

УДК: 336.13; 911.375
JEL H72

Д.Ю. Землянский, Д.М. Медведникова

Центр пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС,
Москва, Россия
Географический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Особенности бюджетной ситуации и уровня муниципального долга в крупных городах России в 2010-2019 гг.

Аннотация

Приводится сравнительная характеристика бюджетной ситуации в крупнейших по численности населения городских округах России (194 городских округах с населением свыше 100 тыс. жителей). В основе исследования данные об исполнении бюджетов городских округов в 2010-2019 годах. По результатам анализа выявлено, что для большинства городов средства местных бюджетов не являются определяющим ресурсом для городского развития. Не наблюдается прямой зависимости между бюджетной обеспеченностью и людностью города, наличием статуса региональной столицы. В большинстве случаев ключевые центры развития страны – города-миллионники и крупные региональные центры – оказываются в значительной степени недофинансированы за счёт недополучения трансфертов из бюджетов регионов.

Ситуация с муниципальной задолженностью в большинстве крупных городов России приближается к критической. В трети исследованных городов муниципальный долг превышает 50% собственных доходов бюджета. При ограниченной бюджетной самостоятельности, нарастающий муниципальный долг накладывает на города ещё большие финансовые ограничения по управлению своим развитием.

Ключевые слова: бюджетная ситуация, муниципальный долг, бюджетная обеспеченность, местные бюджеты, города России, городские округа.

D.Yu. Zemlyanskii, D.M. Medvednikova

Center for Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPА (Moscow, Russia)
Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography (Moscow, Russia)

Abstract

A comparative description of the budgetary situation in the largest urban districts of Russia by population (194 urban districts with a population of more than 100 thousand inhabitants) is given. The study is based on data on the budget execution of urban districts in 2010-2019. According to the results of the analysis, it is revealed that for most cities the funds of local budgets are not the determining resource for urban development. There is no direct relationship between the fiscal capacity and the population of the city, the presence of the status of the regional capital. In most cases, the key development centers of the country – million-cities and large regional capitals – are largely underfunded due to the lack of transfers from regional budgets.

The situation with municipal debt in most major cities of Russia is approaching critical. In a third of the cities studied, the municipal debt exceeds 50% of the budget's own revenues. Along with limited fiscal autonomy, the growing municipal debt imposes even greater financial constraints on cities to manage their development.

Key words: budgetary situation, municipal debt, fiscal capacity, local budgets, Russian cities, urban districts.

Несмотря на интенсивный рост городов в России в последние годы и сопутствующее повышение внимания к развитию городов как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества, область экономического развития городов России до сих пор остаётся слабо изученной. В частности, в России насчитываются лишь единичные исследования, посвящённые детальному рассмотрению бюджетно-финансовой ситуации в городах. Среди известных работ последних лет – исследование бюджетов региональных столиц КБ «Strelka» [Богатство и самостоятельность..., 2017], публикации о современной бюджетной ситуации в российских городах-миллионниках [Кузнецова, 2018]. Несколько шире представлены публикации, анализирующие бюджетную ситуацию в различных муниципальных образованиях ([Стародубровская и др., 2004, 2006, 2007], [Лексин, Швецов, 2007], [Куликов, 2012] и др.), однако большинство из них посвящено исследованию влияния реформы местного самоуправления на местные бюджеты без акцента на бюджетном положении ключевых центров расселения – городов.

Небольшое количество исследований бюджетов городов в России определяет актуальность данной работы. Доклад подготовлен в рамках исследований по диагностике социально-экономической ситуации в крупнейших городах России (для программы переподготовки городских управленцев «Master of Public Administration» Московской школы управления «СКОЛКОВО»), где была проведена общая диагностика бюджетной ситуации, и исследования «Факторы формирования долговой нагрузки бюджетов городских округов Российской Федерации с численностью населения более 100 тыс. чел.», продолженного в рамках деятельности Центра пространственного анализа и региональной диагностики РАНХиГС в 2021 году.

Собраны и проанализированы статистические данные об исполнении бюджетов за 2010-2019 гг. для 194 городских округов, имевших на 1 января 2020 г. численность населения более 100 тыс. чел. в муниципальных границах. Для 78 городов, принявших участие в образовательной программе МШУ «СКОЛКОВО», за тот же период проанализированы данные по муниципальному долгу. Основные источники собранных бюджетных данных – База данных муниципальных образований Росстата, а также отчёты об исполнении бюджетов, опубликованные на официальных порталах администраций городских округов.

Статистическая информация о муниципальных бюджетах в России характеризуется рядом существенных ограничений, что обуславливает небольшое число исследований по данной теме. Среди основных ограничений можно отметить следующие:

- низкое качество и недостаточная заполненность статистической информации о бюджетах муниципалитетов в Базе данных муниципальных образований Росстата;
- труднодоступность данных об исполнении бюджетов муниципалитетов и данных о муниципальном долге (отсутствуют открытые источники, в которых данные были бы представлены в консолидированном виде);
- невозможность проведения достоверной оценки бюджетной ситуации в отдельно взятых населённых пунктах ввиду сбора статистики только по муниципальным образованиям, которые в большинстве случаев включают несколько н.п.;
- институциональные особенности устройства бюджетов каждого отдельно взятого муниципалитета, обусловленные региональными и местными особенностями нормативов перераспределения бюджетных средств и передачи полномочий местной власти.

Перечисленные ограничения следует учитывать при интерпретации представленных результатов.

При рассмотрении обеспеченности крупных городов доходами бюджета на душу населения чётких географических закономерностей не наблюдается – сказывается влияние институциональных особенностей бюджетной системы каждого отдельного региона. Тем не менее, наблюдается несколько трендов:

1. Не проявляется зависимости между бюджетной обеспеченностью и людностью города – обеспеченность бюджетными финансами ниже среднего значения характерна для

большинства миллионных городов (бюджетная обеспеченность выше среднего характерна только для трёх миллионных центров¹ – промышленных Екатеринбурга и Челябинска, и Краснодара).

2. Специализация города на более высокодоходных секторах экономики напрямую отражается в росте бюджетной обеспеченности. Заметно выделяются по обеспеченности собственными доходами бюджета сырьевые центры (Норильск, Южно-Сахалинск, города ХМАО, ЯНАО и др.), а также крупные города Московской области с развитым сектором торговли и прочих торгуемых услуг, обслуживающие крупнейший в стране потребительский рынок Московского столичного региона (Рис.1).

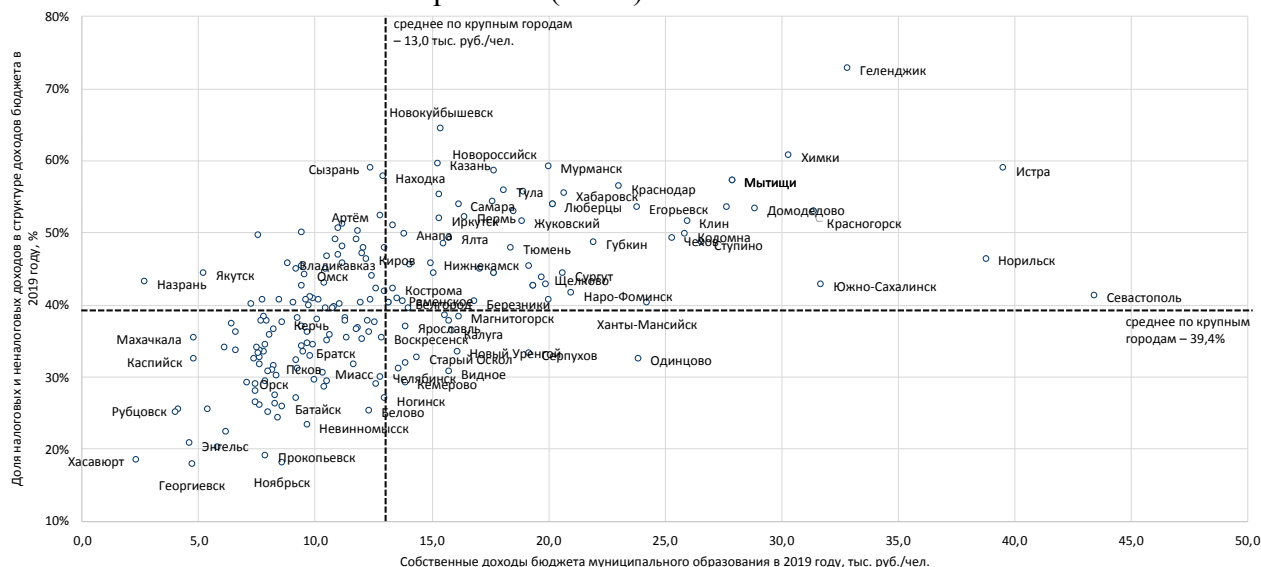


Рис.1. Обеспеченность собственными доходами бюджета и доля собственных доходов бюджета в общем объеме бюджетных доходов в крупных городах России в 2019 году
 Источник: составлено авторами по данным Базы данных муниципальных образований Росстата и отчетов об исполнении бюджетов городских округов.

3. Статус регионального центра негативно сказывается на бюджетном благополучии города – почти повсеместно региональные центры недополучают трансфертов из бюджета субъекта РФ. Это приводит к тому, что в среднем обеспеченность доходами бюджета региональных столиц на 20% ниже, чем у других городов России (Рис. 2).

¹ Не считая Москвы и Санкт-Петербурга. Данные города в анализе не рассматривались, так как имеют статус субъекта РФ, формирование бюджетной системы которых кардинально отличается от муниципальных образований.

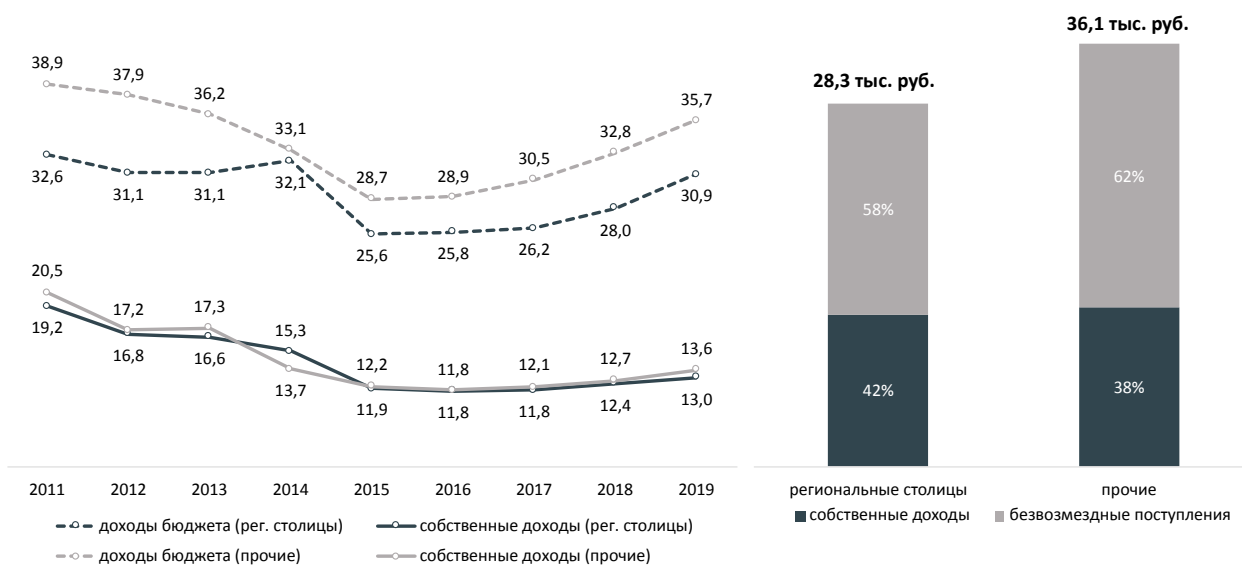


Рис. 2. Обеспеченность доходами бюджета (по видам доходов) региональных столиц с численностью населения в границах муниципального образования более 100 тыс. чел. в 2011-2019 году, тыс. руб./чел.

Источник: составлено авторами по данным Базы данных муниципальных образований Росстата и отчётов об исполнении бюджетов городских округов.

Ситуация с муниципальной задолженностью в большинстве крупных городов России приближается к критической. В 28 из 78 проанализированных городов уровень муниципальной задолженности уже превысил 50% от собственных налоговых и неналоговых доходов (Рис. 3). Такие города, как Саранск, Орёл, Энгельс характеризуются беспрецедентным уровнем задолженности, который уже не может быть покрыт собственными доходами бюджета муниципалитета, и остро нуждаются в региональной финансовой помощи. На фоне других городов-миллионников выделяются Новосибирск (максимальный объем муниципального долга среди всех рассматриваемых городов) и Волгоград, в который уровень задолженности также приближается к 100% от собственных налоговых и неналоговых доходов.

При ограниченной бюджетной самостоятельности городов, нарастающий муниципальный долг дополнительно ухудшает финансовые возможности муниципалитета по управлению своим развитием. Наиболее частая причина роста задолженности – покрытие бюджетного дефицита и текущих обязательств (кроме отдельных случаев). В ряде городов расходы бюджета на обслуживание долга достигают более 5%, а в отдельных случаях – более 8%, что превышает другие статьи расходов на обеспечение полномочий местной власти.

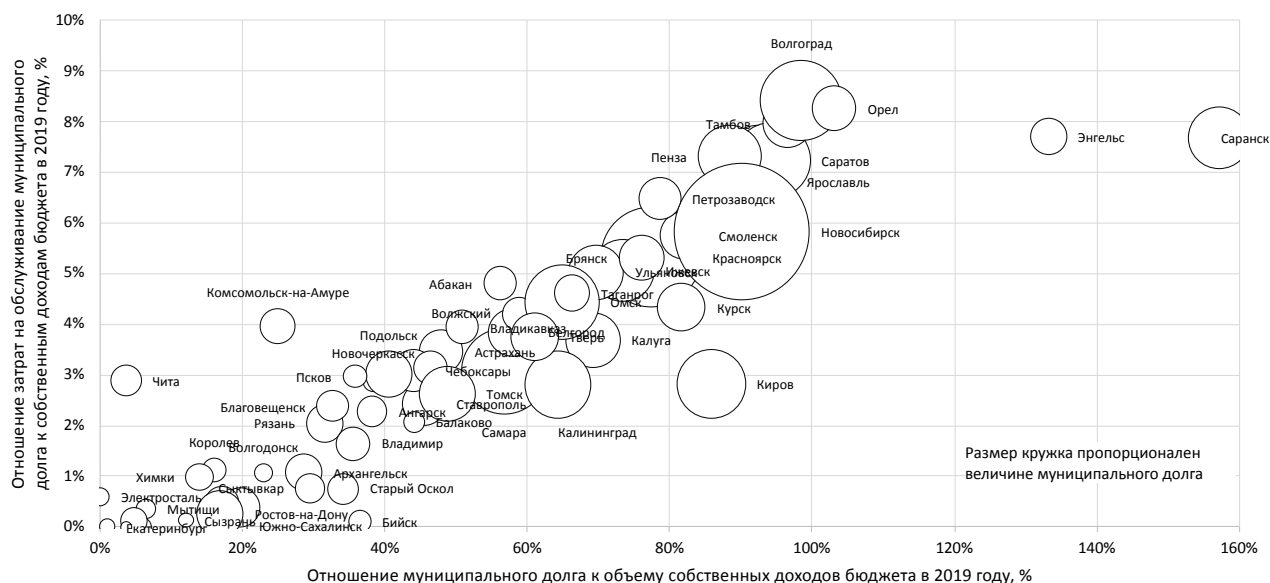


Рис. 3. Отношение муниципального долга к объёму собственных доходов бюджета и отношение расходов на обслуживание долга к общему объёму расходов бюджета в 78 крупных городах России в 2019 году.

Источник: составлено авторами по данным отчётов об исполнении бюджетов и долговых книг городских округов.

Таким образом, проведённое исследование на примере крупных российских городов доказывает, что на сегодняшний момент средства местных бюджетов не являются значимым ресурсом для городского развития (за исключением городов Московской агломерации и ресурсных центров). Рост муниципального долга, наблюдающийся в большинстве городов, в совокупности с крайней затруднительностью его погашения, фактически лишает города брать заимствования на обеспечение экономического роста и реализацию качественных дорогостоящих проектов развития.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. [Электронный ресурс] / М.: STRELKA KB, – 2017. URL: <http://citybudget.strelka-kb.com>
2. Кузнецова О. В. Бюджетные возможности городов миллионников в России как фактор их социально-экономического развития // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2018. – №. 4. – С. 75-82.
3. Куликов Г.К. Территориальная дифференциация финансово-бюджетного положения муниципалитетов России: диссертация кандидата географических наук: 25.00.24. – Москва, 2012. – 239 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н., Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: ЛКИ, 2007.
5. Стародубровская И. В. и др. Мониторинг хода муниципальной реформы / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М.: ИЭПП, 2006. – 402 с.
6. Стародубровская И. В. и др. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты // М.: ИЭПП. – 2004.
7. Стародубровская И. В. и др. Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условия переходного периода / Консорциум по вопросам приклад. экон. исследований. М.: ИЭПП, 2007. – 308 с.