

Бюджетные проблемы крупного города (на примере г. Новосибирска)¹

В.И. КЛИСТОРИН, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет.
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Г.В. СУМСКАЯ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский университет экономики и управления, Новосибирск. E-mail: stv@ieie.nsc.ru

В статье обсуждаются факторы и условия, определяющие концентрацию населения и экономической активности в крупнейших городах и агломерациях Российской Федерации. Показано, что наряду с общеизвестными факторами, такими как объемы рынков, более высокое качество рабочей силы, эффекты масштабов, более высокая инновационная активность в результате конкуренции и т.п., в российских условиях важную роль в опережающем развитии крупных городов играет бюджетное устройство и бюджетная политика. На примере г. Новосибирска проведен анализ расходов бюджетной системы РФ на территории города и показано, что расходы собственно городского бюджета не превышают 1/3 общих расходов бюджетной системы на данной территории. Анализ бюджета г. Новосибирска позволил выявить основные тенденции динамики бюджетных показателей. Выполнена оценка структуры бюджета города как с точки зрения его обеспеченности доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из регионального бюджета. Кроме того, проанализированы возможности использования бюджетных ресурсов для выявления основных направлений расходования средств на территории г. Новосибирска.

Ключевые слова: бюджет, крупнейшие города, налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные перечисления, межбюджетные отношения, финансовые потоки, структура доходов и расходов, Новосибирск

Промышленная революция, начавшаяся в XIX веке, привела к урбанизации и росту крупных городов, превратившихся уже в XX веке в мегаполисы, городские агломерации и конурбации и иные городские системы, концентрирующие все возрастающую долю населения и экономической активности. Опережающий рост крупных городов характерен скорее для развивающихся стран, но проявляется и в некоторых развитых странах.

Имеется большое число исследований, объясняющих феномен продолжающейся урбанизации и стягивания экономических

¹ Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 (Проект XI.173.1.1). Номер регистрации 0325–2016–0004 в ИСГЗ ФАНО.

процессов в крупные города. Доказывается, что именно крупные города и агломерации могут предложить своим жителям большее разнообразие мест приложения труда и более высокий уровень услуг; предприятия и организации могут рассчитывать на более качественную рабочую силу, им легче находить требуемых специалистов. Кроме того, в крупных городах можно рассчитывать на эффект масштаба. Более высокий уровень конкуренции как на рынках товаров и услуг, так и на рынке труда способствует повышению мотивации работников и инновационной активности предпринимателей. Утверждается, что данная тенденция наблюдается как за рубежом, так и в Российской Федерации [Буфетова, 2013; Коломак, 2014]. Действительно, в России количество жителей городов-миллионников постоянно увеличивалось, несмотря на неблагоприятные демографические тенденции. Крупные города – это центры экономической жизни, трудовой деятельности, образования, здравоохранения, они являются опорным каркасом расселения [Зубаревич, 2010]. Более того, эта тенденция считается прогрессивной и зафиксирована в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года как генеральное направление [Коломак и др., 2018].

Правда, имеются исследования, показывающие, что далеко не во всех странах, включая Россию, с ростом численности населения городов наблюдается рост эффективности экономического развития [Мельникова, 2017]. Кроме того, очевидно, что в разных странах механизмы роста эффективности производства в зависимости от численности населения одинаковы. Возможно, помимо описанных выше преимуществ крупнейших городов, имеют место и другие факторы, определяющие относительно более быстрый рост крупных городов и их преимущество в сравнении с другими муниципальными образованиями.

Поскольку в Российской Федерации более 1/3 ВВП перераспределяется через бюджетную систему, то предлагается рассмотреть влияние бюджетной политики на рост и развитие крупнейших городов страны. Ранее мы неоднократно обсуждали бюджетные проблемы и влияние бюджетной политики на экономический рост на субфедеральном и муниципальном уровнях [Клисторин, 2014; Клисторин и др., 2016]. Обсуждению этих вопросов на примере г. Новосибирска и посвящена данная статья.

Бюджет г. Новосибирска в системе межбюджетных отношений

Город Новосибирск считается самым крупным муниципальным образованием страны (поскольку Москва и Санкт-Петербург являются субъектами Федерации) с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной и финансовой инфраструктурой. В городе сконцентрированы значительные экономические, административные и интеллектуальные ресурсы, число его жителей составляет 1 млн 613 тыс. человек (58% населения области). Можно утверждать, что не менее $\frac{3}{4}$ легальной экономики Новосибирской области и, следовательно, налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации, сконцентрировано именно в региональной столице.

Несмотря на это, город формально является реципиентом регионального бюджета, а доля бюджета города в консолидированном бюджете Новосибирской области составила в 2017 г. 23,5% в доходах и примерно 26,0% в расходах. Это существенно меньше, чем в предкризисные годы, когда доля бюджета г. Новосибирска в доходах консолидированного бюджета области составляла 37% в 2007 г. и 32,1% в 2008 г., а доля расходов – 37,4% и 34,8%, соответственно.

С одной стороны, представители городских властей неоднократно отмечали, что доля города в собираемых на его территории налогах составляет лишь 18%, что является несправедливым и тормозит развитие города, выполнение социальных программ и решение других его проблем. С другой стороны, областные власти указывают на необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности населения других муниципальных образований области, выполнения социальных обязательств перед всеми жителями области. Кроме того, трансферты из областного бюджета в городской постоянно растут и в 2017 г. составили 15,16 млрд руб., или почти 41,3% от доходной части бюджета города.

Анализ финансовых потоков на территории г. Новосибирска был бы неполным, если бы мы не упомянули прямые расходы бюджетов других уровней, которые, минуя городской бюджет, также финансируют проекты в городской черте и сказываются на доходах предприятий, организаций и жителей города. Точных данных о прямых расходах областного и федерального бюджетов

на территории города нет, но им можно дать примерную оценку. Учитывая долю города Новосибирска в численности населения области, можно утверждать, что расходы областного бюджета по социальным статьям на территории города находятся в интервале от 30 до 50% от их объема. Что касается прочих статей, не менее $\frac{3}{4}$ расходов областного бюджета по таким направлениям, как общегосударственные вопросы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, культура и кинематография, СМИ, расходуются на территории города. Таким образом, мы не слишком ошибемся, если примем, что половина расходов областного бюджета приходится на г. Новосибирск, что составило в 2017 г. не менее 58 млрд руб. Косвенно это подтверждается тем обстоятельством, что в 2017 г., по данным Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области, доля Новосибирска в капитальных вложениях и в бюджетных инвестициях областного бюджета составила около 76%, а за счет средств федерального бюджета – более 70%.

Что касается расходов федерального бюджета на территории города, то на содержание и функционирование региональных представительств федеральных ведомств, науку и научное обслуживание, высшее образование и т.д. идут весьма значительные суммы. Всего расходы федерального бюджета на территории Новосибирской области в 2016 г. составили 78 млрд руб., из которых более 15,3 млрд руб. – это безвозмездная помощь, следовательно, прямые расходы составили около 63 млрд руб. Большая часть из них была израсходована именно в Новосибирске. Следует также вспомнить о налоговых и неналоговых льготах. За исключением льгот сельскохозяйственным производителям, их большая часть опять-таки приходится на Новосибирск.

Таким образом, финансовые ресурсы бюджетной системы в большей степени сконцентрированы на территории города, и проблема не столько в том, что денег мало, сколько в том, кто администрирует денежные потоки. В сравнении с подавляющим числом российских городов Новосибирск имеет потенциальное преимущество и в том, что в системе выделения федеральных ресурсов на условиях софинансирования, может осилить относительно более масштабные проекты.

Анализ исполнения бюджета г. Новосибирска

Ранее одним из авторов был выполнен сравнительный анализ бюджета г. Новосибирска с другими российскими городами-миллионниками [8]. Установлено, что в Новосибирске уровень налоговых и неналоговых доходов выше, чем в среднем по рассмотренным городам-миллионникам, а уровень безвозмездных перечислений ниже, чем в среднем по представленным городским округам. В целом по совокупным доходам и расходам на душу населения Новосибирск занимает седьмое место среди рассмотренных городов (табл. 1).

Таблица 1. Агрегированные бюджетные показатели по городам-миллионникам Российской Федерации в 2016 г., руб. на чел.

Город	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления	Всего доходов	Всего расходов
Воронеж	6421	1882	9169	17472	15582
Волгоград	6493	2689	10302	19483	19886
Ростов-на-Дону	9913	2088	16530	28571	27772
Уфа	5306	3341	12080	20727	23002
Казань*	8492	3187	6893	18573	20024
Пермь	11484	2475	9404	23363	22943
Нижний Новгород	5962	3565	12762	22289	22241
Самара**	8912	1584	7894	18390	19413
Екатеринбург	8167	3847	11327	23341	23047
Челябинск	6703	1915	17422	26040	26296
Красноярск	9480	3468	11513	24462	25826
Омск	4031	2557	7550	14139	14816
Среднее по городам	7614	2717	11071	21404	21737

* - Расчеты проводились по данным за 2013 г.

** - Расчеты проводились по данным за 2015 г.

Что касается г. Новосибирска, то в период 2006–2016 гг. существенно менялась структура доходов и расходов городского бюджета. В налоговых доходах города более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период их доля возрастала (за исключением кризисного 2015 г.). Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход в 2006–2013 гг. сокращалась, а с 2014 г. начала расти. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и от продажи материальных и

нематериальных активов. Поэтому неналоговые доходы снижаются как относительно, так и в абсолютном выражении. В 2016 г. Новосибирск находился на четвертом месте среди крупнейших городов страны по удельному весу налоговых доходов в совокупных доходах бюджета. Если в 2006–2008 гг. доля налоговых доходов составляла не более трети общих доходов бюджета, то в настоящее время она выросла до 45% (табл. 2).

Таблица 2. **Динамика укрупненной структуры доходов бюджета г. Новосибирска в 2006–2016 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Налоговые доходы, в том числе:</i>	36,67	35,34	36,99	40,54	37,92	35,26	42,21	42,02	45,95	41,50	44,30
НДФЛ	19,48	19,10	23,45	25,83	24,53	23,47	30,14	30,90	33,99	28,33	30,68
налоги на совокупный доход	5,15	3,45	3,75	4,06	3,93	3,60	3,77	3,28	3,39	3,81	3,87
налоги на имущество	12,04	12,80	9,80	10,65	9,47	8,19	8,29	7,83	8,35	9,17	9,48
<i>Неналоговые доходы, в том числе:</i>	33,46	26,02	31,49	24,02	25,02	25,84	18,80	17,81	18,83	18,18	15,35
государственная пошлина	0,83	0,64	0,66	0,85	2,08	1,69	0,56	0,56	0,72	0,98	0,85
доходы от использования имущества	15,02	12,03	13,25	11,39	9,59	8,39	9,23	8,64	10,72	10,48	8,01
доходы от продажи активов	10,64	8,89	10,23	5,16	7,49	7,65	5,50	4,91	4,31	2,65	2,17

Удельный вес собственных доходов в структуре бюджета г. Новосибирска за 2006–2016 гг. сократился с 70 до 60%, а доля безвозмездных перечислений выросла с 25 до 40%. Отметим, что в 2014 г. уменьшилась не только доля, но и абсолютный размер безвозмездных перечислений в бюджет Новосибирска. Анализ структуры бюджетных расходов позволяет сделать ряд выводов (табл. 3).

С 2006 г. по 2016 г. доля расходов на общегосударственные вопросы сократилась с 9,72 до 6,97%. Удельный вес расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность не превышал 3%, сократившись в 2016 г. до 0,62%. На национальную экономику в рассматриваемом периоде на-

правлялось от 9,6 до почти 20% расходов. Резкое сокращение данных расходов в 2011 г. было обусловлено отсутствием в этом году затрат на дорожное хозяйство.

Таблица 3. Структура расходов бюджета г. Новосибирска в 2006–2016 гг., %

Показатель (руб. на д.н.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общегосударственные вопросы	9,72	7,19	7,15	8,74	8,01	6,08	6,22	5,98	6,89	6,92	6,97
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,53	1,95	2,11	2,55	2,84	2,21	0,50	0,50	0,63	0,61	0,62
Национальная экономика	9,62	15,07	15,86	13,76	18,65	3,39	14,80	19,54	16,95	11,52	9,65
Жилищно-коммунальное хозяйство	21,01	19,62	18,22	12,98	13,00	27,59	12,39	14,93	10,39	7,92	5,86
Охрана окружающей среды	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Образование	34,23	30,64	35,37	37,82	35,41	35,93	45,85	49,28	52,17	59,09	59,48
Культура, кинематография, СМИ	2,37	1,94	1,90	2,19	1,83	2,21	1,71	1,77	2,12	2,57	3,01
Социальная политика	3,58	11,96	4,91	6,50	5,12	3,80	5,11	4,88	6,28	6,46	8,56

Расходы на ЖКХ составляют около 20%, и их доля изменяется из-за колебаний объема инвестиций и величины тарифов. В то же время удельный вес расходов на образование в целом за период 2006–2016 гг. возрастал, достигнув в 2016 г. 59,5%. Доля расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации была в среднем на уровне 2%. На социальную политику в 2006–2016 гг. город направлял от 3,58 до 8,56%, при резком скачке удельного веса данного вида расходов в 2007 г. (11,96%).

Расходы городского бюджета инвестиционного характера в рассматриваемом периоде сокращались. Так, в 2010 г. они составили более 5,5 млрд руб., в том числе за счет бюджета

города – более 2,7 млрд руб. В 2015 г. уже – 4,8 млрд руб., в 2016 г. – менее 2,1 млрд руб., и, наконец, в 2017 г. – чуть больше 1,8 млрд руб., в том числе за счет городского бюджета – 1,1 млрд руб. И все это в текущих ценах. Можно утверждать, что бюджетные расходы инвестиционного характера реально сократились в 8–10 раз.

Городские власти ответственны за важнейшие направления социально-экономического развития города. При этом полностью в их ведении находятся лишь очень ограниченные налоговые доходы. Более того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального образования. Например, снижение процента отчислений налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет г. Новосибирска, с 40 до 30% привело к сокращению доходов городского бюджета в 2015 г. на 3,5 млрд руб.

Анализ устойчивости бюджета города с использованием бюджетных коэффициентов показывает, что за рассматриваемый период произошло увеличение соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов, что говорит о возрастающей зависимости городского бюджета от областного. Но оно по-прежнему существенно выше, чем среднее для городских округов и административных районов Новосибирской области.

В последние годы усилилась тенденция централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. Наблюдается снижение уровня самостоятельности бюджетов, и растет доля безвозмездных перечислений, которая может внезапно снизиться, как это было в 2014 г.

Структура расходов бюджетов любого уровня отражает распределение приоритетов выполнения ими своих главных функций. Так, основные статьи расходов большинства городов приходятся на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако во все большей степени структура расходов муниципальных образований определяется решениями федеральных и региональных властей. Новосибирск в этом плане не является исключением.

Итак, анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня самостоятельности бюджета и свободы действий муниципальных властей в выборе

бюджетной политики. Структура расходов в целом отражает распределение приоритетов выполнения городом своих основных функций, но неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городских властей.

В последние годы на всех уровнях укрепляется финансовая дисциплина, о чем говорит сокращение отклонения отчетных данных от плановых бюджетных назначений. Однако корректировки параметров бюджета в ходе его исполнения значительны.

Формально возрастает целевой характер планирования и исполнения бюджета: доля расходов по целевым программам выросла примерно с 20 до 85%. Но методика оценки эффективности программ требует совершенствования.

Бюджет г. Новосибирска перешел на трехлетнее планирование, но необходимо совершенствование и в этой области. В частности, требуется разработка инвестиционной программы города на длительный срок – не менее пяти лет, что позволит сделать более обоснованными выводы об эффективности программы заимствований и программы капитальных расходов, повысит предсказуемость бюджетной политики в целом.

Общий вывод состоит в том, что, с одной стороны, нынешнее бюджетное устройство России практически исключает самостоятельность, местных властей в проведении собственной бюджетной политики не только в целом по всем муниципальным образованиям, но и в крупнейших городах, финансовая база которых наиболее значительна и устойчива. Этот вывод касается как инвестиционных, так и текущих расходов. С другой стороны, централизация финансовых ресурсов не только не препятствует более динамичному развитию крупнейших городов, но, видимо, даже способствует поляризованному развитию системы расселения.

Литература

Буфетова А. Н. Структура урбанизации и тенденции внутрирегиональной дифференциации уровня жизни. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2013. – Т. 13. Вып. 1. С. 57–66.

Зубаревич Н. В. Города на постсоциалистическом пространстве // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.

Клисторин В. И. Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. 2014. № 9. С. 5–19.

Клисторин В.И., Губенко Д.В., Сумская Т.В. Влияние бюджетной политики на экономический рост и развитие регионов // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / Под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. Гл. 4. С. 157–196.

Коломак Е.А. Развитие городской системы России: тенденции и факторы // Вопросы экономики. 2014. № 10. С. 82–96.

Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Сулов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264–287.

Мельникова Л.В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. № 7. С. 5–19.

Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности крупных городов // Могущество Сибири будет прирастать!?: сб. докладов межд. науч. форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развития регионов» (Новосибирск, 12–13 окт. 2017 г.): в 4-х т. / М-во обр. и науки РФ, РФФИ, Пр-во Новосиб. обл., Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. – Новосибирск: НГУЭУ, 2018. – Т. 2. – С. 94–100.

Статья поступила 12.07.2018.

Summary

Klistorin V.I., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Sumskaya T.V., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk

Budgetary Problems of a Large City: the Case of Novosibirsk

The paper considers the key factors and conditions which define concentration of the population and economic activity observed in major cities and agglomerations of the Russian Federation, and it shows that the Russian budgetary regulatory environment and policy play an important role in the advancing development of large cities along with well-known factors such as market volumes, a higher quality of labor, scale effects, higher innovative activity due to competition, and etc. To analyze the expenses of the RF budget system made in a city, the authors carried out a case study for a city budget of Novosibirsk and it shows that the expenses of the city budget make no greater than 1/3 of total expenses of the Rf budgetary system made in the city. The analysis of the Novosibirsk budget allows revealing key tendencies in dynamics of the budgetary indicators. The paper analyzes the structure of the city budget to show whether the city budget is well provided with its own revenues and how it depends on the transfers from the regional budget. The authors also consider the possibilities of how to use the budgetary resources to find major directions of expenditures made in territories of the city.

Budget; major cities; tax and non-tax revenues; transfers; intergovernmental fiscal relations; financial flows; revenue and expenditure structure; Novosibirsk

References:

Bufetova A. N. (2013) Struktura urbanizacii i tendencii vnutriregionalnoj differenciacii urovnya zhizni. *Vestnik NGU [Bulletin of NSU. Series: Social and Economic Sciences]*. Vol. 13. Pp. 57–66. (In Russ.)

Zubarevich N. V. (2010) Goroda na postsocialisticheskom prostranstve. *Obshestvennye nauki i sovremennost [Social sciences and present]*. No. 5. Pp. 5–19. (In Russ.)

Klistorin V. I. (2014). Finansovye Resorsy mestnogo samoupravleniya. *ECO [ECO]*. No. 9. Pp. 5–19. (In Russ.)

Klistorin V. I., Gubenko D. V. and Sumskaia T. V. (2016) Vliyanie byudzhethnoj politiki na ekonomicheskij rost i razvitie regionov. In: *Regional and Municipal Government: Diagnostics, Planning and Monitoring of Social and Economic Development in Siberia Regions*. Novosibirsk: SB RAS Publ. Hl. 4. Pp. 157–196. (In Russ.)

Kolomak E. A. (2014). Razvitie gorodskoj sistemy Rossii: tendencii i faktory. *Voprosy ekonomiki [Economy questions]*. No. 10. Pp. 82–96. (In Russ.)

Kolomak E. A., Kryukov V. A., Melnikova L. V., Seliverstov V. E., Suslov V. I. and Suslov N. I. (2018). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: ozhidaniya i realii. *Region: ekonomika I sociologiya. [Region: Economics and Sociology]*. No. 2. Pp. 264–287. (In Russ.)

Melnikova L. V. (2017). Razmery gorodov, effektivnost i ekonomicheskij rost. *ECO [ECO]*. No. 7. Pp. 5–19. (In Russ.)

Sumskaia T. V. (2018). Problemy byudzhethnoj obespechennosti krupnyh gorodov. In: *Mogushestvo Sibiri budet prirastat*. Novosibirsk. T. 2. Pp. 94–100. (In Russ.)