69,0	60,2	59,5	57,4
Ростов-на-Дону	59,2	62,0	60,7	57,0	57,1	52,5	56,5	61,0	55,6	42,9	40,5
Уфа	75,7	76,1	73,6	58,7	62,4	73,4	64,5	48,3	56,7	55,3	52,4
Красноярск	57,2	52,8	60,3	59,9	63,1	61,1	45,2	49,6	54,8	57,4	55,7
Пермь	68,6	75,4	74,5	70,9	75,6	75,7	67,4	73,0	62,8	62,4	60,1
Воронеж	83,1	75,0	70,8	72,1	71,5	77,3	66,0	68,3	52,9	56,0	41,8
Волгоград	75,8	72,6	73,0	67,8	67,3	63,2	63,2	67,3	55,7	53,4	50,2
Москва	105,5	103,0	94,8	84,0	98,0	95,4	91,4	93,9	94,5	104,5	102,2
Санкт-Петербург	99,9	107,2	80,8	76,8	78,7	81,9	92,8	98,6	92,8	96,6	91,8

Примечание. Значение показателя больше 100% означает наличие бюджетного профицита (превышение доходов над расходами).

тов, одним из важнейших из них является хорошо известное требование президентского указа о доведении зарплаты работников бюджетной сферы до среднего по экономике региона уровня. На федеральном уровне озвучивается и много других инициатив в социальной сфере, реализация которых, исходя из существующего распределения расходных обязательств между бюджетами разных уровней, ложится на региональные и местные бюджеты. А увеличение таких обязательств чаще всего сопровождается не увеличением налоговых источников местных бюджетов, а передачей в них дополнительных целевых трансфертов.

Низкий уровень самостоятельности властей городских округов, продолжающий к тому же снижаться, противоречит существующим представлениям о необходимости децентрализации управленческих решений. Правда, если посмотреть на ситуацию с точки зрения интересов населения, то, строго говоря, снижение самостоятельности городских властей в бюджетной политике нельзя трактовать однозначно. С одной стороны, органы власти на местах должны лучше знать потребности населения управляемой территории, нежели вышестоящие. С другой стороны, города-миллионники являются административными центрами своих субъектов РФ, то есть региональные власти сами являются жителями этих городов. А квалификация региональных чиновников обычно считается более высокой по сравнению с квалификацией муниципальных властей.

Есть и еще один неоднозначный момент. Возрастание роли региональных властей скорее всего сопровождается усилением выравнивающей составляющей в бюджетной политике. То есть централизация средств в региональных бюджетах приводит

к перераспределению бюджетных денег от городов-миллионников (являющихся самыми благополучными муниципалитетами в своих субъектах РФ) в пользу других муниципальных образований (в рамках реализации региональными властями политики обеспечения определенного уровня социальных стандартов на всей территории региона). Но одновременно может происходить и определенная концентрация расходов региональных бюджетов в городах-миллионниках, поскольку именно в них обычно размещаются ключевые объекты социальной сферы регионального значения (как в административных центрах субъектов РФ). И жители городов-миллионников неизбежно имеют лучший доступ к социальной инфраструктуре, нежели жители отдаленных территорий регионов. При этом оценить соотношение выравнивающей политики региональных властей и сохраняющейся концентрации средств в региональных столицах невозможно, поскольку приходится сталкиваться с хорошо известной проблемой отсутствия статистических данных по территориальной структуре так называемых прямых расходов, в данном случае региональных бюджетов. Прямыми расходами принято называть расходы бюджетов (федерального, региональных), которые распределяются по территории страны, минуя нижестоящие бюджеты (то есть в виде ассигнований конечным бюджетополучателям, а не в виде межбюджетных трансфертов).

Огромный контраст между городами федерального значения и городскими округами существует и по объемам тех средств, которыми распоряжаются власти городов-миллионников (табл. 3), причем если по общей сумме расходов в расчете на душу населения максимальный разрыв между Москвой и Омском, Воронежем является более чем девяти-

Таблица 3

Расходы бюджетов городов-миллионников на душу населения, руб./чел.

Города	Расходы города всего на душу населения		Расходы города за вычетом субвенций на душу населения		Сумма налоговых и неналоговых доходов, дотаций на душу населения	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Новосибирск	23 012	22 442	16 602	14 943	14 254	13 591
Екатеринбург	22 160	23 048	15 864	14 893	12 707	11 721
Нижний Новгород	20 007	22 241	12 749	14 288	10 013	94 79
Казань	18 077	17 933	12 983	12 668	10 943	10 535
Челябинск	25 001	26 799	13 552	14 514	9 306	9 994
Омск	13 782	14 816	9 538	10 102	7 225	7 266
Самара	19 428	21 088	13 848	15 680	11 555	12 096
Ростов-на-Дону	29 065	27 771	19 878	18 114	12 468	11 242
Уфа	21 289	23 218	16 816	18 030	11 766	12 168
Красноярск	24 628	25 825	17 754	16 346	14 135	14 396
Пермь	21 734	22 943	14 681	15 459	13 570	13 795
Воронеж	16 119	15 582	11 040	10 438	9 025	6 506
Волгоград	17 866	19 886	11 552	13 691	9 546	9 974
Москва	124 686	142 374	122 438	140 152	130 318	145 459
Санкт-Петербург	84 425	96 991	82 301	94 892	81 525	89 048

кратным, то по сумме налоговых и неналоговых доходов, дотаций – более чем 20-кратным.

Интересно также, что различия в душевых расходах городских округов без субвенций оказываются по большинству городов не слишком большими, особенно если учесть существующие различия в уровне цен между городами. Явно выделяются на фоне других городов только Омск, где доходы городского бюджета оказываются заниженными, и Ростов-на-Дону, напротив, с завышенными доходами. Это означает, что бюджетная ситуация в муниципальных образованиях по-прежнему в значительной степени зависит от решений региональных властей (от их представлений об оптимальной системе организации межбюджетных отношений в субъекте РФ), даже при произошедшей определенной унификации подходов к формированию местных бюджетов.

О значимости именно политики властей субъектов РФ в формировании бюджетов городских округов можно судить и по тому, что нет очевидной зависимости степени самостоятельности городских бюджетов от каких-либо объективных факторов – степени концентрации населения в административном центре, состояния и структуры экономики города/региона и т. п. Вместе с тем прослеживается прямая зависимость между степенью самостоятельности бюджетов городских округов и объемами налоговых и неналоговых доходов, а также дотаций на душу населения.

Структура расходов бюджетов городов позволяет прежде всего оценить, на какие именно направления социального и экономического развития влияет деятельность городских властей. Структура расходов городских бюджетов подвержена колебаниям год от года, связанным с изменением общеэкономических условий или реализацией

отдельных проектов, однако можно выделить и общие тренды.

Основной статьей расходов городских округов всегда было образование – дошкольное, школьное и дополнительное образование детей (профессиональным образованием органы местного самоуправления не занимаются). Значимость этой статьи расходов повсеместно возрастала, в целом ряде городских округов ее доля в расходах превысила 50% (табл. 4).

Напротив, из расходов городов-муниципалитетов почти исчезло здравоохранение – в основном с 2013 г. Эта отрасль социальной сферы стала финансироваться в субъектах РФ преимущественно из региональных бюджетов.

Почти во всех городских округах сократилась в структуре расходов и доля жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Это результат проводимых в отрасли реформ, направленных на максимальное перекладывание бремени платежей за коммунальную сферу на население и, соответственно, сокращение бюджетных расходов на ЖКХ (это подтверждают данные по Москве и Санкт-Петербургу, где нет разделения расходов на региональные и муниципальные и где доля ЖКХ в структуре расходов тоже сократилась).

В тех городах, где остались высокими доля ЖКХ и социальной политики, где повышенная доля расходов на здравоохранение – это, чаще всего, результат передачи на муниципальный уровень государственных полномочий. В частности, обращают на себя внимание максимальные доли расходов на здравоохранение и социальную политику в Челябинске, где, как уже было сказано, минимальная степень самостоятельности городского бюджета.

Показатели долей расходов на национальную экономику в структуре расходов городских округов не отличаются стабильностью, но общий тренд на

Таблица 4

Структура расходов бюджетов городов-миллионников (всего расходов 100%)

Города	Общегосударственные вопросы		Национальная экономика		ЖКХ		Образование		Здравоохранение, физкультура, спорт		Социальная политика	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Новосибирск	6,4	7,0	9,6	9,6	21,0	5,9	34,2	59,5	16,9	2,3	3,6	8,6
Екатеринбург	6,8	6,6	10,2	21,1	28,4	4,7	34,5	50,5	15,0	3,6	0,9	9,8
Нижний Новгород	4,9	5,2	8,8	28,5	26,7	5,7	37,8	50,8	13,2	0,8	3,8	2,6
Казань	5,0	9,6	9,7	9,1	22,5	11,2	30,3	58,7	15,0	0,5	10,1	5,4
Челябинск	4,5	4,3	9,6	12,0	19,7	2,1	33,0	51,7	17,5	7,0	10,4	18,3
Омск	8,3	8,2	3,5	17,1	14,1	10,0	28,3	49,9	36,4	3,2	4,3	2,9
Самара	6,3	8,0	5,8	20,7	27,8	12,2	30,4	45,8	9,3	1,0	17,5	3,7
Ростов-на-Дону	4,5	6,1	1,2	24,3	26,5	9,6	30,5	33,5	12,7	3,4	18,9	21,0
Уфа	7,8	4,7	5,1	20,8	20,0	24,6	34,6	37,8	20,6	2,3	2,8	2,1
Красноярск	7,7	11,3	1,2	13,3	28,4	11,3	27,7	49,2	10,5	1,7	20,5	6,3
Пермь	5,9	7,5	5,8	17,1	18,4	10,6	36,4	54,4	16,2	0,7	9,0	6,0
Воронеж	10,9	11,7	1,3	11,4	30,3	6,2	38,4	59,1	13,3	1,8	0,4	3,1
Волгоград	12,5	7,2	4,8	19,3	24,2	16,1	33,9	44,5	14,5	1,0	5,7	5,4
Москва	2,7	3,7	24,8	27,7	28,1	16,5	12,7	15,0	12,5	14,1	10,8	16,6
Санкт-Петербург	5,6	5,4	11,2	23,8	29,5	10,5	16,7	23,3	18,5	19,3	11,3	12,6

Примечание. Сумма приводимых показателей меньше 100%, так как приведены данные только по основным статьям бюджетных расходов.

увеличение роли таких расходов очевиден. Это, прежде всего, расходы на транспорт и дорожное хозяйство, значимость развития которых для городских властей повысилась.

Обращает на себя внимание и довольно высокая роль в городских округах расходов на общегосударственные вопросы, то есть на содержание собственно органов власти городов. Тревожной тенденцией в ряде городов стало возрастание расходов на обслуживание муниципального долга. Доля этой статьи уже близка к 3% или даже превысила их в Новосибирске, Нижнем Новгороде, Омске, Самаре, Уфе, Воронеже. В Красноярске обслуживание муниципального долга – это уже более 4% расходов, в Волгограде – почти 4%.

Структура расходов Москвы и Санкт-Петербурга, как и следовало ожидать, принципиально отличается от структуры расходов городских округов. Даже несмотря на то, что в этих городах власти занимаются не только детским, но и средним профессиональным образованием, доля этой статьи расходов относительно скромна. Особенно это справедливо в отношении Москвы, где в 2016 г. образование оказалось вообще четвертой по значимости статьей расходов. Учитывая сокращение численности занятых в образовании в городе [Kuznetsova, 2017], это скорее можно расценивать как негативную тенденцию.

Основная статья расходов бюджетов городов федерального значения – национальная экономика. Из этих расходов в 2016 г. в Москве 56% – это расходы по статье «транспорт», 25% – по статье «дорожное строительство». В Санкт-Петербурге аналогичные показатели составили 46 и 40%.

Как и следовало ожидать, в бюджетах Москвы и Санкт-Петербурга значимы расходы на здравоохранение, социальную политику и ЖКХ. В случае ЖКХ определенный вклад в повышенную долю этой статьи расходов в городах-субъектах РФ вносят повышенные (по сравнению с городскими округами) объемы льгот гражданам в силу большой дифференциации доходов населения на фоне высокого уровня цен. Но, кроме того, в эту же статью включается и жилищное строительство (интерес к которому со стороны московских властей в последнее время возрос), и благоустройство. В Москве в 2016 г. доля расходов на благоустройство в общей сумме расходов на ЖКХ составила 66%, тогда как в Санкт-Петербурге – только 11%. Подобного рода расходы на благоустройство в Москве, как известно, вызывают неоднозначную реакцию, вопрос выбора приоритетов в бюджетной политике всегда является спорным.

Выводы:

– власти городов-миллионников, являющихся городскими округами (муниципальными образованиями), отличаются низкой и все более снижающейся степенью самостоятельности, принимая самостоятельно решения о расходовании в лучшем случае 60% (Новосибирск, Пермь), в худшем случае – менее 40% (Челябинск) средств городских бюджетов. Причем эта оценка учитывает только формализованные требования вышестоящих властей к властям городских округов – через систему целевых трансфертов, и не учитывает не поддающиеся количественной оценке качественные требования нормативно-правовых актов и неформальное давление вышестоящих властей. Москва и Санкт-Петербург от целевых трансфертов почти не зависят;

– власти городских округов в результате реформы разграничения полномочий утратили влияние на формирование территориальной структуры одной из важнейших составляющих социальной сферы – здравоохранения, расходы на которое определяются региональными властями. В структуре бюджетов городских округов увеличилась значимость расходов на национальную экономику;

– разрыв между объемами бюджетных средств в расчете на душу населения, которыми распоряжаются власти городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) и городских округов, также огромен. По душевым налоговым и неналоговым доходам, нецелевым трансфертам (дотациям), то есть тем средствам, направления расходов которых городские власти определяют самостоятельно, минимальный разрыв между Москвой и городским округом составляет 10 раз (с Новосибирском), максимальный – более 20 раз (с Омском и Воронежем);

– некоторый разрыв в степени значимости бюджетов городов-субъектов РФ и крупнейших городских округов неизбежен: существует объективная

необходимость в разграничении полномочий и расходных обязательств между региональными и местными властями, поэтому доходы-расходы городских округов не могут быть такими же, как городов-субъектов РФ. Однако ситуация, когда города-миллионники так сильно отличаются по возможностям городских властей в зависимости от статуса города, – несправедлива. Учитывая общемировой тренд на децентрализацию принятия управленческих решений, роль городских властей в социально-экономическом развитии городов должна быть более значимой;

– для оценки бюджетной ситуации в городах необходимо улучшение качества бюджетной статистики, прежде всего в части доступности информации по прямым расходам бюджетов. В противном случае так и остается непонятным, проигрывают ли города-муниципалитеты от своего статуса из-за того, что их деньги перераспределяются в пользу проблемных муниципалитетов, или же, напротив, благополучно развиваются за счет стягивания на себя ресурсов регионов, будучи их административными центрами.

Благодарности. Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (проект № 16-18-10324 «Человек в мегаполисе: экономические, демографические и экологические особенности») в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. М.: STRELKA КБ, декабрь 2017 (<http://citybudget.strelka-kb.com>).

Бухвальд Е.М., Печенская М.А. Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 4-(90). С. 37–50.

Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.

Зубаревич Н.В. Крупнейшие города России как «агенты» глобализации // Россия и современный мир. 2002. № 4. С. 97–101.

Куликов Г.К. Территориальная дифференциация финансово-бюджетного положения муниципалитетов России. Дис. ... канд. геогр. н. М.: МГУ, 2012.

Поварова А.И. Почему не растет самообеспеченность бюджетов городских округов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 1. С. 108–121.

Силуанов А., Стародубовская И., Назаров В. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных от-

ношений в субъектах Российской Федерации // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 5–22.

Сумская Т.В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016.

Foray D. Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London, New York, 2015.

Herrschel T. Cities, State and Globalisation: City-Regional Governance in Europe and North America. London, New York, 2014.

Kuznetsova O.V. Structural changes in employment and the quality of life of the populations of Russian million-plus cities // Studies on Russian Economic Development. 2017. V. 28. № 6. P. 663–671.

Perry M. Controversies in Local Economic Development: Stories, Strategies, Solutions. London, New York, 2012.

Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016 / UN-Habitat. Nairobi, 2016. 262 p.

Поступила в редакцию 19.02.2018
Принята к публикации 12.03.2018

O.V. Kuznetsova¹

**BUDGET CAPACITIES OF MILLION-PLUS CITIES AS A FACTOR
OF THEIR SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT**

The data on the execution of the budgets of million-plus cities in 2006-2016 are analyzed. Particular importance was attached to the assessment of the degree of city authorities' independence in making decisions on budget spending. It is shown that the autonomy of city okrugs' (municipalities) authorities is very low and tends to decrease; city okrugs' authorities have lost influence on the development of health care, but came to spend relatively more money on the economy; the amount of funds administered by city districts authorities is several-fold less than in Moscow and St. Petersburg. It was concluded that the powers of city okrugs' authorities should be expanded and the status of million-plus cities should be brought closer together basing on the analysis of direct expenditures of the regional budgets.

Key words: major cities, budgets of city okrugs, inter-budgetary transfers, expenditure structure, national economy, social sphere.

Acknowledgements. The study was financially supported by the Russian Science Foundation (project № 16-18-10324 «People in Megalopolises: Economic, Demographic and Environmental Features») and carried out at the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences.

REFERENCES

- Bogatstvo i samostoyatel'nost': chto delaet byudzhety goroda ustoychivym [Wealth and autonomy: what makes the city's budget sustainable]. Moscow, STRELKA KB, 2007 (in Russian).
- Bukhval'd E.M., Pechenskaya M.A. Vozmozhnosti mestnykh byudzhety pri realizatsii munitsipal'nykh strategiy razvitiya [Local budgets capacities for the implementation of municipal development strategies] // Problemy razvitiya territorii. 2017. № 4(90). P. 37–50 (in Russian).
- Foray D. Smart specialisation: opportunities and challenges for regional innovation policy. London, New York, 2015.
- Herrschel T. Cities, state and globalisation: city-regional governance in Europe and North America. London, New York, 2014.
- Kulikov G.V. Territorial'naya differentsiatsiya finansovo-byudzhethnogo polozheniya munitsipalitetov Rossii. Diss. ... kand. geogr. n. [Territorial differentiation of financial and budgetary situation of the Russian municipalities]. Moscow: MSU, 2012 (in Russian).
- Kuznetsova O.V. Structural changes in employment and the quality of life of the populations of Russian million-plus cities // Studies on Russian economic development. 2017. V. 28. № 6. P. 663–671.
- Perry M. Controversies in local economic development: stories, strategies, solutions. London, New York, 2012.
- Povarova A.I. Pochemu ne rastet samoobespechennost' byudzhety gorodskikh okrugov. [Why is the self-sufficiency of urban districts budgets not growing] // Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. 2016. № 1. P. 108–121 (in Russian).
- Siluanov A., Starodubrovskaya I., Nazarov V. Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti mezhyudzhetykh otnosheniy v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii. [Methodological approach to evaluating intergovernmental relations in the Russian Federation] // Ekonomicheskaya politika. 2011. № 1. P. 5–22 (in Russian).
- Sumskaya T.V. Mestnoe samoupravlenie: evolyutsiya byudzhethnoy politiki [Local government: evolution of budget policy] / Ed. by S.A. Suspitsyn. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2016 (in Russian).
- Urbanization and development: emerging futures. World Cities Report 2016 / UN-Habitat. Nairobi, 2016.
- Zubarevich N.V. Goroda kak tsentry modernizatsii ekonomiki i chelovecheskogo kapitala. [Cities as centers of economy and human capital modernization] // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 2010. № 5. P. 5–19 (in Russian).
- Zubarevich N.V. Krupneyshie goroda Rossii kak «agenty» globalizatsii [Russia's largest cities as «agents» of globalization] // Rossiya i sovremennyy mir. 2002. № 4. P. 97–101 (in Russian).

Received 19.02.2018

Accepted 12.03.2018

¹ Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography, Department of Economic and Social Geography of Russia, Professor, D.Sc. in Economics, Professor of the RAS; e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru