

Бюджеты региональных центров Северо-Запада: инструменты модернизации или выживания?*



Мария Александровна ПЕЧЕНСКАЯ

Вологодский научный центр РАН

Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а

E-mail: marileen@bk.ru

ORCID: 0000-0002-6067-2103, ResearcherID: I-6618-2016

Аннотация. Статья открывает цикл исследований по вопросам развития административных центров регионов. В исследовании выдвинута гипотеза о том, что проводимая в отношении региональных центров бюджетная политика не соответствует их бюджетному состоянию и не ориентирована на такое развитие, которое сформировало бы города как опору для сбалансированного, гармоничного пространственного развития России. В связи с этим цель исследования заключается в комплексном анализе бюджетной системы и условий ее функционирования в административных центрах регионов. На основе использования экономико-математических методов выявлено, что изменение геополитических и геоэкономических условий в России негативным образом повлияло на бюджетные системы региональных центров, что проявилось в преобладании финансовой помощи в структуре совокупных доходов, устойчивой динамике несбалансированности и снижении уровня бюджетной обеспеченности населения. На основании официальных данных Росстата и Федерального казначейства выявлены ключевые тенденции развития региональных центров Северо-Запада России с 2011 года. Сделан вывод о том, что бюджеты региональных центров находятся в состоянии выживания, а не готовности к социальным преобразованиям и экономическому росту. Исходя из этого определены важные направления развития региональных центров. Материалы статьи могут быть полезны в образовательной сфере при изучении финансовых и экономических дисциплин, а также могут быть использованы научными

* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0005 «Исследование факторов и методов устойчивого развития территориальных систем в изменяющихся геополитических и геоэкономических условиях».

Для цитирования: Печенская М.А. Бюджеты региональных центров Северо-Запада: инструменты модернизации или выживания? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 3. С. 77–90. DOI: 10.15838/esc.2019.3.63.5

For citation: Pechenskaya M.A. Budgets of regional centers in the North-West: tools for modernization or survival? *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 3, pp. 77–90. DOI: 10.15838/esc.2019.3.63.5

сотрудниками в качестве базы для дальнейших исследований и органами управления различного уровня при обосновании управленческих решений. Дальнейшая работа будет посвящена исследованию эффективности управления бюджетом регионального центра, уровня долговой нагрузки и состояния межбюджетных отношений.

Ключевые слова: территориальные системы, экономический рост, устойчивое развитие, муниципальные образования, город, региональный центр, дифференциация, бюджетная обеспеченность, периферия.

Введение в проблематику

В условиях мировой глобализации, введения политических санкций, трансформации социально-экономической системы России крайне актуальной наряду с устойчивым национальным и региональным развитием становится задача минимизации внутрорегиональных препятствий для роста. Одним из них является обострение проблем динамичного развития городов, которые в зарубежной науке и практике рассматриваются и являются драйверами национального роста и элементами структуризации территории, общества и экономики [1–5]. О необходимости создания такой движущей силы для страны упомянул Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию еще в 2018 году¹.

Однако в отличие от зарубежных городов, развитие которых, начиная со средних веков, происходило преимущественно под влиянием рыночных сил и служило удовлетворению возрастающих потребностей общества и производства, российские города имели иную траекторию роста. В условиях командно-административной экономики их формирование и развитие происходило в рамках генеральной схемы расселения. Зачастую она содержала ограничения для нового производственного строительства в некоторых городах, что приводило к инерционности развития промышленности и снижало возможности ее прогрессивной трансформации. В силу этого с середины 80-х гг. XX века советский город, как правило, не был самостоятельным участником развития государства, а функционировал лишь как элемент его административно-территориальной организации. Это означало, что появление в стране других городов как точек роста, кроме Москвы, было невозможно.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

После распада Советского Союза трансформация места России в геополитической и геоэкономической системе потребовала пересмотра пространственного развития страны, Стратегия² которого начала разрабатываться только в июне 2014 года. Вместе с тем с точки зрения административно-территориального деления утвержденная в 2019 году Стратегия в большей степени затрагивала городские агломерации с численностью населения свыше 500 тыс. человек, а также сельские поселения. В то же время такой подход сужает сферу государственного регулирования, исключая целый ряд типов городов.

Относительно городской типологии наиболее полным и обоснованным представляется нам подход Н.В. Зубаревич [6] к исследованию городов как центров роста.

Согласно данному подходу, в России выделено 4 типа городов, которые сформированы и продолжают развиваться под воздействием институциональных, экономических, социальных и иных факторов (*рис. 1*). Так, на фоне федеральных столиц и городов-«миллионников» города – административные столицы регионов с населением от 200 тыс. человек развиваются в большей степени благодаря влиянию статусного фактора, а также концентрации на своей территории экономических и человеческих ресурсов. Исторически сложилось, что с 1991 года основную выгоду от происходившего процесса децентрализации и распределения экономических и политических ресурсов в пользу субъектов РФ приобрели именно региональные столицы. Они сконцентрировали на своей территории наиболее высокооплачиваемые рабочие места, как следствие, получили заметный рост заработной платы относительно средней по региону. Однако в середине 90-х годов, по-

² Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р.

Рис. 1. Типы городов – центров роста современной России



Источник: составлено по [6].

сле смены политического вектора на централизацию и возросшего изъятия бюджетных ресурсов в вышестоящие уровни (длится и по сей день), на первый план вышел так называемый агломерационный эффект. Следует отметить, что исследованию влияния эффекта масштаба на территориальное развитие посвящены работы как отечественных [7–9], так и зарубежных ученых [10–13]. Например, М. Fujita, Р. Krugman и F.J. Venables [12] неоднократно утверждали, что роль центров развития и модернизации принадлежит именно городам, однако в разной степени и с разным качеством роста.

Не все города после проведенных в России муниципальных и межбюджетных реформ оказались готовы к конкуренции за человеческие и экономические ресурсы и потому не смогли нарастить ни человеческий капитал, ни финансово-экономический потенциал [14]. На основании изучения базы данных Росстата о муниципальных образованиях за 2017 год можно прийти к выводу, что в 53-х из 82 административных центров России обеспеченность бюджетными доходами на одного жителя ниже среднего значения. Более того, российская модель межбюджетных отношений выстроена таким образом, что предполагаемые объективные преимущества развития региональных центров стали поводом не только к сужению для них инструментария получения финансовой поддержки, но и урезания части доходных источников в целях выравнивания бюджетной обеспеченности периферийных территорий региона.

Поэтому в последнее время повышенное внимание широких научных кругов привлекает исследование факторов развития так называемых

городов с «административным ресурсом», но не являющихся городами федерального значения и имеющих численность населения до миллиона человек. В то же время важную методологическую и практическую проблему представляет необходимость повышения эффективности управления и использования потенциала городов в целях укрепления их бюджетной обеспеченности.

Исходя из изложенного наше исследование будет базироваться на гипотезе о том, что проводимая в отношении региональных центров бюджетная политика не соответствует их бюджетному состоянию и не ориентирована на такое развитие, которое сформировало бы города как опору для сбалансированного, гармоничного пространственного развития России. В связи с этим целью исследования заключается в комплексном анализе бюджетной системы и условий ее функционирования в административных центрах регионов.

Анализ состояния бюджетных систем региональных центров Северо-Запада России

Среди всего многообразия российских городов объектом данного исследования выступят региональные центры Северо-Западного федерального округа РФ. Данный выбор не случаен, поскольку этот макрорегион занимает порядка 10% территории страны (4-е место среди федеральных округов), 10% численности населения и 10% суммарного объема ВРП. Главным образом, это промышленно ориентированная территория с развитой инфраструктурой и значительной минерально-сырьевой базой, что определяет ее важное конкурентное преимущество. Наибольший вклад в формиро-

вание ВРП округа вносит г. Санкт-Петербург (42,3%), далее следуют Ленинградская, Вологодская, Архангельская области и Республика Коми, которые обеспечивают до 40% совокупного валового продукта СЗФО.

Следует отметить, что система муниципальных образований субъектов СЗФО включает в себя 40 городских округов, 159 муниципальных районов и 1497 городских и сельских поселений. В 11 региональных центрах проживает 36% населения округа, сосредоточено 30% промышленного производства, 33% розничного товарооборота, 27% прибыли организаций, 23% капи-

тальных инвестиций, занято 30% работающих в экономике. Уточним, что, в целях более объективной сопоставимости данных, объектом исследования стали административные центры регионов СЗФО (без города федерального значения Санкт-Петербурга, Ленинградской области, органы власти которой находятся в Санкт-Петербурге, и Ненецкого автономного округа).

Влияние статуса регионального центра особенно заметно в явно опережающем росте доходов его населения в сравнении со средним по региону показателем. Из *таблицы 1* видно, что в исследуемый период средняя заработная плата

Таблица 1. Сопоставление средней заработной платы в региональном центре и средней заработной платы по региону

Субъект / город	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	В среднем за 2011–2018 гг.	2018 г. к 2011 г., %
Калининградская область	19911	21526	25104	26639	28262	29451	30580	32634	26763	163,9
<i>Калининград</i>	35241	38166	40129	41553	38137	36016	38686	42450	38797	120,5
Отношение к средней по региону, %	177,0	177,3	159,9	156,0	134,9	122,3	126,5	130,1		
Новгородская область	18637	21297	23494	25225	26346	27914	29311	31275	25437	167,8
<i>Великий Новгород</i>	31937	36280	38356	38512	36426	34698	36640	39619	36558	124,1
Отношение к средней по региону, %	171,4	170,4	163,3	152,7	138,3	124,3	125,0	126,7		
Псковская область	15721	18203	19743	21004	21553	22399	23659	26868	21144	170,9
<i>Псков</i>	29333	33007	34009	34360	31322	28850	30539	32869	31786	112,1
Отношение к средней по региону, %	186,6	181,3	172,3	163,6	145,3	128,8	129,1	122,3		
Мурманская область	32342	36188	40225	43378	45989	48986	51932	57582	44578	178,0
<i>Мурманск</i>	52445	57058	60563	61993	60955	58174	61262	68497	60118	130,6
Отношение к средней по региону, %	162,2	157,7	150,6	142,9	132,5	118,8	118,0	119,0		
Республика Карелия	22174	24796	27503	29371	30704	33061	34434	38977	30128	175,8
<i>Петрозаводск</i>	36470	40483	43024	43206	40729	38656	41234	46232	41254	126,8
Отношение к средней по региону, %	164,5	163,3	156,4	147,1	132,7	116,9	119,7	118,6		
Вологодская область	20250	22649	25127	26749	27445	29303	31651	35545	27340	175,5
<i>Вологда</i>	23395	26330	29095	30812	30843	33722	35997	39705	31237	169,7
Отношение к средней по региону, %	165,1	159,5	151,9	142,8	128,9	115,7	113,7	111,7		
Архангельская область	24611	28531	32465	35572	38300	40790	42950	48100	36415	195,4
<i>Архангельск</i>	40090	43770	47446	48258	45571	43194	45098	50420	45481	125,8
Отношение к средней по региону, %	162,9	153,4	146,1	135,7	119,0	105,9	105,0	104,8		
Республика Коми	28897	33971	37717	40222	41365	43662	45689	50186	40214	173,7
<i>Сыктывкар</i>	40695	43596	47015	48020	45042	42146	44181	46115	44601	113,3
Отношение к средней по региону, %	140,8	128,3	124,7	119,4	108,9	96,5	96,7	91,9		

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

жителей региональных центров СЗФО превышала среднюю по региону. Наибольший разрыв по итогам 2018 года – почти на треть – наблюдался в Калининграде, тогда как в Сыктывкаре заработная плата была ниже средней по региону на 8,1%. Такое положение дел в региональном центре Республики Коми объясняется тем, что он не является основным донором республиканского бюджета, поскольку более 70% нефти региона добывается в г. Усинске (здесь средняя заработная плата превышает 70 тыс. рублей на человека) и г. Воркуте (свыше 60 тыс. рублей на человека).

Переходя к анализу состояния бюджетных систем, необходимо отметить, что с 2011 года до-

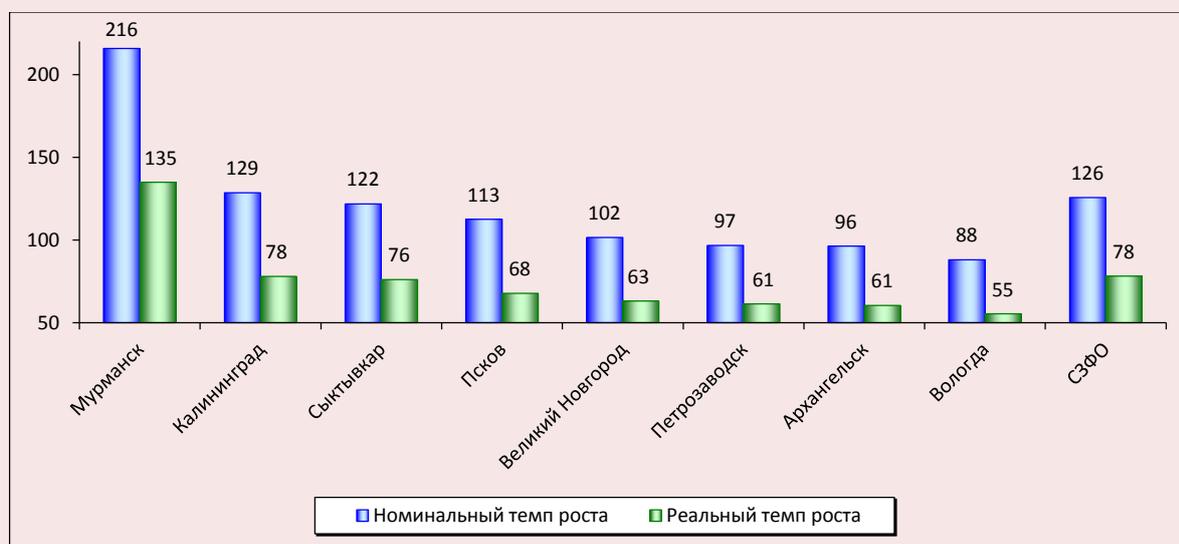
ходы административных центров СЗФО прирастали в среднем на 5%, т.е. более низкими темпами, чем в целом по городским округам (ГО) России (6,7%). В 2012 и 2015 годах наблюдалась и вовсе отрицательная динамика (табл. 2).

В основном динамика совокупных доходов городской бюджетной системы в России определяется поступлениями налогов. В анализируемом периоде номинальные темпы роста налоговых доходов региональных центров СЗФО, несмотря на колебания в динамике, были невысокими. В то же время реальный прирост произошел только в Мурманске: +35% в 2011–2018 гг., за счет роста налогов на совокупный доход и имущество (рис. 2).

Таблица 2. Динамика совокупных доходов бюджетов региональных центров (РЦ) СЗФО

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2011 г., %
<i>Мурманск</i>									
Млн. руб.	8551	8569	9261	9723	11076	11455	11970	14262	166,8
Темп роста, %	125,0	100,2	108,1	105,0	113,9	103,4	104,5	119,1	В среднем 109,9
<i>Сыктывкар</i>									
Млн. руб.	4658	5702	5658	6568	6278	7175	6873	7678	164,8
Темп роста, %	115,1	122,4	99,2	115,3	96,2	114,4	95,8	111,7	В среднем 108,8
<i>Вологда</i>									
Млн. руб.	5818	5606	6639	7361	7025	6102	6495	7902	135,8
Темп роста, %	113,2	96,4	118,4	110,9	95,4	86,9	106,4	121,7	В среднем 106,2
<i>Псков</i>									
Млн. руб.	3638	3004	3191	4113	3461	4368	3839	4666	128,3
Темп роста, %	133,1	82,7	106,2	128,9	84,1	126,2	87,9	121,5	В среднем 108,8
<i>Архангельск</i>									
Млн. руб.	7376	7053	7986	7433	7813	7939	8286	9166	124,3
Темп роста, %	103,1	95,6	113,2	93,1	105,1	101,6	104,4	110,6	В среднем 103,3
<i>Великий Новгород</i>									
Млн. руб.	4643	4327	4551	4697	4473	5207	5691	5718	123,2
Темп роста, %	108,8	93,2	105,2	103,2	95,2	116,4	109,3	100,5	В среднем 104,0
<i>Калининград</i>									
Млн. руб.	11521	12299	13074	14789	12632	11054	12831	13925	120,9
Темп роста, %	99,5	106,8	106,3	113,1	85,4	87,5	116,1	108,5	В среднем 102,9
<i>Петрозаводск</i>									
Млн. руб.	6376	5107	4961	4913	4491	5102	5129	5717	89,7
Темп роста, %	113,1	80,1	97,1	99,0	91,4	113,6	100,5	111,5	В среднем 100,8
<i>Итого по РЦ СЗФО</i>									
Млн. руб.	52581	51668	55321	59599	57250	58402	61113	69033	131,3
Темп роста, %	110,9	98,3	107,1	107,6	96,1	102,0	104,6	113,0	В среднем 105,0
<i>Всего по ГО РФ</i>									
Млрд. руб.	1453,3	1510,6	1619,5	1689,9	1684,2	1743,8	1851,8	2135,2	146,9
Темп роста, %	113,3	103,9	107,2	104,3	99,7	103,5	106,2	115,3	В среднем 106,7
Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.									

Рис. 2. Темпы роста налоговых доходов бюджетов региональных центров Северо-Западного федерального округа в 2011–2018 гг. (в сопоставимых с 2018 годом условиях), %



Источник: рассчитано автором по данным отчетов об исполнении бюджетов городских округов, отчетности Федерального Казначейства России, Росстата, ФНС России.

Как показывает исследование, в силу неравномерного развития производственного потенциала административных центров даже в пределах одного федерального округа существует двукратное различие в уровне среднедушевых налоговых доходов между самым высокообеспеченным городом (Мурманск) и самым низкообеспеченным (Петрозаводск) (табл. 3).

В исследуемом периоде наблюдается усиление негативной структурной трансформации

бюджетных доходов городских округов, обусловленной превышением безвозмездных поступлений над налоговыми доходами (рис. 3).

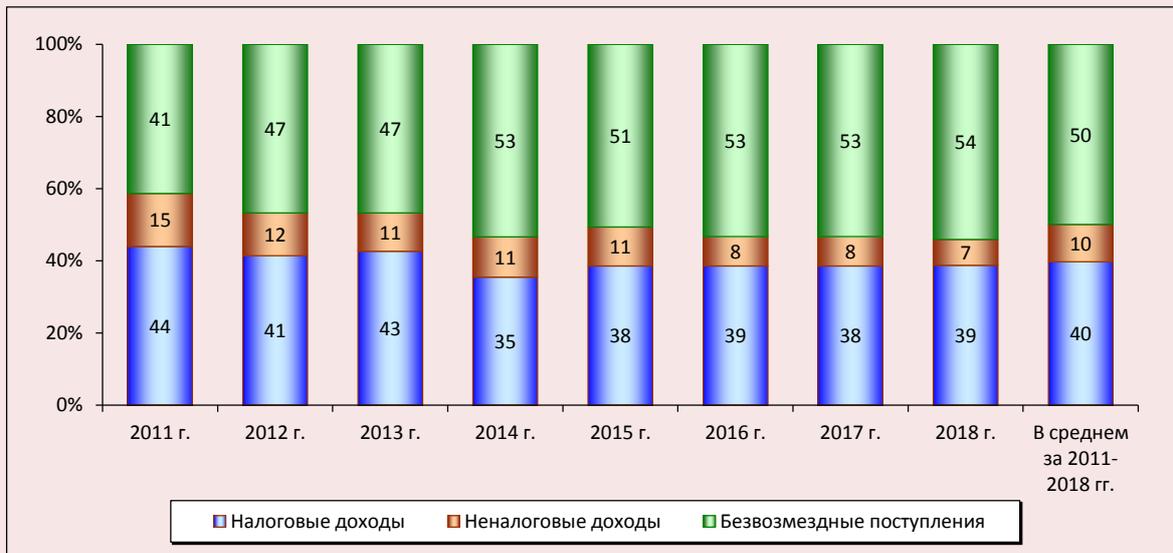
Неустойчивая динамика налоговых доходов была обусловлена преимущественно нестабильными поступлениями основного компонента доходной части бюджетов городских округов – налога на доходы физических лиц. Мурманск, Калининград, Псков и Архангельск показали увеличение сборов данного налога. Наиболее

Таблица 3. Доля региональных центров в формировании налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО

Субъект	Всего поступило налоговых доходов в 2011–2018 гг., млн. руб.	В % к налоговым доходам консолидированных бюджетов регионов СЗФО	Налоговые доходы на душу населения в 2018 г., тыс. руб.
Мурманск	43126	10,2	27,8
Калининград	47550	16,3	14,1
Архангельск	28249	6,4	10,9
Сыктывкар	18398	3,9	9,9
Вологда	18225	4,7	8,2
Великий Новгород	11606	6,4	7,4
Псков	11141	8,3	7,1
Петрозаводск	14281	7,9	6,9
РЦ СЗФО	192576	7,6	12,0

Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата; ФНС России.

Рис. 3. Структура доходной части бюджетов региональных центров СЗФО, %



Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата; ФНС России.

сильное падение налога наблюдалось в Вологде и Великом Новгороде – на 21 и 27% соответственно (табл. 4).

Решающим фактором сокращения НДФЛ стали корректировки бюджетного законодательства³, которые затронули механизм перераспределения налогов по уровням бюджетной системы. Так, нормативы отчислений данного налога в бюджеты городских округов были снижены с 30% в 2011 году до 20% в 2012–2013 гг. и до 15% в период с 2014 года. Вместе с тем следует признать, что не во всех северо-западных регионах органы государственной власти установили минимальный 15%-ный норматив отчислений НДФЛ в бюджеты городов, поэтому в территориальном разрезе наблюдался значительный разрыв в динамике поступлений налога.

В условиях проведения политики межбюджетного выравнивания бюджетные системы подавляющего большинства городских округов СЗФО характеризовались снижением собственных налоговых и неналоговых доходов,

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 29.12.2017); О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ.

хотя в среднем коэффициент обеспеченности собственными доходами превышал средний коэффициент по городским округам страны (табл. 5). Так, например, в «столицах» Новгородской и Вологодской областей, имевших в 2011 г. самые лучшие показатели обеспеченности собственными средствами, произошло их снижение с 91 до 64% и с 80 до 65% соответственно.

Собственные доходы городских бюджетов СЗФО сократились в реальном выражении на 30% против номинального десятипроцентного роста. В Великом Новгороде, Вологде, Петрозаводске сокращение доходов с учетом инфляции составило 43–57%. Рост реального объема доходов показал только Мурманск (рис. 4).

Сокращение доходной части бюджетов, нарастание дисбаланса между поступлением и расходованием бюджетных средств в исследуемом периоде привели к значительному дефициту бюджетных систем городских округов. В отдельные годы его размер превышал предельные ограничения, установленные Бюджетным кодексом (10% в объеме собственных доходов). По итогам 2018 года наиболее дефицитными были бюджеты Петрозаводска и Вологды, сбалансированности удалось достичь Мурманску и Великому Новгороду (табл. 6).

Таблица 4. Поступления налога на доходы физических лиц в бюджеты региональных центров Северо-Западного федерального округа

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2011 г.
<i>Мурманск</i>									
Млн. руб.	3102	3273	3597	2886	3116	3378	3649	4128	133%
В % к налогам	82	83	72	64	60	55	53	53	-29,3 пп.
<i>Калининград</i>									
Млн. руб.	2793	3165	2906	2931	2916	3120	3276	3688	132%
В % к налогам	68	55	46	51	49	53	53	52	-16,2 пп.
<i>Псков</i>									
Млн. руб.	882	914	898	900	878	920	997	1065	121%
В % к налогам	67	68	66	65	64	66	66	64	-2,7 пп.
<i>Архангельск</i>									
Млн. руб.	2690	2609	2826	2618	2654	2264	2861	3068	114%
В % к налогам	67	80	81	79	76	73	78	79	12,2 пп.
<i>Сыктывкар</i>									
Млн. руб.	1354	1555	1744	1252	1263	1135	1193	1356	100%
В % к налогам	64	65	68	60	58	54	55	55	-9,7 пп.
<i>Петрозаводск</i>									
Млн. руб.	1568	1311	1466	1121	1093	1144	1169	1354	86%
В % к налогам	79	77	76	70	67	65	63	63	-15,9 пп.
<i>Вологда</i>									
Млн. руб.	1850	997	1092	873	988	900	982	1468	79%
В % к налогам	62	45	46	46	51	44	46	56	-6,2 пп.
<i>Великий Новгород</i>									
Млн. руб.	1069	807	900	699	674	711	729	785	73%
В % к налогам	65	57	61	51	49	53	52	52	-13,2 пп.
<i>Итого по РЦ СЗФО</i>									
Млн. руб.	15309	14630	15429	13281	13852	13572	14856	16911	111%
В % к налогам	70	67	63	61	59	57	58	59	-10,5 пп.
<i>Всего по ГО РФ</i>									
Млрд. руб.	361947	376909	420282	337001	338602	353027	374821	440319	122%
В % к налогам	64	67	68	61	61	60	59	58	-5,9 пп.

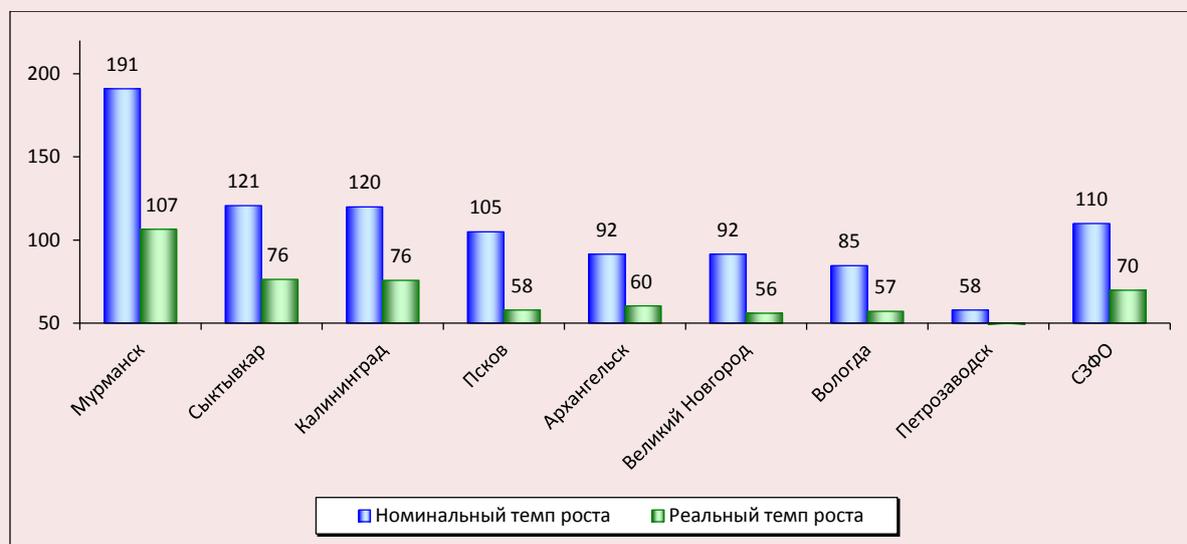
Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата; ФНС России.

Таблица 5. Коэффициент обеспеченности собственными доходами бюджетов региональных центров СЗФО, %*

Городской округ	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Абс. откл. 2018 г. к 2011 г.
Мурманск	0,73	0,80	0,83	0,82	0,85	0,92	0,93	0,93	0,20
Калининград	0,57	0,66	0,65	0,64	0,60	0,82	0,78	0,80	0,23
Сыктывкар	0,66	0,73	0,64	0,65	0,76	0,58	0,73	0,78	0,12
Архангельск	0,78	0,78	0,69	0,86	0,85	0,71	0,83	0,77	0,00
Петрозаводск	0,78	0,71	0,71	0,78	0,85	0,74	0,85	0,77	-0,01
Вологда	0,80	0,64	0,66	0,72	0,76	0,70	0,63	0,65	-0,15
Великий Новгород	0,91	0,65	0,65	0,78	0,80	0,57	0,53	0,64	-0,27
Псков	0,50	0,63	0,61	0,53	0,67	0,50	0,62	0,53	0,03
По РЦ СЗФО	0,71	0,70	0,68	0,72	0,77	0,69	0,74	0,73	0,02
По ГО РФ	0,62	0,63	0,63	0,63	0,63	0,64	0,63	0,63	0,01

* Коэффициент рассчитан как отношение налоговых и неналоговых доходов к расходам без учета субвенций из федерального бюджета.
Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Рис. 4. Темпы роста собственных доходов бюджетов региональных центров Северо-Западного федерального округа, %



Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Таблица 6. Отношение дефицита к объему собственных доходов бюджетов региональных центров СЗФО, %*

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

* Значение со знаком «-» – дефицит, со знаком «+» – профицит.

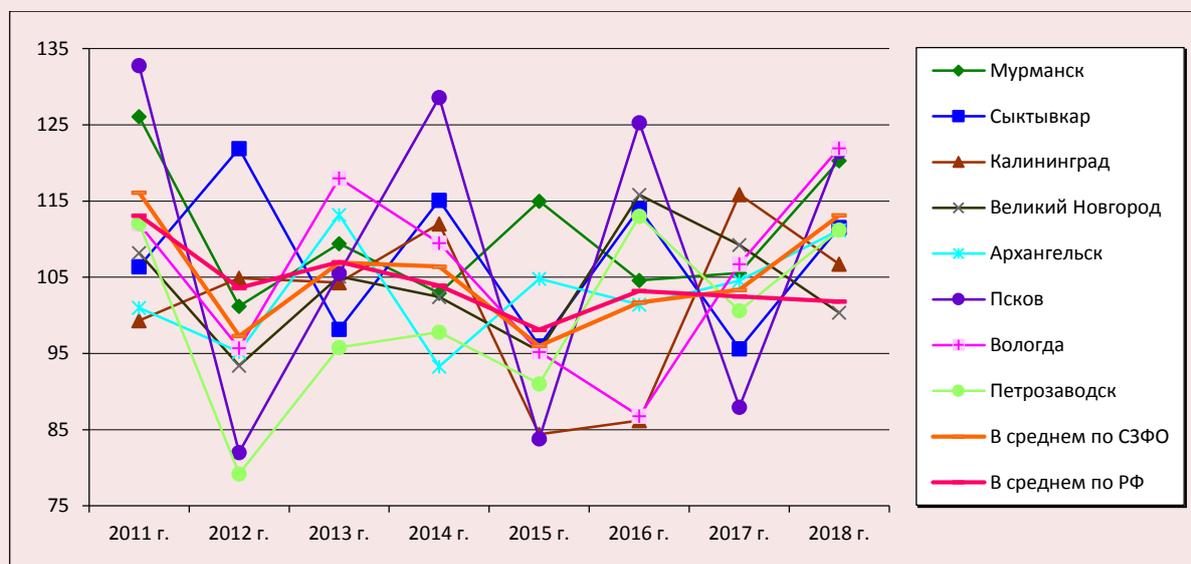
Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Исследования [14–19] подтверждают, что возможности проведения модернизации экономики и социальной сферы растут при укреплении бюджетной обеспеченности территорий. Однако анализ выявил крайне нестабильный с 2012 года уровень обеспеченности городских бюджетов, который пока не может решающим образом способствовать экономическому росту городов (рис. 5).

В отношении обеспеченности доходами жителей административных центров Северо-Запа-

да можно резюмировать, что наиболее обеспеченными в исследуемый период были жители Мурманска (рост с 28 до 48,7 тыс. руб. на человека), Сыктывкара (рост с 18,3 до 29,4 тыс. руб. на человека) и Калининграда (рост с 26,6 до 29,3 тыс. руб. на человека). Тогда как низкой обеспеченностью своих жителей характеризовались Псков (рост с 17,8 до 22,2 тыс. руб. на человека), Петрозаводск (снижение с 24,0 до 18,4 тыс. руб. на человека) и Вологда (рост с 18,6 до 24,8 тыс. руб. на человека) (табл. 7).

Рис. 5. Динамика доходной бюджетной обеспеченности региональных центров СЗФО на душу населения, в % к предыдущему году



Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Таблица 7. Обеспеченность доходами бюджета на душу населения в региональных центрах СЗФО

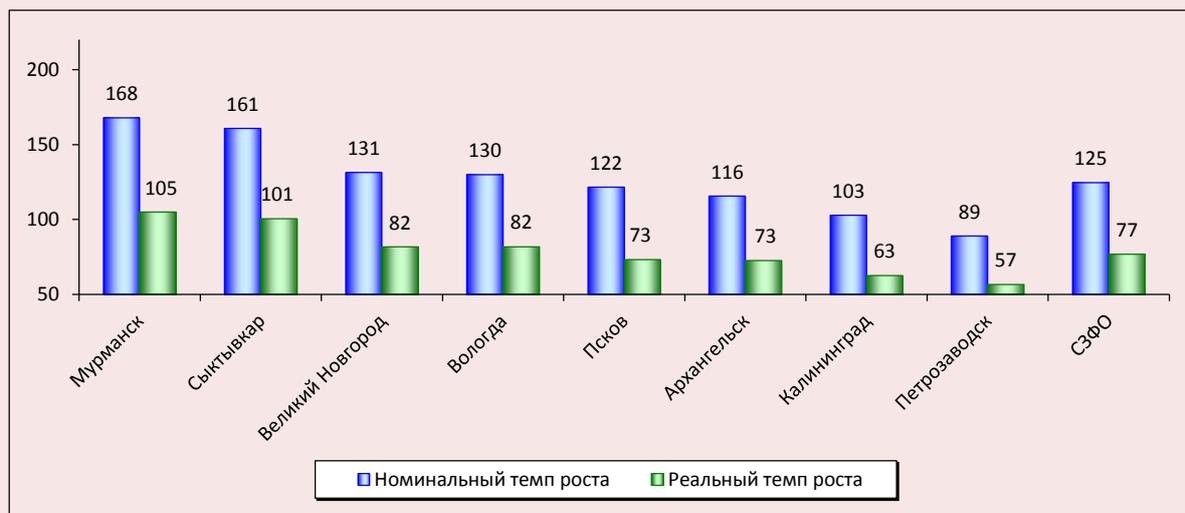
Городской округ	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2011 г.	В среднем за 2011–2018 г.
Мурманск	28,0	28,3	31,0	31,9	36,7	38,4	40,5	48,7	174,1	35,4
Сыктывкар	18,3	22,3	21,9	25,2	24,2	27,6	26,4	29,4	160,9	24,4
Калининград	26,6	27,9	29,1	32,6	27,5	23,7	27,5	29,3	110,2	28,0
Архангельск	20,7	19,7	22,3	20,8	21,8	22,1	23,1	25,68	124,1	22,0
Великий Новгород	21,1	19,7	20,7	21,2	20,2	23,4	25,6	25,66	121,6	22,2
Вологда	18,6	17,8	21,0	23,0	21,9	19,0	20,3	24,8	133,1	20,8
Петрозаводск	24,0	19,0	18,2	17,8	16,2	18,3	18,4	20,5	85,3	19,0
Псков	17,8	14,6	15,4	19,8	16,6	20,8	18,3	22,2	124,9	18,2
В среднем по РЦ СЗФО	22,4	21,8	23,3	24,8	23,8	24,2	25,0	28,3	126,3	24,2
В среднем по РФ	13,8	14,3	15,3	15,9	15,6	16,1	16,5	16,8	121,7	15,5

Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Что касается расходов, то номинальные расходы бюджетов городских округов приросли на 25%, однако, по нашим расчетам, инфляционное обесценение бюджетных расходов за анализируемый период составило 23% (рис. 6).

Обеспеченность населения «столиц» регионов СЗФО бюджетными расходами в расчете на одного жителя превышала средний уровень по городам страны в 1,7 раза, но это достигалось за счет высоких показателей в Мурманске, Сыктывкаре и Калининграде (табл. 8).

Рис. 6. Динамика расходов бюджетов региональных центров СЗФО, млрд. руб.



Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

Таблица 8. Динамика расходной бюджетной обеспеченности на душу населения в региональных центрах СЗФО

Городской округ	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2011 г.	В среднем за 2011-2018 гг.
Мурманск	27,7	29,1	32,0	33,5	37,5	38,3	40,6	48,5	175,2	35,9
Сыктывкар	19,0	20,9	23,5	26,6	25,2	29,3	26,7	29,5	155,2	25,1
Калининград	30,5	29,0	29,9	31,2	32,4	24,6	27,4	28,6	93,9	29,2
Архангельск	22,3	20,5	23,1	21,4	22,1	23,0	22,8	25,7	115,4	22,6
Великий Новгород	19,8	21,4	21,9	22,0	21,1	24,1	25,7	25,6	129,4	22,7
Вологда	19,7	19,3	22,6	23,8	22,9	19,7	21,1	25,0	127,0	21,8
Псков	18,7	15,2	16,1	20,0	16,6	20,8	18,6	22,1	118,4	18,5
Петрозаводск	24,6	19,0	20,4	19,0	17,3	19,1	18,6	20,8	84,6	19,9
В среднем по РЦ СЗФО	23,5	22,5	24,4	25,3	25,3	24,9	25,2	28,3	120,2	24,9
В среднем по РФ	14,1	14,6	15,7	16,2	16,0	16,2	16,4	16,6	117,7	15,7

Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального Казначейства России; отчетов об исполнении бюджетов городских округов; Росстата.

В остальных городах подушевая обеспеченность расходами была в основном ниже средней обеспеченности по городским округам, то есть можно в некотором роде говорить о дефиците публичных услуг населению этих городов.

Выводы

В заключение перечислим полученные нами результаты исследования бюджетных систем региональных центров СЗФО.

Во-первых, выявлено укрепление крайне негативной тенденции превышения финансовой

помощи над налоговыми доходами в бюджетах региональных столиц, которая вызвана сокращением их собственных доходов за 2011–2018 гг. на 30% в реальном выражении.

Во-вторых, доказано, что инфляционное обесценение бюджетных расходов региональных центров СЗФО за 2011–2018 гг. составило 23%, вследствие чего в ряде городов (Вологда, Петрозаводск, Псков) уровень бюджетной обеспеченности по расходам упал ниже 25 тыс. рублей на человека.

В-третьих, выявлено снижение фискальной функции налога на доходы физических лиц в результате изменений в действующей межбюджетной политике, что решающим образом повлияло на устойчивость и сбалансированность бюджетов региональных центров СЗФО.

В-четвертых, в исследуемом периоде наблюдается тенденция улучшения сбалансированности бюджетных систем городских округов СЗФО. Наиболее сбалансированными бюджетами по итогам 2018 года следует признать бюджеты Мурманска и Великого Новгорода.

Данные тенденции позволяют сделать вывод о том, что бюджеты региональных центров находятся пока в состоянии выживания, а не служат цели достижения экономического роста территорий и повышения качества жизни населения. Подобное фронтальное состояние требует особого внимания к региональным центрам со стороны государства. При этом главным образом, необходимо следующее:

- модернизация образа жизни населения региональных центров путем стимулирования развития легального малого бизнеса и роста среднего класса;
- наделение региональных центров источниками финансовых ресурсов для развития, которое возможно только при корректировке

межбюджетных отношений, в частности пропорций распределения налогов между уровнями бюджетной системы;

- создание благоприятных институциональных условий для привлечения инвестиций, что позволит создать новые рабочие места и улучшить социальную среду региональных центров.

Без радикального решения назревших проблем региональные столицы не смогут повысить уровень и качество жизни населения, а следовательно, не сконцентрируют на своих территориях человеческие ресурсы и не нарастят собственную экономическую базу.

Не случайно многие эксперты утверждают, что с помощью соответствующего государственного регулирования российские города необходимо выводить на самостоятельный уровень рыночных отношений и интегрировать в мировую экономику. Вместе с тем нельзя не отметить, что результаты и успехи города в формировании и реализации экономического потенциала и политическом влиянии на мировой арене во многом зависят от умения и способностей местных органов самоуправления использовать достижения науки, производства и культуры на своей территории, а также сочетать торговые, промышленные и инфраструктурные функции.

Литература

1. Friedmann J. Where we stand: A decade of world city research. *World Cities in a World-System*. Cambridge, 1995. Pp. 21–47.
2. Feagin J., Smith M. *Cities and the New International Divisions of Location: An Overview*. The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics. Oxford, 1987. Pp. 3–34.
3. Taylor P. Specification of the world city network. *Geographical Analysis*, 2001, no. 33, pp. 181–194.
4. Taylor P., Walker D., Catalano G., Hoyle M. Diversity and power in the world city network. *Cities*, 2002, no. 19, pp. 231–241.
5. Krätke S. Die globale Vernetzung von Medienzentren. Zur Diversity von Geographien der Globalisierung. *Geographische Zeitschrift*, 2002, no. 90, pp. 103–123.
6. Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста // Управленческое консультирование. 2006. № 2(22). С. 113–118.
7. Нефедова Т.Г., Тревиш А.И. Сильные и слабые города России // Полюса и центры роста в региональном развитии. М., 1998.
8. Смирнова В.В., Шубин С.И. Развитие региональных центров Европейского Севера России в условиях советской модернизации 1920–1930-х гг. // Вопросы территориального развития. 2017. № 3 (38). URL: <http://vtr.vsec.ac.ru/article/2266>
9. Бухвальд Е.М., Печенская М.А. Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития // Проблемы развития территорий. 2017. № 4. С. 37–50.

10. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68.
11. Fujita M., Krugman P., Venables F.J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, 2000.
12. Thrift N. *The Geography of International Economic Disorder. A World in Crisis? Geographical Perspectives*. Oxford, 1989. Pp. 16–78.
13. Theil H. *Economics and Information Theory*. Studies in Mathematical and Managerial Economics. Amsterdam: North-Holland, 1967. p. 120.
14. Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.
15. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000 – 2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
16. Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития / А.В. Одинцова // Федерализм. 2015. № 2 (78). С. 87–100.
17. Бухвальд Е.М., Печенская М.А. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // Самоуправление. 2016. № 9 (102). С. 16–19.
18. Дядик В.В. О проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне: российские реалии и скандинавский опыт // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 6. С. 53–62.
19. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.
20. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68.

Сведения об авторе

Мария Александровна Печенская – кандидат экономических наук, заведующий лабораторией, старший научный сотрудник, Вологодский научный центр РАН (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: marileen@bk.ru)

Pechenskaya M.A.

Budgets of Regional Centers in the North-West: Tools for Modernization or Survival?

Abstract. The paper opens a series of studies on the development of regional administrative centers. We put forward a hypothesis that the budgetary policy regarding regional centers does not correspond to their current budget condition and is not focused on such development that would turn cities into the pillars of the balanced and harmonious spatial development of Russia. In this regard, the goal of the study is to conduct a comprehensive analysis of the budget system and the conditions of its functioning in regional administrative centers. We use economic and mathematical methods and reveal that the changes in geopolitical and geo-economic conditions in Russia had a negative impact on the budget systems of regional centers; it was manifested in the predominance of financial assistance in the structure of total revenues, in the stable dynamics of imbalance and in a decrease in the level of budget security of the population. We use official data of Rosstat and the Federal Treasury to find out key trends in the development of regional centers of the North-West of Russia since 2011. We conclude that the budgets of regional centers are trying to survive and are not ready to implement social transformation and promote economic growth. Based on this, we define major development directions for regional centers. The materials of the paper can be of use in the educational sphere, in the study of financial and economic disciplines; they

can also be used by scientists as a basis for further research and by management bodies of various levels to substantiate management decisions. Further research will be devoted to the study of the effectiveness of management of the budget of the regional center, the level of debt burden and the state of intergovernmental fiscal relations.

Key words: territorial systems, economic growth, sustainable development, municipal entities, city, regional center, differentiation, budget security, periphery.

Information about the Author

Mariya A. Pechenskaya – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, head of laboratory, Vologda Research Center of RAS (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru)

Статья поступила 29.05.2019.