

УДК 338.9
ББК 65.9(2Р)+60.55
А 437

А 437 **Актуальные вопросы экономики и социологии** / под
ред. О.В. Тарасовой – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН,
2018. – 271 с.

ISBN 978-5-89665-330-1

Сборник статей сформирован по итогам XIV Осенней конференции в новосибирском Академгородке «Актуальные вопросы экономики и социологии». Материалы сборника содержат результаты исследований по таким направлениям экономических и социологических исследований, как региональная экономика и территориальное развитие, экономика и управление предприятиями, социально-экономические проблемы современного общества, математическое моделирование социально-экономических процессов. Публикуемые материалы могут содержать спорные авторские идеи и помещены в сборнике для дискуссии.

Сборник предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов экономических факультетов вузов.

УДК 338.9
ББК 65.9(2Р)+60.55

© ИЭОПП СО РАН, 2018
© Коллектив авторов, 2018

УДК 332.1

СУМСКАЯ Т. В.

Институт экономики и организации промышленного производства СО
РАН, Новосибирск
Новосибирский государственный университет экономики и
управления, Новосибирск

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ АСПЕКТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

В статье рассмотрены основные бюджетные показатели городов-миллионников. предложена методика оценки состояния бюджетов и межбюджетных потоков, расчеты по которой проведены за период 2006-2016 гг. С помощью предложенной методики выполнена оценка структуры городских бюджетов как с точки зрения их обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из регионального бюджета. Кроме того, проанализированы возможности использования бюджетных ресурсов для финансирования основных направлений расходов городских бюджетов. Выявлен факт существенного сокращения бюджетной самостоятельности крупнейших городов в Российской Федерации на протяжении рассмотренного периода анализа. Особое внимание в работе уделено бюджету г. Новосибирска – крупнейшего муниципального образования РФ.

Ключевые слова: городской бюджет, налоговые и неналоговые доходы бюджета, безвозмездные перечисления, бюджетные коэффициенты, расходы бюджета, крупные города, город Новосибирск.

SUMSKAYA T.V.

Institute of Economics and Industrial Engineering of Siberian Branch of the
RAS,
Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk

ESTIMATION OF BUDGET ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF LARGE CITIES

The paper considers the key fiscal indicators of large cities and offers the technique of assessing a city's budget and the intergovernmental fiscal flows. Having applied this technique, the author has calculated these

indicators over 2006-2016 and has analyzed the balance between fiscal revenues and expenditures (the balance between local revenues and regional grants, and its dependence on the latter). In addition, the possibility of the use of budget resources to identify the main areas of spending in large cities was analyzed. The fact of essential reduction of budgetary independence of the largest cities in the Russian Federation over the period of analysis considered is revealed. Special attention is paid to the budget of Novosibirsk City – the largest municipality of the Russian Federation.

Key words: city budget, tax and non-tax revenues of the budget, grants, budget coefficients, budget expenditures, large cities, city of Novosibirsk.

В последнее время возрастает роль городов в социально-экономических процессах. Данная тенденция наблюдается как за рубежом, так и в России [1, 2, 3]. В РФ, несмотря на общие тенденции сокращения численности населения, количество жителей городов-миллионников постоянно увеличивалось. Крупные города являются центрами экономической жизни, трудовой деятельности, образования, здравоохранения, они являются опорным каркасом расселения [4]. Город Новосибирск самое крупное муниципальное образование областного подчинения в РФ с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной и финансовой инфраструктурой, это крупнейший за Уралом многопрофильный образовательный и научный комплекс.

Отражением сложившегося экономического потенциала Новосибирска является его финансовое положение. Определяющее значение при характеристике финансового положения города имеет бюджет. Он выступает в качестве основного рычага воздействия органов городского самоуправления на социально-экономическое развитие [5]. Основные бюджетные показатели города приведены в табл. 1.

Представляет интерес положение Новосибирска среди остальных российских городов-миллионников. Агрегированные бюджетные показатели по городам-миллионникам РФ (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) за 2016 г. представлены в табл. 2.

Как следует из табл. 2, в Новосибирске уровень налоговых и неналоговых доходов выше, чем в среднем по рассмотренным городам-миллионникам, а уровень безвозмездных перечислений, наоборот, ниже, чем среднее по представленным городским округам. В целом по совокупным доходам и расходам на душу населения Новосибирск занимает седьмое место среди рассмотренных городов.

Основными доходными статьями бюджета являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов, помимо указанных групп доходов, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности, однако их удельный вес невысок. Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджете Новосибирска за период 2006-2016 гг. приведены в табл. 3.

Как видно из табл. 3, в структуре налоговых доходов более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает при некотором уменьшении в 2015 г. Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход в 2006-2013 гг. сокращается, в 2014-2016 гг. - возрастает. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля, как самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается.

Для сравнения представим структуру налоговых и неналоговых доходов по городам-миллионникам (табл. 4).

Данные табл. 4 свидетельствуют о том, что в 2016 г. Новосибирск находился на четвертом месте среди рассмотренных городов по удельному весу налоговых доходов в совокупных доходах бюджета. Доля налоговых доходов в общих доходах бюджета Новосибирска была больше, чем значение данного показателя в среднем по городам-миллионникам. Однако в целом за период 2006-2016 гг. наблюдалась обратная ситуация в отношении доли налоговых доходов в совокупных доходах бюджетов, т.е. в среднем по городам-миллионникам данный показатель был выше, чем в г. Новосибирске. Доля неналоговых доходов в бюджете города Новосибирска по сравнению с остальными городами-миллионниками была выше как в 2016 г., так и в среднем за весь рассмотренный период.

Для выявления зависимости городского бюджета от безвозмездных перечислений из бюджета области были рассчитаны доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов и безвозмездных перечислений в общих бюджетных доходах г. Новосибирска (табл. 5).

Удельный вес полученных доходов в бюджете Новосибирска за период 2006-2016 гг. в целом сокращается с 70 до 60%. Соответственно растет доля безвозмездных перечислений (с 25 до 40%). В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субвенции, далее идут субсидии из областного бюджета.

Отметим, что в 2014 г. уменьшилась не только доля, но и абсолютных размер безвозмездных перечислений в бюджет Новосибирска.

Анализ структуры доходов бюджета Новосибирска в сравнении с остальными рассматриваемыми городами представлен в табл. 6. Суммарная доля налоговых и неналоговых (полученных) доходов в 2016 г. в г. Новосибирске была одной из самых высоких среди анализируемых городов, следовательно, доля безвозмездных перечислений в 2016 г. в г. Новосибирске была наименьшей. Если рассматривать весь период 2006-2016 г., то видим, что удельный вес данного вида доходов в Новосибирске немного выше среднего уровня по городам-миллионникам. Соответственно, немного ниже среднего уровня была доля безвозмездных поступлений в бюджет Новосибирска.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов на по основным направлениям (табл. 7).

С 2006 по 2016 гг. доля расходов на общегосударственные вопросы сокращалась 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 целом за рассмотренный период направлялось от 9,62 до 19,54% расходов. Резкое сокращение данных расходов в 2011 г. было обусловлено отсутствием в этом году расходов на дорожное хозяйство.

Расходы муниципальных бюджетов имеют ярко выраженную социальную направленность. Так, расходы города на ЖКХ в 2006 и 2011 гг. составляли более 20%, в остальные годы рассматриваемого периода удельный вес данных расходов был менее 20%. Особо стоит отметить резкий рост доли расходов на ЖКХ в 2011 г., т.к. резко увеличились в абсолютном и в относительном выражении бюджетные инвестиции в сферу ЖКХ. Доля расходов на охрану окружающей среды за весь рассмотренный период была очень низкой и сократилась с 0,03% в 2006 г. до 0,01% в 2008-2016 гг.

В структуре расходов бюджета г. Новосибирска удельный вес расходов на образование в целом за период 2006-2016 гг. возростал, достигнув в 2016 г. 59,48%. 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%).

Основные направления использования бюджетных средств в городах-миллионниках проиллюстрируем с помощью табл. 8.

Рассмотрим расходы по следующим основным направлениям: общегосударственные вопросы, национальная экономика, ЖКХ, образование и социальная политика.

На общегосударственные вопросы и социальную политику города-миллионники направляют в среднем 7-8% своих расходов. Основной статьей расходов в городах являются расходы на образование, далее следуют расходы на ЖКХ и расходы на национальную экономику.

Таким образом, городские власти ответственны за важнейшие направления социально-экономического развития. При этом они располагают очень ограниченными налоговыми доходами, которые находятся полностью в их ведении. Кроме того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального образования. Отметим также снижение процента отчислений налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет г. Новосибирска с 40 до 30%, что выразилось в сокращении в 2015 г. доходов городского бюджета на 3,5 млрд. руб.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы местных бюджетов. Однако в последние годы усилилась практика роста централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований.

Анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня самостоятельности, поскольку устойчиво растет доля безвозмездных перечислений при некотором ее сокращении в 2014 г. Ожидается дальнейшего сокращения уровня налоговых доходов. Аналогичная ситуация по доходам наблюдается и в других городах-миллионниках РФ. Важно отметить, что в 2015 г. бюджеты городов-миллионников были запланированы в объемах, меньших, чем бюджеты 2014 г. из-за наступившей рецессии экономики и снижения безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета. Структура расходов городских бюджетов в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городских властей.

Таблица 1. Основные бюджетные показатели г. Новосибирска

Показатель (руб. на д.н.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы	4458	6802	7810	7570	7497	7980	10044	10889	11137	9015	9718
Неналоговые доходы	4068	5507	6649	4485	4946	5849	4474	4617	4564	3948	3368
Безвозмездные перечисления	3040	6783	6654	6619	7329	8804	9280	10414	8537	8758	8851
Всего доходов	12157	19244	21115	18673	19772	22633	23798	25920	24237	21721	21937
Всего расходов	11533	18351	22800	19937	20867	24598	24392	27656	25110	23011	22442

Таблица 2. Агрегированные бюджетные показатели по городам-миллионникам Российской Федерации, (на д.н.)

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

Таблица 3. Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджете г. Новосибирска, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы, в т.ч.:	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
Неналоговые доходы, в т.ч.:	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

Таблица 4. Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджетах городов-миллионников РФ, % (2016 г. / среднее за 2006-2016 гг.)

Город	Налоговые доходы, в т. ч.	НДФЛ	Налоги на совокупный доход	Налоги на имущество	Неналоговые доходы, в т. ч.	Государствен- ная пошлина	Доходы от использования имущества	Доходы от продажи активов
Воронеж	37/46	22/30	5/6	10/10	11/19	1/1	5/8	3/4
Волгоград	33/43	20/29	3/4	10/10	14/19	1/1	8/11	3/5
Ростов-на-Дону	35/42	20/22	4/7	11/12	7/13	1/1	4/7	1/2
Уфа	26/30	17/23	5/5	3/2	16/31	1/1	7/12	6/4
Казань*	46/43	24/24	7/7	15/13	17/14	1/1	9/6	4/3
Пермь	49/53	30/31	2/3	17/20	11/13	1/1	3/6	2/4
Нижний Новгород	27/39	19/26	3/4	5/8	16/19	1/1	9/11	2/4
Самара**	48/58	33/42	4/4	10/11	9/14	1/1	5/8	1/2
Екатеринбург	35/42	20/28	7/5	8/9	16/19	1/1	9/12	5/4
Челябинск	26/34	16/20	2/4	8/10	7/10	1/1	5/6	1/2
Красноярск	39/40	26/24	4/4	4/4	14/13	1/1	6/6	5/5
Омск	29/32	22/25	5/6	5/12	18/29	1/1	7/8	1/6
Среднее по городам	36/42	22/27	4/5	9/10	13/18	1/1	6/8	3/4
<i>Новосибирск</i>	<i>44/40</i>	<i>31/26</i>	<i>4/4</i>	<i>9/10</i>	<i>15/26</i>	<i>1/1</i>	<i>8/11</i>	<i>2/6</i>

* Расчеты проводились по данным за 2007-2013 гг.

** Расчеты проводились по данным за 2006-2015 гг.

Таблица 5. Структура бюджетных доходов г. Новосибирска, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доля полученных доходов	70,13	61,36	68,48	64,55	62,93	61,10	61,01	59,82	64,78	59,68	59,65
Доля безвозмезд. перечислений, в т.ч.	25,01	35,25	31,52	35,45	37,07	38,90	38,99	40,18	35,22	40,32	40,35
Дотации	3,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Субсидии	1,33	9,07	14,02	10,31	13,51	14,09	15,92	22,42	7,05	10,72	6,05
Субвенции	19,16	25,84	16,72	24,54	23,32	22,77	21,54	17,39	25,27	29,51	34,18
Иные межбюджет. трансферты	-	-	0,69	0,53	0,19	2,37	1,61	0,14	2,76	0,08	0,22

Таблица 6. Структура бюджетных доходов городов-миллионников РФ, % (2016 г./среднее за 2006-2016 гг.)

Город	Полученные доходы	Безвозмездные поступления, в т.ч.:	Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные межбюджетные трансферты
Воронеж	48/66	52/34	1/0	22/12	28/17	1/1
Волгоград	47/62	53/38	2/1	17/17	32/34	2/1
Ростов-на-Дону	42/55	58/45	-/0	14/13	34/21	10/2
Уфа	42/61	58/39	5/1	28/22	25/9	0/0
Казань*	63/57	37/43	0/0	15/24	18/14	5/5
Пермь	60/66	40/31	1/1	6/8	31/21	2/0
Нижний Новгород	43/58	57/42	-/0	16/21	35/22	6/1
Самара**	57/72	43/28	0/0	12/10	30/16	1/1
Екатеринбург	51/61	49/39	-/-	11/15	36/23	2/2
Челябинск	33/45	67/55	3/5	16/19	47/32	1/1

Красноярск	53/52	47/46	0/0	9/14	38/32	0/0
Омск	47/61	53/37	-/-	17/15	33/23	3/0
Среднее по городам	49/60	51/40	1/1	15/16	32/23	3/1
<i>Новосибирск</i>	<i>60/63</i>	<i>40/36</i>	<i>-/-</i>	<i>6/14</i>	<i>34/24</i>	<i>0/1</i>

Знак «-» означает – нет данных.

* Расчеты проводились по данным за 2007-2013 гг.

** Расчеты проводились по данным за 2006-2015 гг.

Таблица 7. Структура расходов бюджета г. Новосибирска, %

Показатель (руб. на д.н.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общегосударствен. 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, кинема- тография, 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

Таблица 8. Структура расходов бюджетов городов-миллионников, % (2016 г./среднее за 2006-2016 гг.)

Город	Общегосударственные вопросы	Национальная экономика	ЖКХ	Образование	Социальная политика
Воронеж	12/14	11/8	6/18	59/44	3/2
Волгоград	7/11	19/11	16/16	45/42	5/7
Ростов-на-Дону	6/5	24/12	10/25	33/28	21/17
Уфа	5/7	21/12	25/22	38/34	2/3
Казань*	10/9	17/22	17/19	46/34	1/3
Пермь	8/8	17/10	11/17	54/42	6/7
Нижний Новгород	5/6	29/23	6/17	51/41	3/3
Самара	8/8	17/11	12/25	48/34	7/10
Екатеринбург	7/6	14/13	4/15	20/30	1/2
Челябинск	3/4	12/14	1/13	53/39	19/14
Красноярск	11/8	13/7	11/21	49/36	6/16
Омск	8/9	17/11	10/14	50/39	3/4
Среднее по городам	7/8	17/13	11/19	46/37	6/7
<i>Новосибирск</i>	<i>7/7</i>	<i>10/14</i>	<i>6/15</i>	<i>59/43</i>	<i>9/6</i>

Знак «-» означает – нет данных.

* Расчеты проводились по данным за 2007-2013 гг.

** Расчеты проводились по данным за 2006-2015 гг.

Список использованной литературы

1. Буфетова А.Н. Структура урбанизации и тенденции внутрирегиональной дифференциации уровня жизни. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Том 13, выпуск 1. – С.57-66.
2. Коломак Е.А. Развитие городской системы России: тенденции и факторы. // Вопросы экономики. – 2014. - № 10. – С.82-96.
3. Криничанский К.В. Современный российский город в свете тенденций урбанистического мира. // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. - № 32 (311). – С.3-13.
4. Зубаревич Н.В. Города на постсоциалистическом пространстве. // Общественные науки и современность. – 2010. - № 5. – С.5-19.
5. Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности крупных городов. // Могущество Сибири будет прирастать!? Сборник докладов международного научного форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов» (Новосибирск, 12-13 окт. 2017 г.): в 4-х томах. / Министерство образования и науки РФ, РФФИ, Правительство Новосибирской области, Новосибирский государственный университет экономики и управления. – Новосибирск: НГУЭУ, 2018. – Том 2. – С.94-101.