М. А. Печенская-Полищук Вологодский научный центр Российской академии наук, г. Вологда, Российская Федерация

Тенденции привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров

Аннотация. Статья посвящена изучению трансформации состояния бюджетов региональных центров для обоснования рекомендаций по развитию их бюджетного потенциала. Методологическим фундаментом исследования послужили теории общественных финансов, экономики предложения, теоретические положения пространственной экономики. С помощью применения экономико-статистического, структурно-логического и компаративистского методов исследования выявлена роль безвозмездных и возмездных ресурсов бюджетов региональных центров. Для анализа выбран период с 2011 по 2018 г., так как в это время ввиду бюджетного кризиса российских регионов произошли существенные изменения системы межбюджетных отношений на муниципальном уровне. На примере Северо-Западного федерального округа осуществлен критический анализ ключевых тенденций формирования и использования привлеченных бюджетных ресурсов региональных центров. Установлено, что долговая нагрузка в бюджетах региональных столиц возросла с 33 до 52 % собственных доходов. Определен устойчивый тренд преобладания с 2014 г. привлеченных на безвозмездной основе бюджетных ресурсов над собственными доходами. Выявлено существенное увеличение делегированных с вышестоящих уровней полномочий. Результаты исследования могут быть учтены органами государственной власти и органами местного самоуправления при принятии решений в области совершенствования межбюджетных отношений и управления муниципальным долгом.

Ключевые слова: муниципальное развитие; местное самоуправление; бюджетный потенциал; местный бюджет; город; региональный центр; межбюджетные отношения; муниципальный долг.

Благодарности: Статья подготовлена за счет средств гранта Президента Российской Федерации № МК-2003.2020.6 «Финансовые механизмы стимулирования муниципального развития в контексте обеспечения экономического роста государства».

Для цитирования: Печенская-Полищук М. А. (2021). Тенденции привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров // Journal of New Economy. Т. 22, № 1. С. 90–104. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-1-5

Дата поступления: 4 августа 2020 г.

Mariya A. Pechenskaya-Polishchuk Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda, Russia

Trends in attracting resources to the budgets of regional centers

Abstract. The paper explores the transformations in the state of the budgets of regional centers to formulate recommendations concerning the development of their budget potential.

Methodologically, the paper relies on the theory of public finance, supply-side economics, and spatial economics. Applying economic-statistical, structural, logical, and comparative methods, the author identifies the role of repayable and non-repayable receipts in the budgets of regional centers. The analysis covers the period of 2011–2018, when the budget crisis in the Russian regions triggered significant changes in the system of the intergovernmental relations at municipal level. Critical analysis of the key trends in the formation and use of attracted budget resources of regional centers is performed using the case of the Northwestern Federal District of the Russian Federation. The findings point to an increase in the debt burden from 33 to 52 % of the own revenues of the budgets of the regional capitals; a steady trend towards domination of the funds attracted as gratuitous financial assistance over budgets' own revenues since 2014; a significant growth in the authority delegated from higher levels. Public authorities and local governments may benefit from the research findings while making decisions meant to improve intergovernmental relations and manage the municipal debt.

Keywords: local development; local self-government; budget potential; local budget; regional center; intergovernmental relations; municipal debt.

Acknowledgements: The paper is funded by the grant of the President of the Russian Federation no. MK-2003.2020.6 "Financial mechanisms of stimulating municipal development in the context of sustaining national economic growth".

For citation: Pechenskaya-Polishchuk M. A. (2021). Tendentsii privilecheniya resursov v byudzhety regional'nykh tsentrov [Trends in attracting resources to the budgets of regional centers]. *Journal of New Economy*, vol. 22, no. 1, pp. 90–104. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-1-5

Received August 4, 2020.

Введение

Региональные центры (РЦ), в отличие от региональных периферийных территорий, получают свое развитие прежде всего благодаря административному статусу, концентрации разного рода ресурсов и урбанизации. С середины 1990-х гг. в России повысилась актуальность агломерационного эффекта. Характер его проявления исследовали как российские [Нефедова, Трейвиш, 1998; Буфетова, 2009; Бухвальд, Караева, Валентей, 2014; Поварова, 2017; Смирнова, Шубин, 2017], так и зарубежные ученые [Theil, 1967; Feagin, Smith, 1987; Thrift, 1989; Friedmann, 1995; Fujita, Krugman, Venables, 2000; Taylor, 2001]. По мнению американских исследователей, центрами развития и модернизации являются именно города [Fujita, Krugman, Venables, 2000].

Проводимые в Российской Федерации реформы межбюджетных отношений и института местного самоуправления показали, что далеко не все региональные центры готовы к конкуренции за человеческие и экономические ресурсы. Особенно интересным с научной точки зрения представляется период с 2011 г. по настоящее время. В условиях бюджетного кризиса российских регионов, вызванного мировой финансовой турбулентностью и нестабильностью экономической конъюнктуры, подверглась законодательным корректировкам и дополнениям система межбюджетных отношений на муниципальном уровне. Изменение механизма межбюджетных отношений стало одной из причин сокращения собственных доходов в структуре бюджетного потенциала и последующего увеличения привлеченных бюджетных средств. Уменьшение финансовых ресурсов привело, в свою очередь, к развитию негативных тенденций в наращивании экономического потенциала и человеческого капитала [Зубаревич, 2010]. Большинство исследований проблем формирования и исполнения местных бюджетов указанного периода посвящено

проблемам и методам повышения налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований, тогда как вопросам привлекаемых на возмездной и безвозмездной основе источников доходов местных бюджетов уделено незначительное внимание, как правило, в рамках рассмотрения вопросов бюджетной сбалансированности.

Вместе с тем в настоящее время существует важная методологическая и практическая проблема, заключающаяся в необходимости повышения бюджетного потенциала территорий как одного из внутренних источников роста российской экономики и перехода страны к инновационному развитию.

Целью исследования стало выявление тенденций привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров для обоснования рекомендаций по развитию их бюджетного потенциала.

Для достижения цели были поставлены две ключевые задачи:

- исследовать трансформацию бюджетных ресурсов, привлекаемых в региональные центры на возмездной основе;
- определить тенденции и проблемы привлечения в бюджеты региональных центров финансовых ресурсов на безвозмездной основе.

Теоретические аспекты исследования

Изучение теоретико-методологических аспектов бюджетного потенциала территорий на предыдущих этапах исследования привело нас к выводу о том, что в числе нерешенных вопросов продолжает оставаться отсутствие однозначности структуры бюджетного потенциала [Печенская, 2018]. Основная сложность заключается в определении муниципальных особенностей содержания этого потенциала в структуре многоуровневых пропорций, взаимосвязей, экономических инструментов и финансовых механизмов в условиях российского бюджетного федерализма.

Единого понимания того, из каких структурных компонентов состоит бюджетный потенциал той или иной территории, в российской и зарубежной науке пока не выработано. Одни ученые склоняются к включению в его структуру налогового потенциала, финансовой помощи и неналогового потенциала [Найденова, Швецова, 2013], другие полагают, что бюджетный потенциал состоит из доходов, прогнозируемых расходов за исключением объемов субвенций [Зенченко, 2009]. В данном исследовании будем сопоставлять бюджетный потенциал со структурой бюджетной системы в соответствии с мнением Л. Н. Лыковой о взаимосвязи налогового потенциала со структурой налоговой системы [Лыкова, 2008].

С учетом отечественных и зарубежных разработок нами выделены три ключевые стадии развития бюджетного потенциала территории (формирование, использование и расширение) и ключевые компоненты реализации данных стадий (рис. 1).

Не случайно центральное место в представленной модели занимает население: ключевая цель формирования, использования и развития бюджетного потенциала состоит в повышении качества и уровня жизни людей, населяющих определенную территорию.

Согласно данной модели, в самом общем виде бюджетный потенциал территории формируется из налоговых доходов, неналоговых поступлений безвозмездной финансовой помощи и заемного капитала (возмездная финансовая помощь и муниципальный долг). Трансформация и инструменты формирования каждой составляющей бюджетного потенциала специфичны. В рамках данной статьи рассмотрим эти процессы на частных примерах территорий, а именно региональных центров, для выявления тенденций привлечения ресурсов в бюджеты этих центров и обоснования рекомендаций по развитию их бюджетного потенциала.

Рис. 1. Обобщенная структурная модель бюджетного потенциала территории

Fig. 1. Generalized structural model of the budget potential of a territory

Объектом исследования выбраны региональные центры Северо-Западного федерального округа (СЗФО) как модельного округа Российской Федерации. В них проживает 36 % населения и сосредоточено 30 % промышленного производства, 33 % розничного товарооборота, 27 % прибыли организаций, 23 % капитальных инвестиций, занято 30 % работающих в экономике. Для обеспечения объективной сопоставимости данных в анализ не включены город федерального значения Санкт-Петербург, Ленинградская область, органы власти которой находятся в Санкт-Петербурге, и региональный центр Ненецкого автономного округа.

Для достижения цели работы применены методы анализа и синтеза, классификации, системного и комплексного анализа, статистических группировок. Методологической базой исследования послужили публикации зарубежных и отечественных ученых по вопросам долговой нагрузки, управления муниципальным долгом, функционирования системы межбюджетных отношений. Информационную базу составили данные отчетности Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Центрального банка РФ, Федеральной службы государственной статистики, а также отчеты об исполнении бюджетов городских округов.

Анализ трансформации привлеченных бюджетных ресурсов на возмездной основе

Изучение динамики ключевых особенностей функционирования бюджетов региональных центров СЗФО выявило две крайне важные тенденции, прослеживаемые с 2011 по 2018 г.

Во-первых, в исследуемом периоде усилилось влияние системы межбюджетных трансфертов и принципов ее действия на формирование бюджетных доходов региональных центров, что проявилось в динамичной тенденции превышения с 2014 г. финансовой помощи над собственными доходами бюджетов (рис. 2).

Во-вторых, в 2017–2018 гг. наблюдался рост сбалансированности бюджетов региональных центров СЗФО. Наибольшего уровня по итогам 2018 г. удалось достичь Мурманску и Великому Новгороду, тогда как дефицитными оказались бюджеты Петрозаводска и Вологды. Однако период 2011–2016 гг. характеризовался возрастанием дефицитности бюджетов некоторых региональных центров, что, безусловно, повлияло на решения, принимаемые в рамках бюджетной политики (табл. 1).

Рис. 2. Динамика соотношения в региональных центрах СЗФО собственных доходов и безвозмездной финансовой помощи (2011–2018 гг.), % к доходам бюджета¹

Fig. 2. Dynamics of the share of own revenues and gratuitous financial assistance in the regional centers of the Northwestern Federal District, % of budget revenues, 2011–2018

Таблица 1. Результат исполнения бюджетов региональных центров СЗФО за 2011–2018 гг., % к объему собственных доходов

Table 1. Results of the budget execution in the regional centers of the Northwestern Federal District, % of own revenues, 2011–2018

Региональный центр	Год							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
г. Калининград	-26,5	-7,3	-4,3	9,0	-31,7	-6,3	0,7	4,2
г. Псков	-11,3	-8,2	-8,8	-2,7	-0,05	-0,3	-4,3	1,2
г. Мурманск	1,9	-5,1	-5,6	-9,6	-3,7	0,3	-0,4	0,7
г. Великий Новгород	12,7	-19,2	-13,1	-9,4	-11,0	-8,7	-1,4	0,4
г. Архангельск	11,2	6,9	5,8	5,3	2,2	7,0	0,0	-0,3
г. Сыктывкар	-5,1	14,1	-12,1	-11,0	-9,1	-16,9	-3,1	-0,7
г. Вологда	-8,2	-16,7	-16,3	-8,0	-11,1	-8,2	-9,3	-2,4
г. Петрозаводск	-3,7	0,1	-20,9	-12,8	-12,3	-9,4	-2,1	-3,8

Табл. 1–6, 8 составлены на основе данных отчетов об исполнении бюджетов городских округов, отчетности Федерального казначейства, Росстата. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>, <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/>

*Данные представлены в порядке нарастания бюджетного дефицита.

Поиск источников финансирования дефицита с 2012 г. вызвал необходимость заимствований в виде кредитов коммерческих банков. По мнению исследователей, привлечение заемных средств может быть политически комфортным для органов власти и управления, экономически разумным и способствующим развитию бюджетного потенциала будущих периодов [Подпорина, 2014]. Кроме того, предоставление, в частности, бюджетных кредитов является дополнительным инструментом бюджетного регулирования и ориентировано на осуществление бюджетного выравнивания [Левина, 2015]. Использование заемного капитала призвано как стабилизировать экономику, так и стимулировать экономическое развитие. В то же время на первый план выходят вопросы эффективного управления долгом, который будет по характеристикам обслуживания и использования

¹ Составлено автором на основе данных отчетов об исполнении бюджетов городских округов, отчетности Федерального казначейства, Росстата. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>; <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/>.

отвечать требованиям комфортности. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов без учета безвозмездных поступлений. В этой связи для оценки долговой нагрузки региона принято использовать такой показатель, как отношение полного долга муниципалитета к сумме налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (табл. 2).

Таблица 2. Уровень долговой нагрузки региональных центров СЗФО в 2011–2018 гг.

Table 2. Level of debt burden in the regional centers of the Northwestern Federal District, 2011–2018

Показатели	Год							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
г. Калининград								
Долг, млн руб.	6 525	6 688	7 420	8 229	6 180	6 128	6 284	6 302
Долговая нагрузка, %	101,7	95,2	100,7	113,7	85,9	88,6	88,9	81,9
г. Петрозаводск								
Долг, млн руб.	1 048	1 209	1 442	1 680	1 955	2 174	2 216	2 301
Долговая нагрузка, %	24,6	32,7	50,0	66,3	80,6	90,4	88,6	93,2
г. Вологда								
Долг, млн руб.	535	1 109	1 878	1 942	1 950	2 048	2 184	2 186
Долговая нагрузка, %	13,4	38,6	58,7	66,7	65,7	73,7	79,3	64,8
г. Великий Новгород								
Долг, млн руб.	937	1 055	1 213	1 382	1 586	1 751	1 794	1 980
Долговая нагрузка, %	40,4	52,4	61,6	69,3	82,2	98,7	99,4	93,3
г. Архангельск								
Долг, млн руб.	460	780	1 020	1 230	1 290	1 579	1 681	1 799
Долговая нагрузка, %	9,1	18,1	22,8	28,6	29,5	36,9	39,4	39,7
г. Мурманск								
Долг, млн. руб.	665	758	1208	1663	1823	1849	1791	1695
Долговая нагрузка, %	14,4	15,8	20,8	31,5	29,6	27,5	25,2	19,3
г. Сыктывкар								
Долг, млн руб.	30	0	249	484	606	833	837	850
Долговая нагрузка, %	1,2	0	8,5	19,2	23,6	33,7	30,7	27,6
г. Псков								
Долг, млн руб.	176	316	450	480	480	480	556	543
Долговая нагрузка, %	9,4	19,8	28,4	28,8	30,0	29,6	32,8	31,9
Итого по РЦ СЗФО								
Долг, млн руб.	10 376	11 915	14 880	17 090	15 870	16 842	17 343	17 655
Долговая нагрузка, %	33,4	40,9	49,2	60,1	54,3	58,1	58,0	52,3

*Данные представлены в порядке убывания объема муниципального долга.

С 2011 по 2018 г. в целом по региональным центрам СЗФО муниципальный долг вырос на 70 %, а долговая нагрузка увеличилась с 33 до 52 % собственных доходов. При этом территориальные контрасты долговой нагрузки велики. По итогам 2018 г. наиболее проблемными стали Великий Новгород, Петрозаводск, Калининград, имеющие уровень задолженности свыше 80 %, что создало непосредственные угрозы бюджетной безопасности этих городов.

Долговая ситуация на уровне городов выглядела более критично по сравнению с долговой нагрузкой субъектов Федерации. Если за период 2011–2018 гг., по данным отчетов Минфина России, средняя минимальная долговая нагрузка на бюджеты региональных

центров СЗФО составила 33 %, а максимальная – 60 %, то в отношении бюджетов субъектов СЗФО эти значения равнялись 15,2 и 24,5 % соответственно.

Муниципальный долг административных центров был представлен преимущественно банковскими кредитными ресурсами, объем которых за исследуемый период вырос в среднем по северо-западу в 2,6 раза (табл. 3).

Таблица 3. Динамика объемов банковских кредитов, привлеченных в бюджеты региональных центров СЗФО в 2011–2018 гг.

Table 3. Dynamics of the bank loans attracted to the budgets of the regional centers of the Northwestern Federal District, 2011–2018

Единица измерения	Год								Отношение 2018 г. к 2011 г.
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
г. Псков									
Млн руб.	100	316	450	480	480	480	543	543	543,0
Удельный вес в структуре долга, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,7	100,0	0
г. Вологда									
Млн руб.	310	593	885	1 240	1 450	1 610	1 710	1 880	519,4
Удельный вес в структуре долга, %	57,9	53,5	41,7	63,9	74,4	78,6	78,3	86,0	+28,1 п.п.
г. Мурманск									
Млн руб.	355	546	1 000	1 450	1 650	1 799	1 791	1 695	477,5
Удельный вес в структуре долга, %	53,4	72,1	82,8	87,2	90,5	97,3	100,0	100,0	+46,6 п.п.
г. Великий Новгород									
Млн руб.	430	730	802	1007	1364	1562	1604	1806	420,0
Удельный вес в структуре долга, %	45,9	69,2	66,1	72,8	86,0	89,2	89,4	91,2	+45,3 п.п.
г. Архангельск									
Млн руб.	460	780	1 020	1 230	1 290	1 579	1 681	1 799	391,1
Удельный вес в структуре долга, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0
г. Калининград									
Млн руб.	3 015	3 144	3 273	3 937	3 245	3 995	4 009	4 123	136,7
Удельный вес в структуре долга, %	46,2	47,0	44,1	47,8	52,5	65,2	63,8	65,4	+19 п.п.
г. Сыктывкар									
Млн руб.	0	0	240	475	597	743	747	820	х
Удельный вес в структуре долга, %	0	0	96,4	98,1	98,5	89,2	89,3	96,5	х
г. Петрозаводск									
Млн. руб.	980	1 209	1 442	1 680	1 894	2 063	2 100	2 113	215,6
Удельный вес в структуре долга, %	93,5	100,0	100,0	100,0	96,9	94,9	94,8	91,8	–1,7 п.п.
Итого по РЦ СЗФО									
Млн руб.	5 650	7 318	9 112	11 499	11 970	13 831	14 185	14 779	261,6
Удельный вес в структуре долга, %	54,5	61,4	61,2	67,3	75,4	82,1	81,8	83,7	+29,2 п.п.

*Данные представлены в порядке убывания объема банковских кредитов.

Самые масштабные заимствования осуществили Вологда, Мурманск, Великий Новгород и Псков, где объем кредитов, привлеченных для покрытия стремительно растущего дефицита бюджета, вырос в 4–5 раз. Характерной тенденцией для всех городов стало заметное повышение доли рыночного долга¹. На конец 2018 г. она занимала более 83 % долговых обязательств. Структура долга Пскова, Мурманска и Архангельска была представлена исключительно банковскими кредитами.

Высокий удельный вес рыночной составляющей в структуре муниципального долга увеличил риски исполнения расходных обязательств перед населением региональных центров, поскольку существенная часть бюджетных ресурсов использовалась на обслуживание дорогих коммерческих кредитов. Действительно, фактические данные свидетельствуют о стремительном росте расходов на обслуживание муниципального долга (табл. 4). В среднем по региональным центрам Северо-Западного федерального округа процентные издержки выросли в 14,5 раза, тогда как в среднем по РФ рост составил 4 раза.

Таблица 4. Динамика расходов бюджетов региональных центров СЗФО на обслуживание муниципального долга в 2011–2018 гг.

Table 4. Dynamics of budget expenditures of the regional centers of the Northwestern Federal District on servicing municipal debt, 2011–2018

Региональный центр	Год								Отношение 2018 г. к 2011 г., раз*
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	Сумма, млн. руб.								
г. Псков	3,2	15,6	29,4	41,8	69,6	71,3	57,3	46,3	157,8
г. Петрозаводск	25,7	35,6	57,1	105,2	187,9	232,1	196,4	168,7	59,7
г. Сыктывкар	1,9	0,3	0,4	11,4	30,2	43,0	58,3	36,9	19,4
г. Вологда	2,1	28,2	103,9	111,0	172,2	200,4	152,3	125,4	6,6
г. Мурманск	20,6	16,0	28,3	66,2	114,6	105,4	114,2	99,4	4,8
г. Калининград	216,8	265,5	281,8	315,6	262,3	450,0	331,8	284,1	4,1
г. Архангельск	0,6	17,4	34,0	53,6	139,2	123,6	114,3	94,7	3,3
г. Великий Новгород	32,8	48,1	60,4	80,0	153,1	182,0	171,0	132,9	1,3
Итого по РЦ СЗФО	303,8	426,6	595,5	784,6	1 129,2	1 407,8	1 195,6	988,4	14,5
Всего по ГО РФ	6 035,6	8 473,2	10 913,5	13 639,1	18 949,6	22 325,8	23 695,5	23 989,1	4,0

*Данные представлены в порядке убывания темпа роста расходов бюджетов.

Лидирующие позиции по наращиванию процентных платежей занимали, как правило, городские округа, которые не осуществляли масштабных заимствований и не имели высокой долговой нагрузки до 2013 г., – Архангельск, Вологда, Сыктывкар и Псков. Следует отметить, что для оценки влияния процентных платежей на состояние бюджетов региональных центров принято определять их уровень в совокупных расходах бюджета за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов вышестоящих уровней на исполнение делегированных полномочий. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга не должен превышать 15 %. Судя по представленным в табл. 5 данным, в 2011–2018 гг. прослеживалась устойчивая тенденция повышения процентных расходов, что свидетельствует о снижении платежеспособности городских округов.

¹ Под рыночным долгом понимаем совокупность кредитов кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций и государственных ценных бумаг.

Таблица 5. Расходы бюджетов региональных центров СЗФО на обслуживание муниципального долга в 2011–2018 гг., %
Table 5. Budget expenditures of the regional centers of the Northwestern Federal District on servicing municipal debt, 2011–2018, %

Региональный центр	Год								Отношение 2018 г. к 2011 г., %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
г. Петрозаводск	0,5	0,9	1,4	3,2	6,6	7,1	6,7	5,2	10,4
г. Сыктывкар	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	1,0	1,6	0,9	–
г. Архангельск	0,0	0,3	0,5	1,1	2,8	2,3	2,2	1,6	–
г. Вологда	0,0	0,6	2,1	2,7	4,4	5,1	3,5	2,4	–
г. Калининград	1,9	2,5	2,5	2,8	2,2	5,3	3,7	2,9	1,5
г. Мурманск	0,3	0,3	0,4	1,0	1,6	1,4	1,5	1,1	3,7
г. Великий Новгород	1,3	1,6	2,0	3,1	6,4	5,9	5,0	4,0	3,1
г. Псков	0,1	0,6	1,1	1,3	2,9	2,2	2,1	1,4	14,0
Итого по РЦ СЗФО	0,7	1,1	1,4	2,0	2,9	3,6	3,1	2,3	3,3
Всего по ГО РФ	0,5	0,7	0,9	1,2	1,6	1,9	2,1	1,9	3,8

Таким образом, эскалация муниципального долга и растущая долговая нагрузка бюджетов региональных центров, превалирование в структуре муниципального долга коммерческих кредитов, являющихся наиболее обременительными с точки зрения их обслуживания, усилили риски устойчивого повышения доходного потенциала, снизили инвестиционную привлекательность и сократили возможности формировать бюджет развития.

Исследование трансформации привлеченных бюджетных ресурсов на безвозмездной основе

Безвозмездный характер привлеченных бюджетных ресурсов подразумевает система межбюджетных трансфертов. Для анализа зависимости доходов городских округов от финансовой помощи из бюджетов других уровней используется такой индикатор, как доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета (табл. 6). При расчете данного индикатора, на наш взгляд, целесообразно из общего объема безвозмездных перечислений и общего объема доходов исключить размер субвенций, поскольку они предоставляются на финансирование государственных полномочий, передаваемых вышестоящими уровнями власти [Печенская, 2019а].

По итогам 2018 г. наиболее низкий уровень трансфертов наблюдался только в Мурманске – примерно 7 % доходной части бюджета, тогда как в таких административных центрах, как Псков, Великий Новгород и Вологда, межбюджетные трансферты формировали 34–48 % доходов.

На фоне снижения объема трансфертов, передаваемых на исполнение собственных бюджетных полномочий (дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов), в исследуемом периоде происходил ежегодный рост делегируемых полномочий. Индикатор доли делегированных расходов в структуре расходов бюджета отражает практику финансирования из федерального и регионального бюджетов всех расходов региональных центров, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях

Таблица 6. Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов региональных центров СЗФО в 2011–2018 гг.*

Table 6. Share of intergovernmental transfers in the budget revenues of the regional centers of the Northwestern Federal District, 2011–2018

Единица измерения	Год								Отношение 2018 г. к 2011 г., %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
г. Псков									
Млн руб.	1 209	807	896	1 427	798	1 642	970	1 545	127,8
Удельный вес в доходах, %	39,2	33,8	36,2	45,9	33,3	50,2	36,4	47,5	+8,3 п.п.
г. Великий Новгород									
Млн руб.	503	696	798	392	285	1 176	1 593	1 293	257,2
Удельный вес в доходах, %	17,7	25,7	28,6	16,4	13,0	39,8	46,7	38,9	+22,1 п.п.
г. Вологда									
Млн руб.	721	1 155	1 122	908	633	938	1 342	1 738	241,0
Удельный вес в доходах, %	15,4	28,7	26,0	23,8	17,6	25,2	32,8	34,0	+18,6 п.п.
г. Калининград									
Млн руб.	3144	3132	3648	4912	2410	1060	2051	2261	71,9
Удельный вес в доходах, %	32,8	31,0	33,1	40,9	25,1	13,3	22,5	22,7	−10,2 п.п.
г. Сыктывкар									
Млн руб.	1209	1049	1300	1128	574	1360	901	841	69,6
Удельный вес в доходах, %	32,2	24,8	30,8	31,3	18,3	35,6	24,8	21,4	−10,8 п.п.
г. Петрозаводск									
Млн руб.	935	1161	859	468	129	644	391	662	70,8
Удельный вес в доходах, %	17,6	30,5	24,7	15,9	5,0	21,2	13,5	21,1	+3,6 п.п.
г. Архангельск									
Млн руб.	763	758	1579	325	606	686	867	1119	146,5
Удельный вес в доходах, %	13,2	15,0	26,3	7,0	12,3	13,8	16,5	19,2	+6,0 п.п.
г. Мурманск									
Млн руб.	1834	1067	915	637	843	595	532	662	36,1
Удельный вес в доходах, %	28,5	18,6	13,6	10,8	12,0	8,1	7,0	6,9	−21,6 п.п.
Итого по РЦ СЗФО									
Млн руб.	10368	8960	10778	9939	6176	8103	8647	10119	98,1
Удельный вес в доходах, %	25,0	23,5	26,3	25,9	17,4	21,9	22,3	23,0	−2,0 п.п.
Всего по ГО РФ									
Млн руб.	412176	400926	430959	406135	376949	397904			96,5
Удельный вес в доходах, %	35,6	35,7	35,3	35,6	34,1	35,0			−0,6 п.п.

*Доля межбюджетных трансфертов за вычетом субвенций в доходах за вычетом субвенций.

и увеличивающих расходы городских бюджетов. Полученные данные свидетельствуют о существенном росте делегированных полномочий в период 2011–2018 гг. во всех региональных центрах, за исключением Великого Новгорода (табл. 7).

Таблица 7. Оценка удельного веса делегированных расходов в бюджетах региональных центров СЗФО в 2011–2018 гг., %

Table 7. Assessment of the share of delegated expenses in the budgets of the regional centers of the Northwestern Federal District, 2011–2018, %

Региональный центр	Год								Отношение 2018 г. к 2011 г.
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
г. Петрозаводск	16,2	25,6	26,6	37,6	40,6	38,6	43,2	44,5	275,3
г. Вологда	18,5	25,9	32,4	46,7	46,6	37,7	35,5	35,0	257,1
г. Калининград	14,8	17,0	15,3	19,6	20,2	26,7	29,2	29,1	196,2
г. Псков	14,6	19,6	21,5	24,2	30,8	25,1	30,0	30,5	189,3
г. Архангельск	19,9	27,3	24,1	36,8	36,5	36,1	37,0	36,2	182,2
г. Сыктывкар	18,9	27,7	23,9	42,6	48,1	44,2	46,6	48,7	180,0
г. Мурманск	25,1	32,1	26,6	37,3	36,1	36,2	36,2	33,3	132,6
г. Великий Новгород	41,6	34,3	36,6	47,4	48,8	42,0	39,9	41,9	100,7
Итого по РЦ СЗФО	20,1	25,5	24,6	34,8	35,8	35,5	36,5	36,3	209,3

Рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

Номинально объем субвенций за восемь лет вырос более чем в 2 раза. Особенно заметное увеличение не полностью финансируемых делегированных полномочий произошло в 2014–2016 гг. Это указывает на наращивание темпов централизации бюджетных расходов, которые все больше перекладываются на бюджеты нижестоящих уровней.

Кроме всего прочего, сокращение бюджетных ресурсов городских округов в виде снижения нормативов отчислений НДФЛ¹ сопровождалось сокращением софинансирования в форме субсидий. Так, в среднем по столицам СЗФО при двукратном росте субвенций субсидии сократились на 13 %, а в Калининграде, Мурманске и Петрозаводске – в 1,5–3,3 раза (табл. 8).

Вышесказанное позволяет заключить, что, одновременно сокращая участие в софинансировании программ социально-экономического развития городов, имеющих статус административных центров, и перекладывая на них дополнительные расходные обязательства, публичные власти высшего звена ограничивают возможности органов местного самоуправления в выстраивании собственной бюджетной политики и в какой-то степени решают проблему дисбаланса своих бюджетов. Диспропорции в распределении бюджетных доходов делают города финансово зависимыми от высших уровней публичной власти, однако в структуре безвозмездной финансовой помощи преобладают не субсидии на софинансирование развития административных центров, а субвенции на обеспечение делегированных полномочий, что затрудняет выстраивание органами местного самоуправления собственной бюджетной политики.

Выявленные тенденции привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров свидетельствуют о необходимости развития их бюджетного потенциала как путем

¹ Следует отметить, что не во всех северо-западных регионах органы государственной власти установили минимальный 15%-й норматив отчислений НДФЛ в бюджеты городов, поэтому в территориальном разрезе наблюдался значительный разрыв в динамике поступлений налога.

**Таблица 8. Темпы роста субвенций и субсидий
в бюджетах региональных центров СЗФО**

Table 8. Subventions and subsidies growth in the budgets of the regional centers of the Northwestern Federal District

Региональный центр	Субвенции, млн руб.			Субсидии, млн руб.		
	2011 г.	2018 г.	Отношение 2018 г. к 2011 г., %	2011 г.	2018 г.	Отношение 2018 г. к 2011 г., %
г. Великий Новгород	1 809,5	2 394,1	245,8	665,1	864,4	252,9
г. Вологда	1 135,3	2 791,0	210,7	517,5	1 439,9	216,5
г. Архангельск	1 578,9	3 327,1	413,5	452,2	1 016,6	196,4
г. Сыктывкар	906,4	3 747,7	254,4	770,0	493,1	109,0
г. Псков	556,9	1 416,5	244,9	753,2	717,6	93,2
г. Петрозаводск	1 055,9	2 586,1	201,8	3 015,5	501,9	66,6
г. Калининград	1 963,1	3 962,0	222,4	1 733,1	1 618,6	53,7
г. Мурманск	2 126,8	4 730,3	224,2	8 248,3	518,8	29,9
Итого по РЦ СЗФО	11 132,8	24 954,7	224,2			86,9

повышения эффективности управления привлеченными ресурсами, так и с помощью поиска резервов увеличения собственной доходной базы.

Важной составляющей повышения эффективности управления привлеченными ресурсами является совершенствование бюджетного планирования и межбюджетных отношений, которое могут обеспечить следующие меры:

- введение в Бюджетный кодекс нормы, закрепляющей распределение межбюджетных трансфертов субъектам РФ (муниципальным образованиям) к первому чтению проекта федерального бюджета (регионального бюджета) на очередной финансовый год;
- исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, поскольку они передаются на софинансирование программ социально-экономического развития;
- применение сценарного подхода при составлении бюджета, что позволит увеличить маневренность бюджетной политики и станет безусловным гарантом исполнения социально значимых обязательств при неблагоприятной конъюнктуре;
- повышение взаимосвязи стадий бюджетного планирования и составления отчетности об исполнении бюджета.

Кроме того, необходимо подкрепить принятие нормативных правовых актов, которые увеличивают количество полномочий органов местной власти, соответствующей передачей доходов. Для этого требуется четкое установление целей предоставления субвенций и уточнение методики определения их размера. Целесообразно также ограничить объем переданных на местный уровень государственных полномочий, например, установить предел в виде определенного процента от расходов местного бюджета, свыше которого передаваемые государственные полномочия могут реализовываться муниципалитетами только на добровольной основе.

Для обеспечения увеличения доходной базы местных бюджетов крайне важно учитывать тренды экономического роста. Согласно мировой практике, повышению эффективности института местного самоуправления и финансовой устойчивости способствует цифровизация, а именно:

- применение цифровых технологий в партисипаторном бюджетировании;
- содействие местному интернет-предпринимательству;

- использование Big Data для осуществления контроля за качеством расходования бюджетных средств;
- развитие краудфандинга при реализации муниципальных проектов [Печенская, 2019b].

Заключение

Обобщим полученные нами результаты исследования тенденций привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров в 2011–2018 гг.

1. Определен устойчивый тренд преобладания с 2014 г. привлеченных на безвозмездной основе бюджетных ресурсов над собственными доходами в бюджетах региональных столиц, пропорция которого по итогам 2018 г. составила 54 : 46.
2. Выявлен значительный рост бюджетных ресурсов, привлеченных на возмездной, возвратной основе, на 70 %, что повысило уровень долговой нагрузки с 33 до 52 % собственных доходов. По итогам 2018 г. три региональных центра СЗФО (Великий Новгород, Петрозаводск, Калининград) имели уровень задолженности свыше 80 %.
3. Показано, что за исследуемый период 2011–2018 гг. максимальная долговая нагрузка региональных центров СЗФО превышала средний уровень долговой нагрузки субъектов Российской Федерации в 2 раза.
4. Обосновано увеличение риска полноты исполнения расходных обязательств перед населением региональных центров, связанное со стремительным ростом расходов на обслуживание муниципального долга, который по региональным центрам Северо-Западного федерального округа превысил 14 раз против среднероссийского показателя 4 раза.
5. Выявлено наращивание темпов централизации бюджетных расходов, которое отразилось в восьмикратном увеличении делегированных с вышестоящих уровней полномочий в бюджеты региональных центров СЗФО за период 2011–2018 гг.
6. Определено сокращение участия федерального и регионального уровней государственного управления в софинансировании программ социально-экономического развития городских округов.
7. Предложены рекомендации по развитию бюджетного потенциала региональных центров, связанные с повышением эффективности управления привлеченными ресурсами путем совершенствования межбюджетного планирования и с внедрением цифровых технологий для увеличения собственной доходной базы местных бюджетов.

Полученные результаты позволяют сделать вывод о нарастающем преобладании привлеченных бюджетных ресурсов над собственным капиталом в бюджетах региональных центров в исследуемом периоде, что затрудняет выстраивание органами местного самоуправления собственной бюджетной политики, направленной на повышение качества жизни населения и рост экономической базы.

Источники

- Буфетова А. Н. (2009). Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. № 4. С. 55–68.
- Бухвальд Е. М., Караваева И. В., Валентей С. Д., Федоткин В. Н. ... Маковий В. Д. (2014). Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы: монография. Москва: Институт экономики РАН. 302 с.
- Зенченко С. В. (2009). Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. Ставрополь. 391 с.
- Зубаревич Н. В. (2010). Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. № 5. С. 5–19.

- Левина В. В. (2015). Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // *Управленец*. № 3 (55). С. 12–17.
- Лыкова Л. Н. (2008). Финансовый потенциал субъектов Федерации // *Федерализм*. № 3 (51). С. 41–59.
- Найденова Т. А., Швецова И. Н. (2013). Оценка бюджетного потенциала северных территорий // *Финансы и кредит*. № 40 (568). С. 40–51.
- Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. (1998). Сильные и слабые города России // *Полюса и центры роста в региональном развитии*. Москва: Российская академия наук. Институт географии. С. 136–142.
- Печенская М. А. (2018). Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 11, № 5. С. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4.
- Печенская М. А. (2019a). Бюджеты региональных центров Северо-Запада: инструменты модернизации или выживания? // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 12, № 3. С. 77–90. DOI: 10.15838/esc.2019.3.63.5.
- Печенская М. А. (2019b). Развитие муниципальной цифровой экономики как источника роста местных доходов // *Проблемы и перспективы развития научно-технологического пространства: материалы II Российской научной интернет-конференции*. Вологда: ФГБУН ВолНИЦ РАН. С. 314–317.
- Поварова А. И. (2017). Проблемы формирования бюджета городского округа // *Проблемы развития территорий*. № 2 (88). С. 177–191.
- Подпорина И. В. (2014). Современная финансовая политика Российской Федерации. Москва: Издательство Московского университета. 320 с.
- Смирнова В. В., Шубин С. И. (2017). Развитие региональных центров Европейского Севера России в условиях советской модернизации 1920–1930-х гг. // *Вопросы территориального развития*. № 3 (38). URL: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2266>.
- Feagin J., Smith M. (1987). Cities and the new international divisions of location: An overview. In: Feagin J., Smith M. (eds.) *The capitalist city: Global restructuring and community politics*. Basil Blackwell, pp. 3–34.
- Friedmann J. (1995). Where we stand: A decade of world city research. Knox P. L., Taylor P. J. (eds.) *World cities in a world-system*. Cambridge, pp. 21–47. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522192.003>.
- Taylor P. (2001). Specification of the world city network. *Geographical Analysis*, vol. 33, issue 2, pp. 181–194. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.2001.tb00443.x>.

Информация об авторе

Печенская-Полищук Мария Александровна, кандидат экономических наук, заведующий лабораторией, старший научный сотрудник Вологодского научного центра Российской академии наук, 160014, РФ, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Контактный телефон: +7 (8172) 59-78-10 (доб. 230), e-mail: marileen@bk.ru

...

References

- Bufetova A. N. (2009). Neravnomernost' prostranstvennogo razvitiya: regional'nye tsentry i regional'naya periferiya [Inequalities in spatial development of regional centers and regional periphery]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, no. 4, pp. 55–68. (in Russ.)
- Bukhvald E. M., Karavaeva I. V., Valentey S. D., Fedotkin V. N. ... Makoviy V. D. (2014). *Desyat' let munitsipal'noy reformy v Rossii: itogi i perspektivy* [Ten years of municipal reform in Russia: Results and prospects]. Moscow: Institute of Economics of RAS. 302 p. (in Russ.)
- Zenchenko S. V. (2009). *Formirovanie i otsenka regional'nogo finansovogo potentsiala ustoychivogo razvitiya ekonomiki territorii: teoriya i metodologiya*. Diss. dokt. ekon. nauk. [Formation and assessment of the regional financial potential of sustainable development of the economy of territories: Theory and methodology Dr. econ. sci. diss.]. Stavropol. 391 p. (in Russ.)

Zubarevich N. V. (2010). Goroda kak tsentry modernizatsii ekonomiki i chelovecheskogo kapitala [Cities as centers of modernisation of the economy and human capital]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* = *Social Science and Modernity*, no. 5, pp. 5–19. (in Russ.)

Levina V. V. (2015). Osobennosti upravleniya sbalansirovannost'yu mestnykh byudzhetrov v usloviyakh finansovoy nestabil'nosti [The peculiarities of local budgets balance management in the context of financial instability]. *Upravlenets* = *The Manager*, no. 3 (55), pp. 12–17. (in Russ.)

Lykova L. N. (2008). *Finansovyy potentsial subyektov Federatsii* [Financial potential of the subjects of the Federation]. *Federalizm* = *Federalism*, no. 3 (51), pp. 41–59. (in Russ.)

Naydenova T. A., Shvetsova I. N. (2013). Otsenka byudzhetnogo potentsiala severnykh territoriy [Assessment of the budgetary potential of the northern territories]. *Finansy i kredit* = *Finance and Credit*, no. 40 (568), pp. 40–51. (in Russ.)

Nefedova T. G., Treyvish A. I. (1998). Strong and weak cities of Russia. In: *Polyusa i tsentry rosta v regional'nom razvitii* [Poles and centers of growth in regional development]. Moscow: Russian Academy of Sciences. Institute of Geography, pp. 136–142. (in Russ.)

Pechenskaya M. A. (2018). Byudzhetnyy potentsial v sisteme potentsialov territorii: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Budget capacity in the system of capacities of the territory: Theoretical issues]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* = *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 11, no. 5, pp. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4. (in Russ.)

Pechenskaya M. A. (2019a). Byudzhety regional'nykh tsentrov Severo-Zapada: instrumenty modernizatsii ili vyzhivaniya? [Budgets of regional centers in the North-West: Tools for modernization or survival?]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* = *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 12, no. 3, pp. 77–90. DOI: 10.15838/esc.2019.3.63.5. (in Russ.)

Pechenskaya M. A. (2019b). Development of the municipal digital economy as a source of growth of local incomes. *Materialy II Rossiyskoy nauchnoy internet-konferentsii "Problemy i perspektivy razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo prostranstva"* [Proc. 2nd Russian Sci. Online Conf. "Problems and Prospects of Development of Research and Technological Space"]. Vologda: Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, pp. 314–317. (in Russ.)

Povarova A. I. (2017). Problemy formirovaniya byudzheta gorodskogo okruga [Problems of formation of the budget of the urban district]. *Problemy razvitiya territorii* = *Problems of Territory's Development*, no. 2 (88), pp. 177–191. (in Russ.)

Podporina I. V. (2014). *Sovremennaya finansovaya politika Rossiyskoy Federatsii* [Modern financial policy of the Russian Federation]. Moscow: Moscow State University. 320 p. (in Russ.)

Smirnova V. V., Shubin S. I. (2017). Razvitie regional'nykh tsentrov Evropeyskogo Severa Rossii v usloviyakh sovetskoy modernizatsii 1920–1930-kh gg. [Development of regional centers of the European North of Russia in conditions of soviet modernization in 1920–1930]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* = *Territorial Development Issues*, no. 3 (38). Available at: <http://vtr.vsc.ac.ru/article/2266>. (in Russ.)

Feagin J., Smith M. (1987). Cities and the new international divisions of location: An overview. In: Feagin J., Smith M. (eds.) *The capitalist city: Global restructuring and community politics*. Basil Blackwell, pp. 3–34.

Friedmann J. (1995). Where we stand: A decade of world city research. Knox P. L., Taylor P. J. (eds.) *World cities in a world-system*. Cambridge, pp. 21–47. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522192.003>.

Taylor P. (2001). Specification of the world city network. *Geographical Analysis*, vol. 33, issue 2, pp. 181–194. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.2001.tb00443.x>.

Information about the author

Mariya A. Pechenskaya-Polishchuk, Cand. Sc. (Econ.), Head of Laboratory, Sr. Researcher of the Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, 56a Gorkogo St., Vologda, 160014, Russia
Phone: +7 (8172) 59-78-10, e-mail: marileen@bk.ru