

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

П 828

Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. 2020. – 502 с.

ISBN 978-5-89665-352-3

Работа посвящена изучению пространственных аспектов и проблем развития России в период после начала рыночных реформ, актуальность работы связана с особым значением вопросов развития территорий, межрегионального неравенства и географической связности в политике страны. В монографии даются оценки изменений территориальных пропорций, рассматриваются разные географические единицы (макро-регионы, субъекты Федерации, города, муниципальные районы) и разные аспекты пространственных процессов. Авторы анализируют государственную пространственную политику и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

ISBN 978-5-89665-352-3

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

* * *

Анализ межуровневых финансовых потоков позволяет утверждать, что за последние 20 лет количество фактических регионов-доноров в стране не изменилось или даже несколько возросло. Колоссальные финансовые ресурсы, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности и поддержку регионов с низким уровнем экономического и социального развития, в целом не дали существенных результатов. В 2016 г. в России донорами считались 14 регионов, но если исходить из сальдо финансовых потоков, то их было более чем в два раза больше. Поскольку размеры трансфертов рассчитываются по формуле, а прочие расходы федерального бюджета на основании других критериев, то в региональной политике значительную роль играют субъективные факторы. Несмотря на то что декларировались цели повышения самостоятельности регионов, продолжалась политика концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете, причем не только в период экономического роста, но еще в большей степени в период стагнации. Очевидно, что цель межбюджетной политики – контроль за действиями региональных властей. Все большую роль в региональной политике играют прямые расходы федеральных ведомств на территории регионов. При этом политика прямых расходов часто не согласована ни с политикой выравнивания уровней развития регионов, ни с политикой ускорения экономического роста и стимулирования экономической активности. Система межбюджетных отношений консервирует неэффективную структуру экономики регионов и перегружена большим количеством видов поддержки, часто дублирующих друг друга. Судя по опубликованным научным исследованиям и принимаемым стратегическим документам Правительства РФ, проблемы пространственного развития страны и управления общественными финансами осознаны, но реальные экономические и политические процессы пока не позволяют реализовать необходимые решения.

6.3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ И ВОЗДЕЙСТВИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Повышение эффективности использования бюджетных средств является «вечной» проблемой управления общественными финансами. Основные направления решения этой проблемы видятся в следующем:

- 1) усиление контроля за расходованием средств;
- 2) периодический пересмотр расходных полномочий;
- 3) повышение целевого характера бюджетных расходов.

Под последними двумя пунктами в настоящее время понимается переход к программно-проектному принципу формирования бюджета, совершенствование методики разработки программ и проектов, процедур рассмотрения, принятия и пересмотра программ и проектов.

Основные гипотезы, лежащие в основе программно-проектного подхода, можно сформулировать следующим образом:

- правительство имеет цели, частично противоречащие друг другу и требующие компромиссного решения, причем эти цели можно выразить в количественной форме в виде исчерпывающего набора индикаторов;
- правительство максимизирует степень достижения целей в условиях известных ресурсных ограничений, включая финансовые и институциональные;
- правительство заинтересовано в выборе инструментов, минимизирующих издержки осуществления политики, включая эффекты обратной связи.

При принятии этих гипотез выработка экономической и бюджетной политик могла бы быть формализована, а роль экономиста свелась бы к разработке или освоению некой модели, которая выдавала бы качественный прогноз при тех или иных значениях управляющих параметров, отражающих сценарии изменения внешней среды и набора проектов, предлагаемых к реализации.

Но, *во-первых*, органы власти и управления часто специально стремятся сформулировать свои цели расплывчато – как из боязни встретить сопротивление, так и из-за нежелания быть подвергнутым критике впоследствии. *Во-вторых*, они обычно не желают устанавливать иерархию или приоритетность целей и не акцентируют внимания на противоречиях между целями. *В-третьих*, предполагается, что органы власти и управления располагают необходимыми ресурсами для реализации декларируемых целей, и только от них зависит распределение ресурсов между конкурирующими направлениями расходов. *В-четвертых*, неявно предполагается, что контроль над деятельностью отдельных ведомств и руководителей достаточно эффективен, а плановая, проектная и отчетная информация адекватно отражает реальную ситуацию и свободна от ошибок.

Наконец, подразумевается, что неточные или ошибочные решения могут быть исключены путем обсуждения в коллегиальных органах, включая различные советы, комиссии, экспертные сессии и общественные слушания. Резюмируя, можно сказать, что необходимыми, но недостаточными условиями успешной реализации программ и проектов являются, *во-первых*, определенный уровень самостоятельности при формулировке целей, и, *во-вторых*, наличие достаточных ресурсов для достижения хотя бы некоторых из них.

Следует специально рассмотреть вопрос о соотношении программ и проектов в рамках программно-целевого планирования, поскольку в отечественной научной литературе наблюдается смешение этих понятий в рамках программно-проектного подхода. Более ста лет тому назад Макс Вебер показал, что строить свою деятельность в соответствии с целями большинство людей в Европе научилось сравнительно недавно – около 500 лет назад. Поведение и деятельность в соответствии с поставленной целью он назвал целесообразным и рациональным, в противовес традиционному и аффектированному, т.е. осуществляемому под влиянием давно выработанных правил и закреплённых в традициях и религии, или осуществляемых по воздействию иррациональных импульсов. Именно изменениями в типе поведения он объяснял инновационность некоторых европейских стран, что и привело их к технологическому развитию и социальному прогрессу. В современной терминологии это означает постепенное замещение экстрактивных институтов инклюзивными¹. Важно подчеркнуть, что управление по целям может использоваться при любом характере институтов и, соответственно, усиливать их воздействие на динамику социально-экономического развития и дифференциацию доходов.

Целевой подход привел к формированию понятий программ и проектов и их использованию, в том числе и в целях управления общественными финансами. Понятие программ пришло из политики, и потому программы являются политическими документами. Они определяют характеристики желаемого будущего, основные направления развития и способы реализации достижения заявленных целей. Тем самым программы накладывают ограничения на оперативные решения и перечень мероприятий по достижению целей. Программы зародились в демократических обществах, где существовала конкуренция между целями отдельных групп и их представителей, и требовались механизмы согласования интересов для принятия программы.

¹ Аджемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. – М.: Издательство АСТ, 2015. – 693 с.

Понятие проекта пришло из частного бизнеса. Проекты ориентированы на достижение конкретных и количественно определенных результатов. Очевидно, что идеология проектного подхода предполагает функционирование иерархических структур, в рамках которых вышестоящий орган управления может задавать цели и требовать отчеты об их достижении.

Очевидно, что для крупных социально-экономических систем, таких как страны, регионы и крупные города проекты должны отбираться в рамках выбранной программы и конкретизировать ее и соответствовать ее целям. Но так получается далеко не всегда ввиду нечеткости при формулировке целей и определении средств для их достижения. Поэтому часто утвержденные программы представляют декларации о намерениях, а проекты, включая широкомасштабные, реализуются в гораздо большей степени, т.е. заявленные цели в основном реализуются, а расхождения возможны в основном в превышении расходов по сравнению с первоначально заявленными. Ряд специалистов даже считают, что программы целесообразно строить исходя из определенного набора широкомасштабных прорывных проектов, поскольку их цели легче формулировать, проще искать консенсус среди заинтересованных сторон в силу более узкого круга участников и наличия чрезвычайно активных инициаторов и лоббистов. Но, по нашему мнению, даже совокупность мегапроектов не может заменить собой программы, поскольку именно программа задает критерии и ограничения при отборе проектов, а обратная логика может привести к росту дисбалансов и неопределенности в экономике. Проблемы, возникающие при смешении понятий программ и проектов и возникающие из-за этого методологические, методические и управленческие проблемы и трудности, обсуждались в литературе¹.

Отдельно следует подчеркнуть, что нет необходимости 100% охвата государственных и муниципальных расходов программами и проектами. Объективно существуют внепрограммные расходы, т.е. те расходы, которых повлиять на номинальную величину органы власти не могут в силу институциональных ограничений. Практический единственный способ снизить указанные расходы состоит в отказе от индексации расходов в соответствии с темпами инфляции.

6.3.1. Преимущества крупнейших городов. Проблемы и механизмы их развития

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 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 и легче находить требуемых специалистов. Кроме того, в крупных городах можно рассчитывать на эффект масштабов. Более высокий уровень конкуренции как на рынках товаров и услуг, так и на рынке труда способствуют повышению мотивации работников и инно-

¹ Клисторин В.И. О программах вообще и освоения и развития Сибири – в частности // ЭКО. – 2011. – № 9. – С. 111–119; Клисторин В.И. Россия между программами и проектами // Совет директоров Сибири. – 2017. – № 5. – С. 18–19.

вационной активности предпринимателей. Утверждается, что данная тенденция наблюдается как за рубежом, так и в Российской Федерации¹. Действительно, в России, несмотря на неблагоприятные демографические тенденции, количество жителей городов-миллионников постоянно увеличивалось начиная примерно с 2000 г.

Крупные города являются центрами экономической жизни, трудовой деятельности, образования, здравоохранения. Они являются опорным каркасом расселения². Более того, эта тенденция считается прогрессивной и зафиксирована в проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. как генеральное направление³. Правда, имеются исследования, показывающие, что далеко не во всех странах, включая Россию, с ростом численности населения городов наблюдается рост эффективности экономического развития⁴. Кроме того, с ростом размеров и численности населения города нарастают и его проблемы. **Во-первых**, это проблемы, связанные с экологией: состояние воздуха, загрязнение почв и подземных вод, нарушение естественных ландшафтов и т.п. **Во-вторых**, это транспортные проблемы, выражающиеся в замедлении трафика, нехватке парковочных мест и необходимости постоянного увеличения доли городских земель, отведенных для нужд транспорта. **В-третьих**, большое скопление людей порождает риски распространения инфекционных заболеваний, числа пострадавших при техногенных катастрофах и т.п. Список проблем можно продолжать. Поэтому наряду с процессами урбанизации в ряде стран наблюдаются и противоположные тенденции.

Не очевидно, что во всех странах, в том числе и в России, механизмы роста эффективности производства и нарастания проблем 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 образованияами. 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 уровнях⁵. Ниже приведен анализ проблем, порождаемых

¹ Буфетова А.Н. Структура урбанизации и тенденции внутрирегиональной дифференциации уровня жизни // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Том 13, вып. 1. – С. 57–66; Зубаревич Н.В. Города на постсоциалистическом пространстве // Общественные науки и современность. – 2010. – № 5. – С. 5–19.

² Коломак Е.А. Развитие городской системы России: тенденции и факторы // Вопросы экономики. – 2014. – № 10. – С. 82–96.

³ Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2. – С. 264–287.

⁴ Мельникова Л.В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. – 2017. – № 7. – С. 5–19.

⁵ Клисторин В.И. Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. – 2014. – № 9. – С. 5–19; Клисторин В.И., Сумская Т.В. Бюджетные проблемы крупного города (на примере г. Новосибирска) // ЭКО. – 2018. – № 8. – С. 23–33; 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; Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности крупных городов // Могущество Сибири будет прирастать!?: сб. докладов междунар. науч. форума "Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развития регионов" (Новосибирск, 12–13 окт. 2017 г.): в 4-х тт. / 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.

бюджетным устройством и межбюджетными отношениями на примере г. Новосибирска в последние годы и последствий, как для общественных финансов, так и для системы управления ими. Эти обстоятельства необходимо учитывать при разработке стратегических планов развития городов, формировании и обосновании программ и проектов, нацеленных на динамичное развитие города и повышение эффективности управления социально-экономическими процессами.

6.3.2. Бюджет г. Новосибирска в системе межбюджетных отношений

Город Новосибирск формально считается самым крупным муниципальным образованием страны (поскольку Москва и Санкт-Петербург являются субъектами Федерации и вообще занимают особое положение в социально-экономическом и пространственном развитии страны) с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной и финансовой инфраструктурой. В городе сконцентрированы значительные экономические, административные и интеллектуальные ресурсы. Здесь проживает 1 млн 613 тыс. чел., что составляет 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 Новосибирска в доходах консолидированного бюджета области составляла 37% в 2007 г. и 32,1% – в 2008 г., а доля расходов в консолидированном бюджете области составляла 37,4% и 34,8% соответственно.

Представители городских властей неоднократно отмечали, что доля города в собираемых на его территории налогов составляет лишь 18%, что, по их мнению, является несправедливым и тормозит развитие города и выполнение социальных программ и решение его других 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 городскую 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 минувшая городская 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, и им можно дать только примерную оценку. Учитывая долю г. Новосибирска в численности населения области, можно утверждать, что расходы областного бюджета по социальным статьям на территории города следует оценить в интервале от 30 до 50%. Что касается прочих статей расходов, то не менее $\frac{3}{4}$ расходов областного бюджета, таких как общегосударственные вопросы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, культура и кинематография и СМИ, расходуются фактически на территории города. Таким образом, мы не слишком ошибемся, если примем, что половина расходов областного бюджета расходуются в г. Новосибирске, что составило в 2017 г. не менее 58 млрд руб. Косвенно это подтверждается тем обстоятельством, что доля г. Новосибирска в капитальных вло-

жениях и в бюджетных инвестициях по данным Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области за счет средств областного бюджета в 2017 г. составила около 76%, а за счет средств федерального бюджета – более 70%.

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

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

6.3.3. Анализ исполнения бюджета г. Новосибирска

Ранее одним из авторов был выполнен сравнительный анализ бюджета г. Новосибирска с другими российскими городами-миллионниками¹. Установлено, что в г. 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 г. Новосибирск занимает 7-е место среди рассмотренных городов (таблица 6.9).

Помимо фиксации текущего положения важна динамика основных бюджетных параметров и выявление тенденций их изменений. Что касается г. Новосибирска, то в период 2006–2016 гг. существенно менялись основные параметры и структура доходов и расходов городского бюджета (таблица 6.10).

Внешне динамика бюджетных показателей выглядит неплохо, по крайней мере, до 2014 г. Но в неизменных ценах картина будет иной. В качестве дефлятора бюджетных доходов и расходов нами был использован индекс потребительских цен по Новосибирской области. Итоговые результаты представлены в таблице 6.11.

Максимум удельные доходы и расходы достигли в предкризисном 2008 г. Потом началось их падение в период кризиса, далее временная стабилизация и новое существенное падение начиная с 2014 г. Если первое падение объясняется кризисными явлениями в экономике страны, области и города, то второе – резким усилением централизации доходов и расходов, связанное с политическими факторами.

¹ Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности крупных городов // Могущество Сибири будет прирастать!?: сб. докладов междунар. науч. форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развития регионов» (Новосибирск, 12–13 окт. 2017 г.): в 4-х тт. / 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.

Таблица 6.9

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

Город	Налоговые доходы	Неналоговые до- ходы	Безвозмездные пе- речисления	Всего доходов	Всего расходов
1. Воронеж	6421	1882	9169	17472	15582
2. Волгоград	6493	2689	10302	19483	19886
3. Ростов-на-Дону	9913	2088	16530	28571	27772
4. Уфа	5306	3341	12080	20727	23002
5. Казань*	8492	3187	6893	18573	20024
6. Пермь	11484	2475	9404	23363	22943
7. Новосибирск	9718	3368	8851	21937	22442
8. Нижний Новгород	5962	3565	12762	22289	22241
9. Самара**	8912	1584	7894	18390	19413
10. Екатеринбург	8167	3847	11327	23341	23047
11. Челябинск	6703	1915	17422	26040	26296
12. Красноярск	9480	3468	11513	24462	25826
13. 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.

Источник: Росстат. База данных по муниципальным образованиям.

Таблица 6.10

**Динамика основных удельных показателей бюджета г. Новосибирска
в 2006–2016 гг. в текущих ценах, руб. на человека**

Показатель	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 6.11

**Динамика основных удельных показателей бюджета г. Новосибирска в 2006–2016 гг.
в ценах 2005 г., руб. на 1 чел.**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы	4123	5621	5701	5115	4769	4778	5707	5848	5427	3944	4073
Неналоговые доходы	3753	4551	4860	3030	3146	3502	2542	2480	2224	1727	1412
Безвозмездные перечисления	2804	5605	4864	4472	4662	5272	6273	5593	4160	3831	3710
Всего доходов	11214	15904	15435	12617	12577	13553	13522	13920	11811	9502	9194
Всего расходов	10639	15166	16667	13471	13274	14729	13859	14852	12237	10066	9406

В налоговых доходах 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 доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Поэтому неналоговые доходы снижаются как относительно, так и в абсолютном выражении – как в неизменных ценах, так и номинально.

В 2016 г. Новосибирск находился на 4-м 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% (таблица 6.12).

Таблица 6.12

Динамика укрупненной структуры доходов бюджета 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

Удельный вес собственных доходов бюджета г. Новосибирска за период 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 г. Новосибирска. Анализ структуры бюджетных расходов позволяет сделать ряд выводов (таблица 6.13).

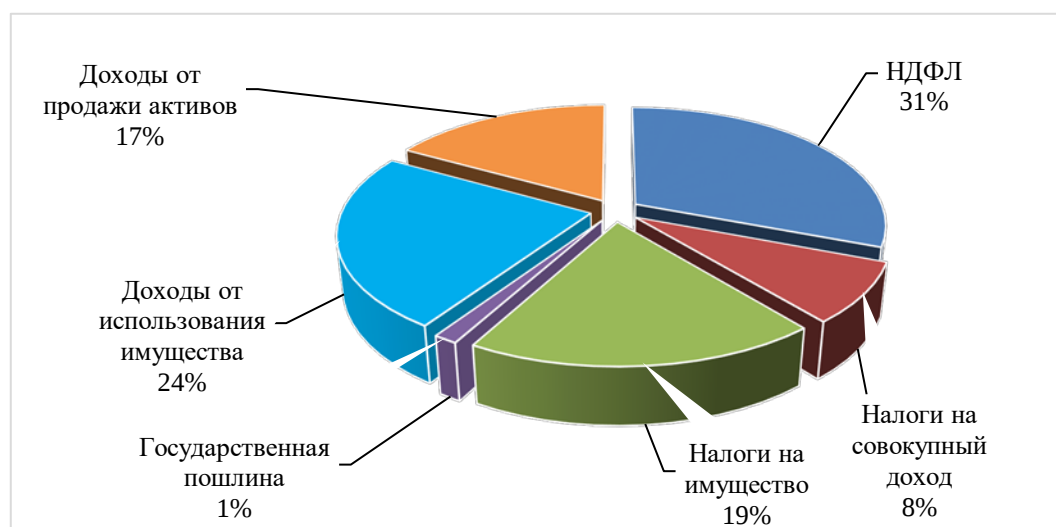


Рис. 6.7. Укрупненная структура собственных доходов бюджета г. Новосибирска в 2006 г.

Источник: Департамент финансов и налоговой политики мэрии г. Новосибирска, расчеты авторов.

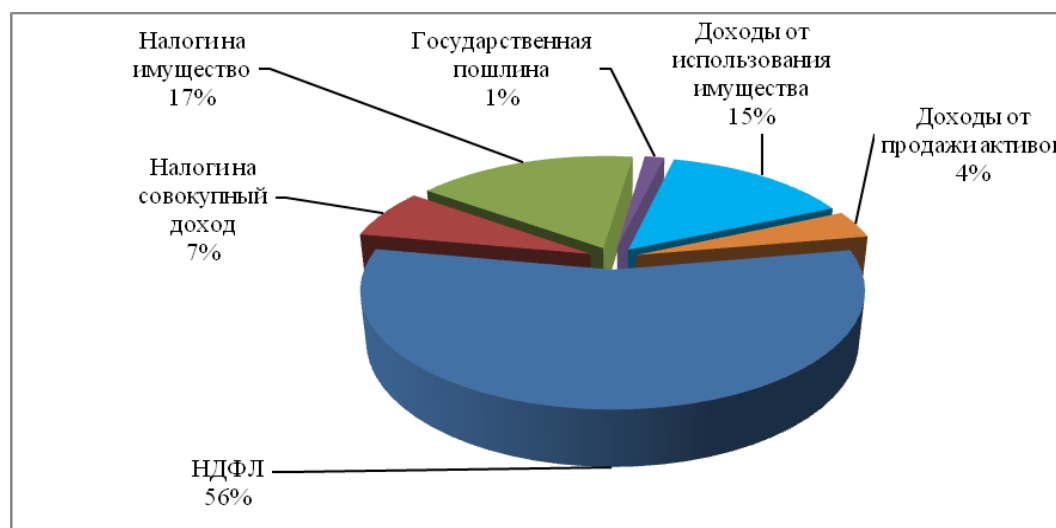


Рис. 6.8. Укрупненная структура собственных доходов бюджета г. Новосибирска в 2016 г.

Источник: Департамент финансов и налоговой политики мэрии г. Новосибирска, расчеты авторов.

С 2006 по 2016 год 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 направлялось от 9,6 до почти 20% расходов. Резкое сокращение данных расходов в 2011 г. было обусловлено отсутствием в этом году расходов на дорожное хозяйство.

Расходы на ЖКХ составляли около 20%, и их доля изменялась из-за колебаний инвестиций и тарифов. В структуре расходов бюджета г. Новосибирска 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%).

Таблица 6.13

Структура расходов бюджета г. Новосибирска, %

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

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.

Помимо того что основные доходы городского бюджета все в большей степени зависят от федеральных налогов, повлиять на налоговую ставку которых местные власти могут в ограниченных пределах, а налоговая база зависит от них еще в меньшей степени, расщепление доходов между уровнями бюджетной системы мало зависит от местных органов власти. 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 бюджета города от областного бюджета. Но оно по-прежнему существенно выше, чем среднее для городских округов и административных районов Новосибирской области.

В последние годы усилилась практика роста 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 городских бюджетов в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций,

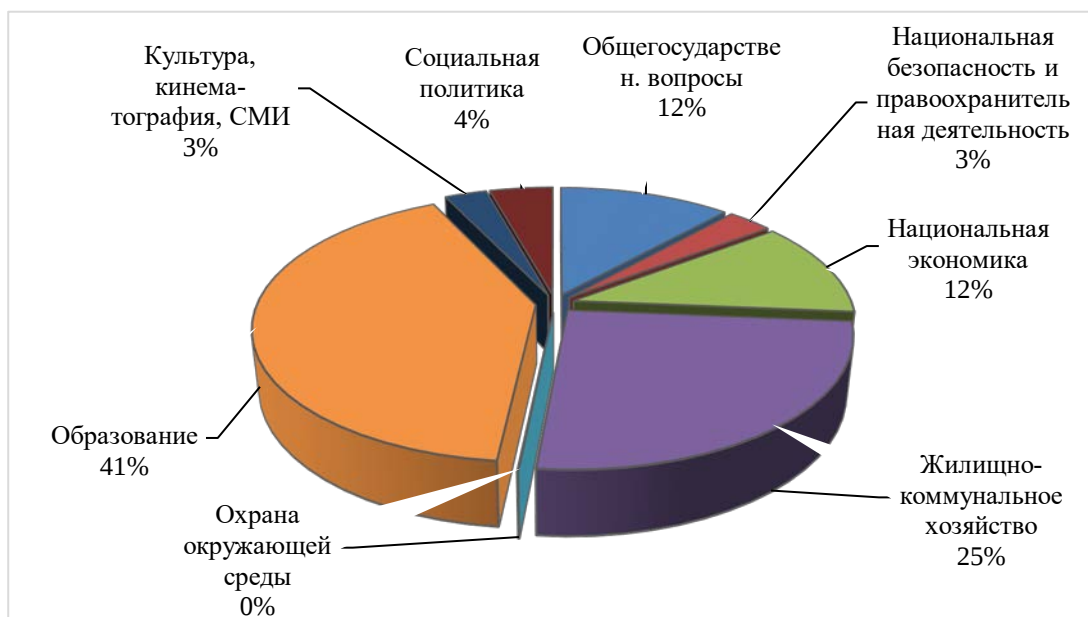


Рис. 6.9. Укрупненная структура расходов бюджета г. Новосибирска в 2006 г.

Источник: Департамент финансов и налоговой политики мэрии г. Новосибирска, расчеты авторов.



Рис. 6.10. Укрупненная структура расходов бюджета г. Новосибирска в 2016 г.

Источник: Департамент финансов и налоговой политики мэрии г. Новосибирска, расчеты авторов.

в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако структура расходов городского бюджета во все большей степени определяется решениями федеральных и региональных властей.

Анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня самостоятельности бюджета и свободы действий муниципальных властей в выборе бюджетной политики. Структура расходов городского бюджета в целом отражает распределение приоритетов выполнения им своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Но неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городских властей.

Проведенный нами ранее анализ бюджетного планирования и исполнения бюджета г. Новосибирска позволяет сделать определенные выводы¹. В последние годы возрастает финансовая дисциплина, о чем говорит сокращение отклонения отчетных данных по сравнению с бюджетными назначениями. Однако корректировки параметров бюджета в ходе его исполнения весьма значительны, что говорит о том, что качество прогнозирования социально-экономического развития города даже на короткий срок (1–3 года) невысокое.

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

Бюджет г. Новосибирска перешел на 3-летнее планирование, но необходимо совершенствование и в этой области. В частности, требуется разработка инвестиционной программы города на длительный срок – не менее 5 лет, что позволит сделать более обоснованными выводы об эффективности программы заимствований и программы капитальных расходов, повысит предсказуемость бюджетной политики в целом.

Расходы 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 всё это в текущих ценах. Можно утверждать, что бюджетные расходы инвестиционного характера за десятилетний период реально сократились в 8–10 раз.

Общий вывод состоит в том, что 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 не только инвестиционных, но и текущих расходов. С другой стороны, централизация финансовых ресурсов не препятствует более динамичному развитию крупнейших городов, но, видимо, даже способствует поляризованному развитию системы расселения.

¹ Клисторин В.И., Сумская Т.В. Бюджетные проблемы крупного города (на примере г. Новосибирска) // ЭКО. – 2018. – № 8. – С. 23–33; Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности крупных городов // Могущество Сибири будет прирастать!?: сб. докладов междунар. науч. форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развития регионов» (Новосибирск, 12–13 окт. 2017 г.): в 4-х тт. / 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.

6.3.4. Программы развития и проектное управление

Для реализации целей и выдерживания приоритетов развития г. Новосибирска предлагаются мероприятия по совершенствованию организационных и финансовых механизмов и соответствующих им инструментов, что предусматривает изменение нормативно-правовой базы и механизмов взаимодействия органов власти с населением, бизнесом, общественными организациями и объединениями. Эти мероприятия должны осуществляться в рамках программно-проектного подхода к управлению, планированию и бюджетированию развития города, основанного на принципах эффективности, субсидиарности и транспарентности. При этом следует учитывать все обстоятельства и граничные условия актуальных институциональных и ресурсных ограничений.

В настоящее время разрабатывается стратегия развития г. Новосибирска на период до 2030 г., в реализации которой должны быть задействованы механизмы и инструменты программно-целевого планирования и управления. На первом этапе реализации стратегии финансовые возможности города будут весьма ограниченными, поэтому главная задача будет состоять в концентрации ресурсов на прорывных направлениях и повышении эффективности использования ресурсов. Главными инструментами достижения целей стратегии будут муниципальные программы, осуществляемые самостоятельно и/или при поддержке региональных и федеральных органов власти. Все остальные организационные и финансовые инструменты, такие как муниципальные гранты, гарантии, бюджетные кредиты и другие – должны использоваться строго в целях реализации муниципальных программ и сводиться к минимуму в нынешних жестких бюджетных ограничениях.

Предлагается промышленную политику передать на уровень органов власти Новосибирской области, поскольку реальные финансовые ресурсы, которые выделяет и будет выделять город на эти цели – весьма незначительны с учетом масштабов проблем.

В настоящее время доля муниципальных программ в общих расходах бюджета г. Новосибирска планируется на 2019 г. на уровне 87,5%, что является самым высоким показателем за всю историю города. Вместе с тем существуют серьезные проблемы в планировании и оценке эффективности муниципальных программ.

Прежде всего, не составляется и не публикуется программный разрез бюджета. Необходимо наряду с функциональной и ведомственной классификацией бюджетных расходов ввести программную классификацию, что позволит более обоснованно оценивать эффективность использования средств, распределяемых по бюджетным программам и согласовывать последние со стратегическими целями развития города.

В настоящее время общее число реализуемых муниципальных программ неоправданно велико и судя по названию они в различной степени ориентированы на достижение стратегических целей города. Наблюдается распыление средств по малозначимым программам, и необходимо их укрупнение. Поскольку значительная часть муниципальных программ завершается в 2020 г., целесообразно в предстоящем году разработать и принять новый перечень программ, максимально увязанных с целями и приоритетами развития города, определенными стратегией.

Программы должны состоять из отдельных проектов. При этом сами муниципальные программы должны стать критериями отбора проектов. Желательно иметь экономико-математическую модель для оценки и комплексного анализа экономических и социальных последствий реализации программ и проектов и сравнения альтернатив достижения целей. Экономико-математические модели должны использоваться не только в целях прогнозирования, но и в целях анализа, поскольку могут дать оценки полных затрат и теневые цены как инструменты определения распределения положительных и отрицательных эффектов (выигрышей и издержек) и жесткости ограничений, в том

числе и институционального характера. Необходимо совершенствовать организационные механизмы управления муниципальными программами. Координирующая роль по каждой программе должна возлагаться лишь на одно ведомство (департамент), и финансирование программы должно вестись через это ведомство. Учитывая современную ситуацию высокой степени централизации финансовых ресурсов на уровне субъекта Федерации и высокую степень зависимости городского бюджета от безвозмездных перечислений из бюджета области, предлагается регламентировать процедуры софинансирования муниципальных программ из областного бюджета.

Для усиления парламентского контроля за реализацией муниципальных программ предлагается включать отдельные проекты в программы (равно как и исключать проекты из программ) по результатам специальных обсуждений и слушаний с участием независимых экспертов. Софинансирование муниципальных программ из бюджетов двух уровней (областного и городского) позволит создать механизм двойного парламентского контроля за эффективностью расходования средств, а также решить проблемы межмуниципальных взаимодействий, имея в виду развитие Новосибирской агломерации и необходимость реализации части проектов вне городской черты.

Поскольку в настоящее время высока доля ресурсов, расходуемых на территории города, но администрируемых иными структурами управления, предполагается не просто выделять в государственных программах разделы, относящиеся к городскому хозяйству, но и включать их в муниципальные программы.

Мониторинг, оценку и контроль за процессами реализацией муниципальных программ следует проводить в три этапа: на предпроектной стадии, на стадии реализации программ и проектов и на постреализационной стадии. Желательно информировать граждан о результатах мониторинга и оценки.

Поскольку муниципальные программы, равно как и большая часть бюджетных расходов города, носят социальную направленность, при обсуждении и принятии программ следует особое внимание уделять проблеме роста обязательств бюджета в долгосрочном периоде.

Реализация программ и проектов должна учитывать возможности, предоставляемые механизмами государственного-частного партнерства. Однако с помощью государственного-частного партнерства следует реализовывать только крупные проекты, согласованные с целями и приоритетами стратегии и при этом имеющие максимальные положительные внешние эффекты, в которых заинтересованы жители города.

По мере продвижения в реализации стратегии, усиления позитивных тенденции в социально-экономическом развитии города Новосибирска и расширения финансовых возможностей бюджета, перечень механизмов и инструментов реализации стратегии может быть существенно расширен.

6.3.5. Проблема оценки эффективности муниципальных программ и проектов

Идея составления программно-бюджетного бюджета была сформулирована и опробована в США в 1960-е годы сначала в Министерстве обороны благодаря усилиям Р. Макнамары, который перенес свой опыт управления компанией «Форд Моторс Компани» в сферу общественных финансов. Сама по себе концепция чрезвычайно проста. Ведомство определяет функции и под них строит программы. В каждой программе определяются цель, задачи и критерии (индикаторы) достижения цели и выполнения задач. Основное преимущество подхода состоит в том, что он заставляет ведомство и чиновников задаваться вопросом, что они делают и почему, а не над тем, как они выполняют свои функции. Акцент делается на выполнении программы и достижении цели, а не на

обосновании расходов и соблюдении процессов и регламентов. Ведомство должно четко сформулировать, что именно оно делает и для кого, и только после этого можно сформулировать четкие и конкретные цели. Качеством работы ведомства должно быть достижение результата, а не усилия по его достижению.

Очевидно, что есть несколько условий, выполнение которых необходимо для внедрения и использования подобной системы. Прежде всего это такая формулировка целей, которая исключает их различную интерпретацию. Во-вторых, критерии достижения целей должны быть однозначно связаны с целями, число целей должно быть невелико для того, чтобы их можно было бы соизмерять и ранжировать. В-третьих, необходима открытая система данных, позволяющая не только ведомству и вышестоящему органу управления оценивать степень достижения цели, но и анализировать отчеты широкому кругу экспертов. Наконец, программный подход предполагает достаточно высокую степень автономии ведомства в управлении ресурсами. Концепция измерения качества в противоположность учету потребленных ресурсов подразумевает большую гибкость в управлении ресурсами. Это обычно предполагает выделение больших лимитов на более длительный срок в сравнении с традиционными методами. При этом должна возрасти ответственность ведомства за достижение целей и выполнение задач, а не за правильность расходования средств. Указанные обстоятельства существенно затрудняют использование программно-целевого подхода в сфере общественных финансов.

Что касается собственно методик оценки эффективности программ и проектов, то существуют типовые подходы к их построению. Министерство экономического развития РФ разработало собственные методики разработки, обоснования, порядка принятия и оценки эффективности различного типа программ. На региональном и муниципальном уровнях разработаны и приняты собственные методики, основанные на аналогичных принципах. В Новосибирской области действуют «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Новосибирской области»¹, а в г. Новосибирске утверждено собственное положение «О Порядке принятия решений о разработке муниципальных программ города Новосибирска, их формирования и реализации»².

Вместе с тем существуют серьезные претензии к методикам разработки и оценки эффективности государственных региональных и муниципальных программ. Анализ и критика нормативных документов г. Новосибирска приведены в статье К.А. Глазычева и др.³ В качестве недостатков авторы указанной статьи выделили следующие:

- разработка и утверждение муниципальных программ осуществляются в условиях ресурсных ограничений;
- отсутствует комплексный подход к формированию взаимоувязанных целей, задач, мероприятий;
- слабо проработаны показатели для системы целевых индикаторов, определяющих уровень достижения поставленной цели;

¹ Методические указания по разработке и реализации государственных программ Новосибирской области. http://econom.nso.ru/sites/econom.nso.ru/wodby_files/files/page_174/metodicheskie_ukazaniya_no_110.pdf

² Постановление мэрии г. Новосибирска «О Порядке принятия решений о разработке муниципальных программ города Новосибирска, их формирования и реализации, и признании утратившими силу отдельных правовых актов мэрии города Новосибирска» (с изменениями на 6 сентября 2017 года). <http://docs.cntd.ru/document/5493622>

³ Глазычев К.А., Заломская И.Е., Коложвари Э.С. Формирование и оценка эффективности реализации муниципальных программ в г. Новосибирске в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Сибирская финансовая школа. – 2017. – № 2. – С. 57–68.

- количество задач программ, мероприятий, направленных на достижение поставленных задач, а также целевых индикаторов избыточно;
- отсутствует взаимодействие отраслевых и территориальных структурных подразделений Мэрии и депутатского корпуса при формировании муниципальных программ;
- отсутствует информация об участии Новосибирской области в реализации муниципальных программ;
- низок уровень муниципальной статистики¹.

Для устранения этих недостатков рекомендовано обеспечить в части организации процесса:

- включение процессов межведомственной координации исполнителей при разработке программ;
- привлечение к проектированию программ широкого круга заинтересованных сторон: экспертного сообщества и представителей общественных организаций;
- использование механизмов обратной связи с общественностью при обсуждении результатов исполнения программ;

Для повышения качества планирования предлагается:

- ♦ оптимизация целей, задач, целевых индикаторов программ за счет введения частных критериев, критериев экономии и бережливости; внедрение индикаторов, относящихся к качеству жизни и удовлетворенности муниципальными услугами;
- ♦ усовершенствование механизма своевременной корректировки программ, исполнение которых требует оперативной гибкости.

При этом у авторов нет претензий к собственно оценке эффективности программ и проектов. Как отмечалось выше, действующая методика оценки эффективности программ базируется на ряде неявных предположений, а именно: принципиальной возможности формализации цели (целей), адекватном представлении целей в виде исчерпывающего и одновременно ограниченного набора индикаторов, соизмеримости целей и значимости индикаторов их достижения и ряда других.

Поэтому наш подход к оценке эффективности программ отличается принципиально. Предлагается проводить оценку муниципальных программ путем компьютерной симуляции на основе модели города. Такой подход позволяет оценить степень влияния программы на основные макроэкономические параметры развития города и социально-экономические и демографические процессы. Он позволяет проводить оценку эффективности программ на всех стадиях: планово-проектной, реализации и после завершения, оперативно вносить коррективы в программу и предоставлять более объективную информацию о достижениях и проблемах высшему руководству города и общественности. Имеется значительный опыт разработки экономико-математических моделей городов и регионов как в нашей стране, так и за рубежом. Видимо, первой такой комплексной моделью была модель г. Осло. В дальнейшем было разработано множество моделей городского развития, в том числе для целей стратегического развития, пространственного развития и оценки влияния бюджетной политики на перспективы развития города. В СССР также был накоплен значительный

¹ Глазычев К.А., Заломская И.Е., Коложвари Э.С. Формирование и оценка эффективности реализации муниципальных программ в г. Новосибирске в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Сибирская финансовая школа. – 2017. – № 2. – С. 57–68. [с. 65–68].

опыт планирования развития городов и городских агломераций на основе использования экономико-математических моделей. В качестве примера сошлемся на собственный опыт в данной области и отметим ряд работ, выполненных в ИЭОПП в различные годы¹. В дальнейшем интерес к подобного рода разработкам существенно снизился ввиду потери заказчиков и переориентации исследователей на решение других проблем. По нашему мнению, подобные работы следует развивать на новой технологической и информационной основе.

Что касается оценки проектов, то методологически и методически эта проблема достаточно хорошо подготовлена. Имеются отработанные методики оценки экономической, финансовой, бюджетной и общественной эффективности проектов².

* * *

Проведенное исследование позволяет сделать определенные выводы. **Во-первых**, внедрение и эффективное использование программно-целевого подхода на муниципальном уровне требует существенных институциональных реформ, прежде всего на федеральном уровне. Эти реформы должны быть направлены на повышение самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в части определения целей и приоритетов бюджетной политики и определенной децентрализации доходных и расходных полномочий. Напомним, что концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, помимо прочего, была направлена на минимизацию встречных финансовых потоков для повышения прозрачности бюджетной системы и снижения издержек на администрирование финансовых потоков.

В действующих институциональных условиях городские власти вынуждены искать источники финансирования городских программ и проектов на региональном и федеральном уровнях, что существенно затрудняет реализацию проектов и программ и повышает транзакционные издержки.

Во-вторых, не следует стремиться к увеличению доли бюджетных расходов на финансирование программ и проектов, поскольку форсированный переход к новым принципам бюджетного планирования может превратиться в кампанейщину и принять формальный характер. Поэтому на длительный срок должен сохраниться внепрограммный раздел бюджета.

В-третьих, в рамках утвержденных программ должны разрабатываться отдельные проекты и необходима смысловая и организационная увязка программ и проектов.

В-четвертых, необходимы совершенствование как методической, так и информационной базы бюджетного планирования на базе современных технологических и организационных решений.

Наконец, необходима планомерная работа по формированию и развитию экспертного сообщества и совершенствованию независимой экспертизы решений органов власти, в том числе и в бюджетной области.

¹ Клисторин В.И., Хорунжина Н.В. Моделирование и оценка бюджетной политики в регионах Западной Сибири / Проект СИРЕНА: модели оценки региональной политики / под ред. С.А. Суспицына, В.И. Клисторина. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – С. 61–83; Клисторин В.И., Севастьянов Л.И. Моделирование развития Советского района г. Новосибирска // Экономика и математические методы. – 1982. – Т. XVIII, вып. 6. – С. 1066–1076.

² Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А. Комплексная оценка инвестиционных проектов в регионе / Анализ и моделирование экономических процессов переходного периода в России / отв. ред. В.И. Клисторин. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – С. 101–125; Новикова Т.С. Анализ общественной эффективности инвестиционных проектов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 221 с.