

Территориальные финансы

УДК 336.144

ББК 65.261.7

© Поварова А.И.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

Институт социально-экономического развития территорий

Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: aip150663@yandex.ru

В декабре 2016 года в Российской Федерации завершилась одна из важнейших стадий бюджетного процесса – утверждение бюджетов всех уровней. Особенностью нового бюджетного цикла 2017–2019 годов является возвращение к трехлетнему планированию. Как известно, в 2015 году в условиях системного социального экономического кризиса в стране и осложнения внешнеполитической ситуации российские власти отказались от практики трехлетнего планирования, и бюджеты на 2016 год составлялись на одногодичной основе. Базовый вариант прогноза социально-экономического развития, заложенный в основу федерального бюджета, не предполагает кардинального изменения модели экономического роста в 2017–2019 годах. Судя по основным параметрам бюджетов всех уровней, не произойдет и улучшения ситуации в бюджетной системе страны. В этих условиях для органов субфедерального и муниципального управления задача формирования бюджета развития становится практически нереализуемой. Более того, централизованная модель бюджетного устройства, перераспределяющая основную долю собранных в территориях налогов в пользу федерации, заставляет региональные и муниципальные власти все большую часть и первоочередных расходов финансировать за счет привлеченных средств, одним из главных инструментов которых выступают коммерческие кредиты. С особой интенсивностью процессы накопления проблем формирования и исполнения бюджетов происходят на муниципальном уровне. По расчетам Института социально-экономического развития территорий РАН, в 2015 году в 53 из 70 административных центров России обеспеченность доходами на одного жителя была ниже среднего значения. В статье представлены результаты анализа бюджета города Вологды на 2017–2019 годы, основная задача которого заключалась в определении того, как трехлетний бюджет нацелен на решение задач социально-экономического развития областной столицы. Полученные результаты позволили сделать вывод о том, что бюд-

жет города на предстоящий краткосрочный цикл станет, по сути, бюджетом выживания. Его главная задача – не допустить срыва выполнения первоочередных потребностей жизнеобеспечения населения, что потребует от городских властей проведения политики жесткой бюджетной консолидации.

Бюджет города, бюджетное планирование, межбюджетная политика, собственные доходы, налог на доходы физических лиц, кредиты, муниципальный долг, долговая нагрузка.

Управление процессами создания, распределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью финансового планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Финансовое планирование как на общегосударственном, так и на территориальном уровнях обеспечивается системой финансовых планов, каждый из которых решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления. Одной из составных частей системы планов общественных финансов являются федеральный и территориальные бюджеты, включающие региональный (республиканский, краевой, областной) бюджет и бюджеты муниципальных образований.

Задача перехода к планированию бюджета на средне- и долгосрочную перспективу была поставлена еще в Бюджетном послании Президента РФ на 2011–2013 годы [10]. Данная проблема возникла в связи с тем, что многолетнее финансовое планирование даст возможность учитывать долгосрочные эффекты от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств [5], сформулировать приоритетные задачи, оценить необходимые ресурсы для их реализации. Это позволит уйти от инерционного подхода, когда ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет.

В качестве первого шага на пути к долгосрочному индикативному финансовому планированию рассматривается трехлетний бюджет. Удлинение горизонта планирования необходимо по ма-

кроэкономическим причинам, чтобы все участники бюджетного процесса понимали, какого рода экономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики на ближайшие три года. Еще большее значение переход к трехлетнему бюджету имеет на микроуровне, поскольку он позволит бюджетным учреждениям заключать долгосрочные контракты на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Обеспечение координации стратегических задач с бюджетным планированием особенно актуально в настоящее время, когда в связи с ограниченностью ресурсов федеральный и подавляющее большинство территориальных бюджетов сводятся с дефицитом.

Формирование региональных и местных бюджетов происходит на основе главного финансового плана государства – федерального бюджета, что предопределяется сложившейся в России моделью межбюджетных отношений, характеризующейся доминированием федерального центра [3].

Федеральный бюджет Российской Федерации на предстоящий период 2017–2019 годов сформирован в сложных условиях, связанных с неблагоприятной внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктурой.

Подготовленный Правительством РФ прогноз социально-экономического развития РФ [13], взятый за основу при формировании бюджета, предусматривает сохранение консервативных тенденций,

Таблица 1. Основные показатели прогноза социально-экономического развития и федерального бюджета Российской Федерации на 2017–2019 гг.

Показатели	Фактически				Прогноз		
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Показатели прогноза социально-экономического развития, % к предыдущему году							
Цена на нефть, долл./барр.	108	98	51	42	40	40	40
ВВП	101,3	100,7	97,2	99,8	100,6	101,7	102,1
Инвестиции в основной капитал	100,8	97,3	91,6	96,3	99,5	100,9	101,6
Оборот розничной торговли	103,9	102,5	90,0	94,8	100,6	101,1	101,8
Реальные располагаемые денежные доходы населения	104,0	99,2	95,7	94,1	100,2	100,5	100,8
Курс доллара, руб./долл.	31,8	38,4	61,0	67,0	67,5	68,7	71,1
Показатели федерального бюджета, трлн руб.							
Доходы	13,02	14,5	13,66	13,46	13,45	14,03	14,85
В % к ВВП	18,3	18,6	16,9	15,7	15,5	15,2	15,0
Расходы	13,34	14,83	15,62	16,42	16,24	16,04	15,99
В % к ВВП	18,8	19,0	19,3	19,1	18,7	17,4	16,2
– межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ	1,49	1,61	1,6	1,57	1,53	1,51	1,44
В % к предыдущему году	103,3	108,0	99,8	97,8	97,8	98,7	95,4
Дефицит	-0,32	-0,34	-1,96	-2,96	-2,75	-2,01	-1,14
В % к ВВП	0,5	0,4	2,4	-3,4	3,2	2,2	1,2
Источники: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz ; О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] : федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ. – Режим доступа : http://minfin.ru/ru ; Федеральное казначейство [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto							

характеризующихся минимальными темпами роста ВВП, внутреннего инвестиционного и потребительского спроса на фоне низких цен на нефть и ослабления национальной валюты (табл. 1).

Инерционные тренды макроэкономических показателей не позволят формировать достаточные финансовые ресурсы, о чем свидетельствуют прогнозные параметры федерального бюджета [12], предусматривающие ежегодное снижение доходов по отношению к ВВП. Характеризуя параметры главного бюджета страны, д-р экон. наук О.Г. Дмитриева подвергла резкой критике его расходную часть, назвав замораживание расходов и их фиксацию на уровне 2016 года «вопиющей неграмотностью, которая приведет к следующему витку кризиса» [1].

В федеральном бюджете заложены стагнирующие объемы безвозмездной финансовой помощи регионам. Более того, в 2019 году размер межбюджетных

трансфертов окажется минимальным после 2013 года, что создаст дополнительные риски для стабилизации территориальных бюджетов.

Принцип бюджетной консолидации, положенный в основу федерального бюджета на 2017–2019 годы, получил свое отражение и даже развитие при формировании бюджетов субъектов РФ.

Так, региональный бюджет Вологодской области [8] составлен с учетом условий соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств региона¹. По сути, эти соглашения задают достижение бездефицитного бюджета путем сокращения всех направ-

¹ С 2014 года Правительством Вологодской области был заключен ряд соглашений с Министерством финансов РФ, в соответствии с которыми начиная с 2015 года региональный бюджет должен быть сформирован без дефицита, а объем рыночных заимствований к 1 января 2019 года снижен до 50% от объема собственных доходов бюджета.

лений расходов, в том числе на финансовую поддержку муниципалитетов, объем которой уменьшится на 4,4 млрд руб., или в 1,4 раза (табл. 2).

В отличие от областного, бюджет города Вологды в 2017–2018 годах будет исполнен с дефицитом. В 2019 году планируется выйти на сбалансированный бюджет ценой существенного сокращения расходов (табл. 3).

Основные бюджетные параметры свидетельствуют об уменьшении не только

расходной, но и доходной части бюджета, которая к концу прогнозного периода сократится на 0,9 млрд руб., или на 15%.

Главным фактором сокращения доходов станет уменьшение на треть объема трансфертов, поступающих из бюджетов вышестоящих уровней. Это предопределяет изменение структуры доходной части бюджета, более половины которой будут формировать налоговые и неналоговые (далее – собственные) доходы (табл. 4).

Таблица 2. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области на 2015–2019 гг., млн руб.

Параметры	2016 г., факт	План			2019 г. к 2016 г., %
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	
Доходы	55517,5	50379	49228	53696	96,7
Расходы	50695	46413	47567	51840	102,2
– межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	16121	12811	12082	11701	72,6
Дефицит (-), профицит (+)	4823	3966	1661	1856	38,5

Источники: Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 19.12.2016 № 4071-ОЗ. – Режим доступа: <http://www.vologdazso.ru>; Федеральное казначейство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetoj>; расчеты автора.

Таблица 3. Основные параметры бюджета города Вологды, млн руб.

Параметры	2016 г., факт	План			2019 г. к 2016 г., %
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	
Доходы	6102,0	5328,3	5297,6	5397,2	88,4
Расходы	6329,0	5544,9	5522,3	5397,2	85,3
Дефицит (-), профицит (+)	-227	-216,6	-224,7	0	x
в % к доходам	-3,7	-4,1	-4,2	0	x

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-vologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda; расчеты автора.

Таблица 4. Структура доходов бюджета города Вологды в 2016–2019 гг.

Доходы	2016 г., факт		План						2019 г. к 2016 г., %
			2017 г.		2018 г.		2019 г.		
	Млн руб.	%	Млн руб.	%	Млн руб.	%	Млн руб.	%	
Доходы, всего	6102,0	100,0	5328,3	100,0	5297,6	100,0	5397,2	100,0	88,4
Межбюджетные трансферты	3321,4	54,4	2475,1	46,5	2476,0	46,7	2476,3	45,9	74,5
Собственные доходы	2780,6	45,6	2853,2	53,5	2821,6	53,3	2920,9	54,1	105,0
Налоговые доходы	2039,1	33,4	2114,1	39,7	2297,9	43,4	2510,6	46,5	123,1
- НДФЛ	900,4	14,7	894,4	16,8	914,8	17,3	956,0	17,7	106,2
- акцизы	7,2	0,1	8,9	0,2	9,4	0,2	9,8	0,2	136,1
- налоги на совокупный доход	468,6	7,7	500,7	9,4	515,9	9,7	538,7	10,0	115,0
- налоги на имущество	592,8	9,7	637,4	12,0	781,8	14,8	926,9	17,2	156,3
- госпошлина	70,0	1,1	72,8	1,4	76,0	1,4	79,2	1,5	113,1
Неналоговые доходы	479,5	7,8	739,0	13,9	523,7	9,9	410,3	7,6	85,6

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-vologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda; расчеты автора.

Ключевыми катализаторами налоговых доходов бюджета города останутся налог на доходы физических лиц (НДФЛ) и имущественные налоги, которые в совокупности обеспечат 75% поступлений налоговых платежей. При этом по своему объему сборы НДФЛ и налогов на имущество в 2019 году будут практически сопоставимыми, что связано с переходом на новый, в зависимости от кадастровой стоимости, режим имущественного налогообложения.

Благодаря существенной прибавке налогов на имущество, уже в 2018 году ожидается рост не только номинальных, но и реальных налоговых доходов (рис. 1).

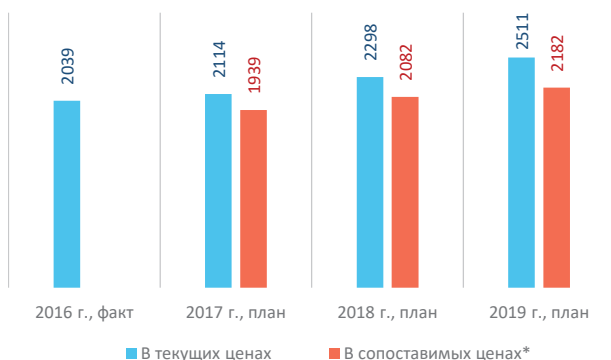


Рис. 1. Налоговые доходы бюджета города Вологды в 2016–2017 гг., млн руб.

* В ценах 2016 года.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-vologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/officialnaya_vologda; расчеты автора.

Однако, по нашему мнению, имеются риски недостижения запланированных поступлений НДФЛ, связанные с опережающими темпами повышения инфляции и падением денежных доходов вологжан (рис. 2).

Как видно, среднегодовые темпы роста сборов НДФЛ составят 103% при среднегодовых темпах роста инфляции 105% и реальной заработной платы 97,9%. Возможные риски снижения сборов профилирующего доходного источника могут повлечь за собой недопоступление собственных доходов.

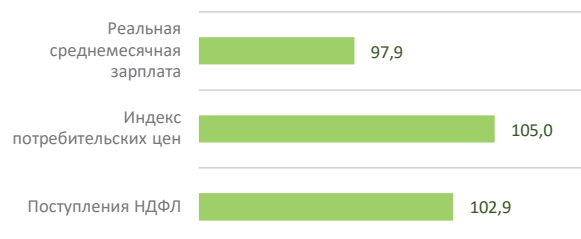


Рис. 2. Прогнозные темпы роста поступлений НДФЛ в бюджет г. Вологды, индекса потребительских цен и реальной заработной платы в Вологодской области, % к предыдущему году, в среднем за 2017–2019 гг.

Источники: О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2017–2019 годов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 31.10.2016 № 977. – Режим доступа: http://www.economy.gov35.ru/departments/strategic_planning/macroeconomics_and_strategic_planning; О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-vologda.ru>; расчеты автора.

Ретроспективный анализ динамики собственных доходов бюджета позволил констатировать, что начиная с 2012 года на фоне устойчивого роста важнейших макроэкономических показателей шло неуклонное снижение поступлений собственных доходов, обусловленное существенным падением сборов НДФЛ (табл. 5).

Плановые значения бюджетных параметров свидетельствуют о продолжении этих процессов в краткосрочной перспективе. Так, в 2019 году поступления собственных доходов составят 73% от уровня 2011 года, а платежи по НДФЛ сократятся почти наполовину при росте среднемесячной заработной платы на 48%. При этом на бюджеты городских округов перекладывается все большая часть полномочий публичной власти вышестоящего уровня, что, на наш взгляд, ограничивает возможности городских властей для выстраивания собственной бюджетной политики. С 2011 по 2016 год доля делегированных «мандатов» в бюджете города Вологды увеличилась с 18 до 38%.

Причины снижения фискальной функции НДФЛ лежат в действующей меж-

Таблица 5. Основные макроэкономические показатели и поступление собственных доходов в бюджет города Вологды в 2011–2019 гг.

Показатели	Фактически						План			2019 г. к 2011 г., %
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	
Макроэкономические показатели, млрд руб.										
Продукция промышленности	41,3	47,3	50,0	50,2	54,7	55,5	62,4	65,6	68,6	166,1
Прибыль организаций	2,71	2,63	3,59	3,96	4,35	4,0	4,17	4,56	4,96	183,0
Оборот розничной торговли	33,3	45,1	48,1	53,2	55,8	54,7	55,7	58,3	61,6	185,0
Среднемесячная заработная плата, руб.	20671	23107	25539	26662	27416	28068	28786	29530	30599	148,0
Поступления собственных доходов, млн руб.										
Всего	3987	2876	3199	2912	2969	2781	2853	2822	2921	73,3
НДФЛ	1850	997	1092	873	988	900	894	915	956	51,7
Доля делегированных расходов, %	18,5	25,9	32,4	46,7	46,6	37,7	39,3	39,4	40,4	+21,9 п.п.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ologda-portal.ru/oficialnaya_vlogda; Социально-экономическое положение по муниципальным районам и городским округам Вологодской области в 2015 году [Текст]: стат. сб. / Вологда-стат. – Вологда, 2016. – 69 с.; расчеты автора.

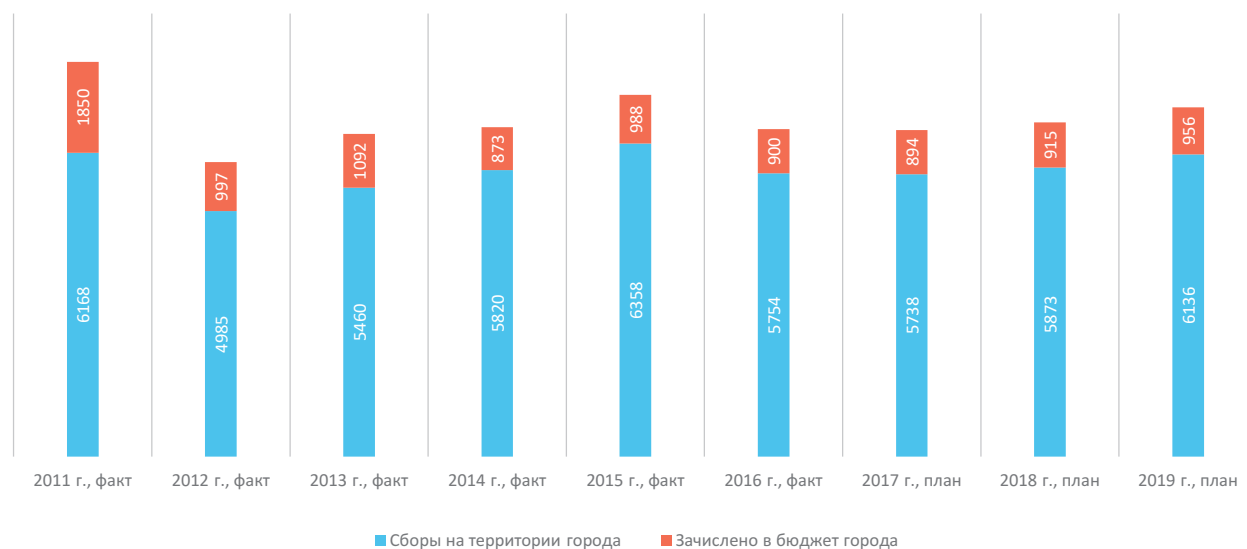


Рис. 3. Поступления НДФЛ в бюджет города Вологды в 2011–2019 гг., млн руб.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ologda-portal.ru/oficialnaya_vlogda; расчеты автора.

бюджетной политике. В результате изменений механизмов перераспределения налогов по уровням бюджетной системы² нормативы отчислений НДФЛ в бюджеты городских округов были снижены с 30%

в 2011 году до 20% в 2012–2013 годах и до 15% в 2014 году, что и послужило решающим фактором резкого уменьшения доли поступлений налога в бюджет города (рис. 3).

² Федеральные законы от 30.11.2011 № 361-ФЗ и от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По нашим расчетам, за 2012–2016 годы фактические потери городской казны от снижения нормативов отчислений оцениваются в 3,7 млрд руб., или 35% к общему объему поступивших налоговых

Таблица 6. Влияние снижения нормативов отчислений на поступления НДСЛ в бюджет города Вологды, млн руб.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Сборы НДСЛ на территории города	6168	4985	5460	5820	6358	5754	5738	5873	6136
Поступления в бюджет города по нормативу 30%	1850								
Поступления НДСЛ по сниженным нормативам		997	1092	873	988	900	894	915	956
Поступления НДСЛ при условии сохранения норматива 30%		1496	1638	1746	1907	1726	1721	1762	1841
Недопоступления НДСЛ за счет снижения нормативов отчислений		499	546	873	919	826	827	847	885
Фактические недопоступления в 2012–2016 гг., всего		3663 (34,7% объема налоговых доходов)							
Плановые недопоступления в 2017–2019 гг., всего							2559 (37% объема налоговых доходов)		

доходов. По планам, в 2017–2019 годах выпадающие налоговые доходы составят 2,6 млрд руб., или около 40% от их ожидаемых общих поступлений (табл. 6).

Ослабление финансовой автономии ограничило возможности городских властей с помощью бюджета повышать качество жизни населения Вологды: с 2011 по 2015 год обеспеченность собственными доходами в расчете на одного горожанина уменьшилась с 15,4 до 11,5 тыс. руб. Если в 2011 году бюджетная обеспеченность города была на 19% выше среднего уровня по городским округам страны, то уже в 2012–2013 годах обозначилась траектория резкого сокращения этого разрыва, а с 2014 года обеспеченность жителей областной столицы бюджетными доходами ниже среднероссийского значения (рис. 4).

Тенденция снижения бюджетной обеспеченности городских округов после законодательных новаций получила отражение в подавляющем большинстве административных центров России. По нашим расчетам, в 2015 году в 53 из 70 столиц³ субъектов РФ бюджетная обе-

³ В расчет не включались административные центры, бюджетная обеспеченность которых в десятки раз выше, чем в среднестатистических: города Москва, Санкт-Петербург, Анадырь, Магадан, Нарьян-Мар, Петропавловск-Камчатский, Салехард, Ханты-Мансийск, Южно-Сахалинск.

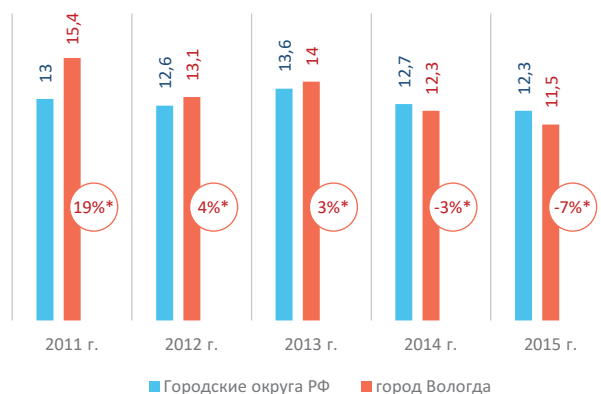


Рис. 4. Обеспеченность города Вологды и средняя обеспеченность городских округов РФ собственными доходами бюджета в 2011–2015 гг., тыс. руб. на душу населения

* Отношение бюджетной обеспеченности г. Вологды к среднему показателю по городским округам РФ без городов федерального значения.

Источник: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>; расчеты автора.

спеченность оказалась ниже уровня 2011 года, в том числе практически во всех центрах Северо-Западного федерального округа и соседних с Вологодской областью регионов. При этом темпы падения данного показателя в городе Вологде были самыми стремительными после города Петрозаводска, составив 27,5%. В результате по темпам роста бюджетной обеспеченности столица Вологодской области оказалась на одном из последних мест в России (табл. 7).

Таблица 7. Обеспеченность административных центров РФ собственными доходами бюджета в 2011 и 2015 гг., руб. на душу населения

Административный центр	2011 г.	2015 г.	Темп роста, %	Место по темпам роста
Мурманск	15049	20415	135,6	2
Калининград	14794	15675	106,0	9
Сыктывкар	10656	10547	99,0	20
Архангельск	14400	12302	85,4	35
Псков	9356	7678	82,1	40
Великий Новгород	10595	8581	81,0	42
Вологда	13104	9496	72,5	63
Петрозаводск	16080	8756	54,5	68
СЗФО	13395	12306	91,9	3
Киров	10603	12663	119,4	3
Тверь	10738	9781	91,1	27
Кострома	10032	9050	90,2	28
Иваново	8113	8007	87,7	19
Ярославль	14788	11730	79,3	48
Российская Федерация	11408	9978	87,5	

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Вместе с тем следует признать, что не во всех регионах органы государственной власти субъектов РФ установили минимальный (15%) норматив отчислений НДФЛ в бюджеты городских округов, поэтому в территориальном разрезе наблюдался значительный разрыв в динамике поступлений подоходного налога (рис. 5).



Рис. 5. Поступления НДФЛ в бюджеты городских округов, 2015 г. к 2011 г., %

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Как видно, темпы роста поступлений НДФЛ в бюджет города Вологды намного отставали от средних темпов роста в целом по административным центрам России. По данному показателю город на-

ходился на последнем месте в Северо-Западном федеральном округе и на 74 месте среди 77 столиц субъектов РФ.

Подводя итог вышесказанному, можно резюмировать, что вопреки фундаментальным принципам бюджетного федерализма, закрепляющим единство общегосударственных, региональных и местных интересов, усиление централизации доходов в бюджетах вышестоящих уровней превращается в один из решающих факторов дестабилизации муниципальных бюджетов. Такой подход к выстраиванию межбюджетного взаимодействия ведет к усилению зависимости органов местного самоуправления от финансовой помощи федеральных и региональных властей, что, в конечном счете, не позволяет реализовать одну из основных идей экономической теории федерализма – выравнивание социальных условий не столько за счет трансфертов, сколько через вовлечение территорий в экономическую конкуренцию [20].

Подтверждением этому служит беспрецедентное сворачивание бюджетных инвестиций, наблюдаемое с 2015 года. В краткосрочной перспективе капитальные вложения бюджета города сократятся

до 69 млн руб. против 1,3 млрд руб. в 2014 году, а их доля в расходной части бюджета уменьшится с 17,2 до 1,3% (рис. 6).

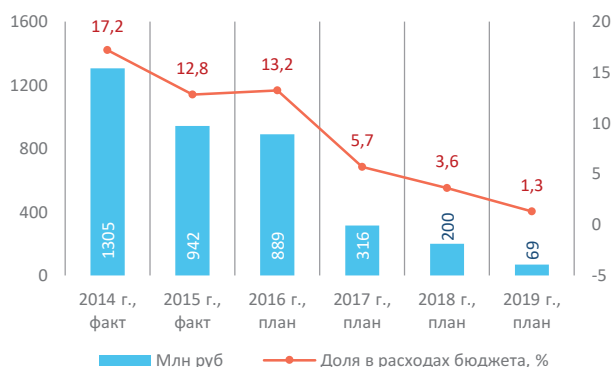


Рис. 6. Капитальные вложения бюджета города Вологды в 2014–2019 гг.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] : решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа : <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ologda-portal.ru/oficialnaya_vlogda; расчеты автора.

Такая конструкция бюджета, нацеленная не на развитие, а на обеспечение первоочередных текущих потребностей создает долгосрочные риски для инвесторов и будущего социально-экономического развития областной столицы.

Вместе с тем у городских властей ограничиваются возможности по финансированию и текущих расходов. В условиях уменьшения поступлений доходных источников и в целях достижения сбалансированности бюджета прогнозируется ежегодное сокращение расходов. По своему объему расходная часть бюджета города в текущих ценах окажется ниже уровня 2016 года на 15%, а в сопоставимых ценах – на 26% (рис. 7). Меньше номинальная величина расходов была только в 2010 году (5069 млн руб.).

Секвестру подвергнутся все ключевые направления финансирования, в том числе социальная сфера (табл. 8). При этом уместно напомнить, что, централизуя налоги, собранные на территории городского округа, вышестоящие власти не только не

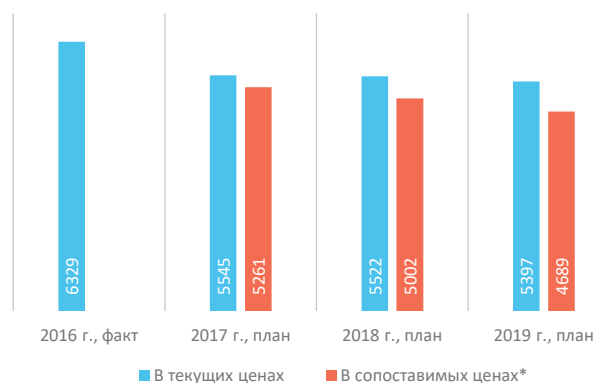


Рис. 7. Расходы бюджета города Вологды в 2016–2019 гг., млн руб.

* В ценах 2016 года.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] : решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа : <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ologda-portal.ru/oficialnaya_vlogda; расчеты автора.

компенсируют потери местного бюджета, но и сужают трансфертную помощь. Так, например, в прогнозном периоде сокращение расходов бюджета города на отрасли национальной экономики и социальную политику будет обусловлено преимущественно снижением субсидий и субвенций из федерального и областного бюджетов.

Прогнозная динамика расходов бюджета дает основание говорить о том, что по мере исчерпания возможностей оптимизации за счет бюджета развития балансирующими направлениями бюджетной консолидации будут выступать социальные статьи расходов и финансирование городской инфраструктуры. В этом случае позиционировать бюджет как социально ориентированный представляется не вполне оправданным.

Еще одним прямым негативным следствием налоговых потерь бюджета областной столицы в результате изменений межбюджетной политики стало интенсивное накопление муниципального долга. В 2016 году его объем достиг более 2 млрд руб. и составил 74% в объеме собственных доходов бюджета (рис. 8).

Таблица 8. Основные расходы бюджета г. Вологды в 2016–2019 гг.

Расходы	2016 г., факт		План				2019 г. к 2016 г., %
	Млн руб.	Уд. вес, %	2017 г.	2018 г.	2019 г.		
					Млн руб.	Уд. вес, %	
Расходы, всего	6329,0	100,0	5544,9	5522,3	5397,2	100,0	85,3
Общегосударственные вопросы	444,7	7,0	473,7	432,8	433,7	8,0	97,5
Национальная экономика	1083,5	17,1	861,3	1002,8	1002,8	18,6	92,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	682,5	10,8	435,6	380,3	253,1	4,7	37,1
Социальная сфера, всего	3828,6	60,5	3496,8	3432,1	3433,4	63,6	89,7
- образование	3086,5	48,8	3062,6	3040,0	3039,7	56,3	98,5
- культура	154,5	2,4	124,7	120,7	120,7	2,2	78,1
- социальная политика	412,0	6,5	212,9	207,9	209,5	3,9	50,8
- физкультура и спорт	173,8	2,7	96,6	61,6	61,6	1,1	35,4
Обслуживание муниципального долга	200,4	3,2	190,0	190,0	190,0	3,5	94,8

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda; расчеты автора.

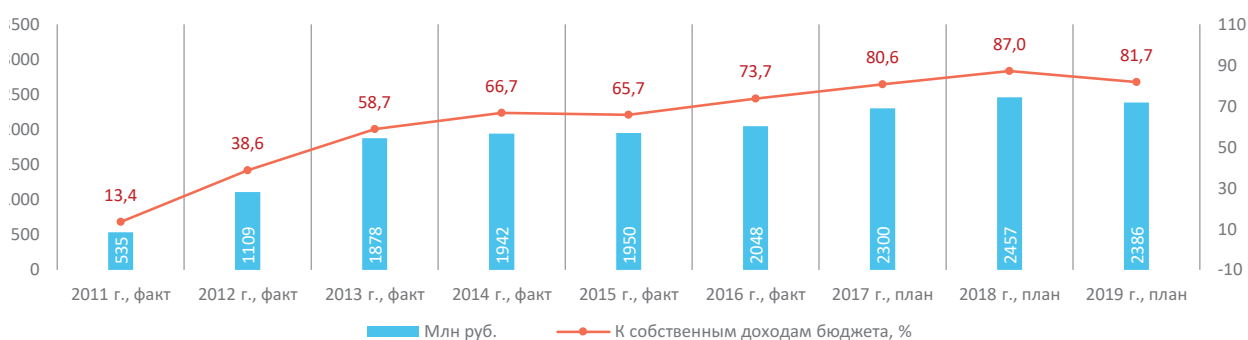


Рис. 8. Муниципальный долг бюджета города Вологды в 2011–2019 гг.

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda; расчеты автора.

В прогнозном периоде темпы роста долговых обязательств несколько ослабнут, но долговая нагрузка будет неуклонно повышаться и превысит 80% собственных доходов. По сути, можно говорить о предпосылках долгосрочного долгового кризиса бюджета. Ситуация усугубляется тем, что структура долговых обязательств представлена преимущественно «дорогами» с точки зрения обслуживания кредитами коммерческих банков. Доля рыночной составляющей муниципального долга продолжит непрерывный нарастающий тренд и достигнет к концу прогнозного периода 90% (рис. 9).

В условиях острого дефицита собственных источников погашение заимствований будет осуществляться за счет вновь привлеченных средств. В 2017–

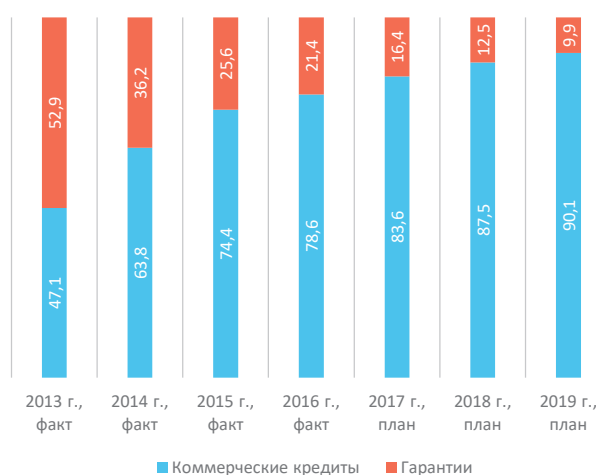


Рис. 9. Структура муниципального долга бюджета города Вологды в 2013–2019 гг., %

Источники: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-ologda.ru>; Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda; расчеты автора.

2019 годах на возврат банковских кредитов планируется направить в общей сложности почти 5 млрд руб., или 92% от объема полученных кредитов (рис. 10).

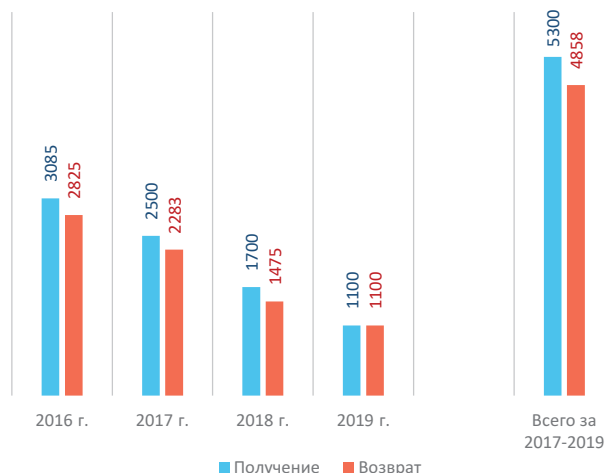


Рис. 10. План полученных и погашенных кредитов коммерческих банков, млн руб.

Источник: О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа: <http://www.duma-vologda.ru>; расчеты автора.

Добавим, что масштабная закредитованность бюджета города явится постоянной угрозой своевременного и полного выполнения принятых расходных обязательств, а также достижения сбалансированности бюджета.

Таким образом, в краткосрочной перспективе бюджетный процесс будет носить напряженный характер вследствие падения темпов роста собственных доходов бюджета, деструктивной межбюджетной политики, обусловившей предельную закредитованность и, соответственно, долговую нагрузку бюджета города.

К числу *немногих позитивных тенденций* предстоящего бюджетного цикла 2017–2019 годов можно отнести:

- рост не только номинальных (на 23%), но и реальных (на 7%) налоговых доходов;
- сохранение социальной направленности бюджета, более 60% ассигнований которого будет направлено на финансирование социальной сферы города, из них 56% – на развитие образования;

- снижение расходов на обслуживание муниципального долга на 9% к ожидаемому уровню 2016 года, что позволит направить высвободившиеся средства на финансирование базовых потребностей;

- снижение на 3% темпов роста объема муниципального долга в 2019 году против увеличения на 10% в 2016 году.

Негативными характеристиками трехлетнего бюджета следует признать:

- падение на 16% совокупных доходов, обусловленное уменьшением безвозмездных поступлений и неналоговых платежей;

- возможные риски недостижения запланированных поступлений НДФЛ, связанные с опережающими темпами роста инфляции и падением темпов роста реальной заработной платы работников организаций города;

- решение задачи обеспечения сбалансированности бюджета за счет оптимизации расходов. Расходная часть бюджета будет ежегодно сокращаться по всем основным направлениям, в результате чего ее объем в 2019 году уменьшится в номинальном выражении на 20% к уровню 2016 года, в реальном – на 30%;

- исчерпание возможностей формирования бюджета развития, о чем свидетельствует масштабное сокращение бюджетных инвестиций – до 69 млн руб. в 2019 году против 890 млн руб. в 2016 году;

- усиление рисков развития долгового кризиса. Объем муниципального долга увеличится на 11% в 2019 году, в результате чего долговая нагрузка бюджета приблизится к критической, достигнув более 90% собственных доходов. При этом коммерческие кредиты сохранят роль основного инструмента долговой политики.

Результаты анализа дают основание утверждать, что бюджет города Вологды на трехлетнюю перспективу имеет больше недостатков, чем достоинств. Такой бюджет не может в полной мере служить

инструментом воздействия на достижение высокого уровня занятости, разумного уровня стабильности цен и приемлемого темпа экономического роста [6], поскольку его конструкция нацелена лишь на обеспечение первоочередных потребностей и достижение заданной вышестоящими органами власти бездефицитности путем сокращения всех направлений расходов. По сути, это бюджет выживания.

Констатируя данный факт, необходимо понимать, что в рамках действующего правового поля формирование полноценного бюджета развития в определяющей степени зависит от налогово-бюджетной политики, проводимой вышестоящими уровнями публичной власти, в первую очередь федеральным центром.

Несмотря на осуществление ряда реформ, ключевая задача налогово-бюджетной политики – формирование экономически мотивированной системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти – так и не была решена. Мировой же опыт показывает, что конкретизация зон ответственности федерации и ее субъектов с последующим распределением налогооблагаемой базы, объектов собственности и пр. является исходным условием для формирования эффективно действующих федеративных отношений [16]. К сожалению, вместо этого российские власти предпринимают не всегда продуманные, на наш взгляд, точечные решения по перераспределению доходов, которые ведут к потере самостоятельности региональных и местных бюджетов.

В результате централизации доходов, собранных на территории города, власти областной столицы остались без стабильных, законодательно закреплённых источников саморазвития, достаточных для исполнения обязанностей перед населением. Не случайно по темпам роста бюджетной обеспеченности граждан город Вологда занимает одно из последних мест не

только среди столиц субъектов Северо-Западного федерального округа, но и среди всех административных центров России. При этом город вносит весомый вклад в развитие региональной экономики⁴.

По нашему мнению, требуются другие подходы к межбюджетной политике, учитывающие интересы всех участников бюджетного процесса. Города, прежде всего административные центры, должны быть на законодательном уровне выделены из общего ряда муниципальных образований в силу их особой значимости для социально-экономической жизни регионов, а стратегии и генеральные планы развития городов должны иметь достаточное и стабильное бюджетное обеспечение.

Европейская хартия о местном самоуправлении [2], ратифицированная Российской Федерацией в 1998 году, требует, чтобы финансовые средства органов местного самоуправления были соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

Представляется, что в распоряжении городов необходимо оставлять не менее половины всех собираемых доходов, а потери региональных бюджетов компенсировать за счет пересмотра действующей системы распределения налогов по уровням бюджетов. Конкретные предложения в этом направлении систематизированы в ряде работ сотрудников ИСЭРТ РАН [4; 14; 15].

Заслуживают внимания рекомендации по переводу НДФЛ в разряд субфедеральных, а затем и местных налогов, что позволит органам регионального и муниципального управления устанавливать налоговые ставки и налоговые льготы [7]. В связи с этим не лишним будет сказать, что в России местные налоги формируют 5,5% доходов бюджетов органов местного

⁴ По итогам 2015 года на долю города Вологды приходилось 13% объема промышленного производства, 34% розничного товарооборота, 30% объемов вводимого жилья, 32% численности работающих.

самоуправления, в то время как во многих развитых странах Запада – 40–75% [19].

В то же время и городские власти должны задействовать немногие оставшиеся резервы мобилизации доходов, в частности:

– имеющуюся задолженность по налогам и сборам, объем которой на 1 октября 2016 года составил 716,5 млн руб. и соответствует 25,6% утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета на 2016 год;

– дебиторскую задолженность распорядителей средств местного бюджета, которая, по данным Департамента финансов администрации города, за январь–ноябрь 2016 года увеличилась в пятнадцать раз и составила 234,4 млн руб.;

– активизацию работы по привлечению дополнительной финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней в виде трансфертов и кредитов⁵ на том основании, что бюджету города не компенсируются потери выпадающих доходов в

⁵ В бюджете города привлечение бюджетных кредитов запланировано только в 2017 году.

результате изменений бюджетно-налогового законодательства.

В качестве потенциальных источников пополнения городской казны следует рассматривать ограничение налоговых льгот по местным налогам, потери от применения которых за три года составят 592 млн руб., из них потери от льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством, – 553 млн руб., или 93%. В связи с этим было бы целесообразно консолидировать усилия городских и областных властей по внесению законодательных инициатив в части корректировок нормативного регулирования налоговых льгот.

Безусловно, преодоление последствий внутреннего экономического кризиса, неблагоприятная внешнеполитическая и внешнеэкономическая конъюнктура в значительной степени повлияли на бюджетную политику Российской Федерации. Однако сложившаяся ситуация не исключает пересмотра подходов к системе государственного регулирования территориального развития, которые должны четко определить весь круг управленческих полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дмитриева: заморозка бюджета на три года увеличит число бедных до 40 миллионов [Электронный ресурс] : интервью О.Г. Дмитриевой телеканалу LIFE78, 6 июля 2016 года. – Режим доступа : <https://life.ru/t/%D0%B7%D0%B2%D1%83%D0%BA/874014>
2. Европейская хартия местного самоуправления, принятая 15.10.1985 Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.glazyshev.ru/bibliography/eu_khartia_mestn_samuuprav.htm
3. Идрисова, В. В. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей [Текст] / В. В. Идрисова, Л. М. Фрейнкман. – М. : ИЭПП, 2010. – 100 с.
4. Ильин, В. А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления [Текст] / В. А. Ильин, А. И. Поварова // Экономика региона. – 2014. – № 3. – С. 48–63.
5. Климанов, В. В. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне [Текст] / В. В. Климанов, А. А. Михайлова // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 9–14.
6. Масгрейв, Р. А. Государственные финансы: теория и практика [Текст] / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. – М. : Бизнес-Атлас, 2009. – 716 с.
7. Мишина, С. В. Состояние финансов городских округов Российской Федерации [Текст] / С. В. Мишина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2011. – № 14. – С. 28–32.
8. Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] : закон Вологодской области от 19.12.2016 № 4071-03. – Режим доступа : <http://www.vologdazso.ru>
9. О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ре-

- сурс] : решение Вологодской городской Думы от 22.12.2016 № 1043. – Режим доступа : <http://www.duma-vologda.ru>
10. О бюджетной политике в 2011–2013 годах [Электронный ресурс] : бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29.06.2010. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/8192>
 11. О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2017–2019 годов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 31.10.2016 № 977. – Режим доступа : http://www.economy.gov35.ru/departments/strategic_planning/macroeconomics_and_strategic_planning
 12. О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] : федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ. – Режим доступа : <http://minfin.ru/ru>
 13. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/macro/prognoz>
 14. Поварова, А. И. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения [Текст] / А. И. Поварова, Т. В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 1. – С. 45–61.
 15. Поварова, А. И. Почему не растет самообеспеченность бюджетов городских округов [Текст] / А. И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1. – С. 108–121.
 16. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы [Текст] / Отв. ред. С. Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.
 17. Сведения об исполнении бюджета города Вологды за 2010–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda
 18. Социально-экономическое положение по муниципальным районам и городским округам Вологодской области в 2015 году [Текст] : стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2016. – 69 с.
 19. Финансы [Текст] : учеб.-метод. пособ. для самост. изуч. дисциплины. / О. Г. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славина. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: КНЭУ, 2003. – 387 с.
 20. Qian, Y. Federalism as a commitment to preserving market constraint [Text] / Y. Qian, B. R. Weingast // Journal of Economic Perspective. – 1997. – № 4. – P. 83–92.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: aip150663@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Povarova A.I.

PROBLEMS OF FORMATION OF THE BUDGET OF THE URBAN DISTRICT

In December 2016 in the Russian Federation has ended one of the most important stages of the budget process – approval of the budgets of all levels. A feature of the new budget cycle 2017–2019 is the return to a three-year planning. As you know, in 2015, under the conditions of systemic social and economic crisis in the country and given the complications of international situation, the Russian authorities abandoned the practice of the three-year planning, and the budgets for 2016 were formed on a one-year basis. The base variant of the forecast of socio-economic development that forms the federal budget does not imply a fundamental change of economic growth model in the years 2017–2019. Judging by the basic parameters of the budgets of all levels, there will be no improvements in the budget system of

the country. In these circumstances, the bodies of sub-federal and municipal government will find the task of budget development practically impossible. Moreover, the centralized model of budget formation that reallocates a major share of taxes collected in the territories in favour of the federation makes the regional and municipal authorities finance an increasing part of priority expenditures from attracted funds, one of the main tools of which are commercial loans. The problems of formation and execution of budgets are especially acute at the municipal level. According to the calculations of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS, in 2015, in 53 of the 70 administrative centers of Russia the provision of income per capita was below average. The article presents the results of the analysis of the budget of the city of Vologda for 2017–2019; the main task of the analysis was to determine how the three-year budget aims to solve the tasks of socio-economic development of the city. The results obtained allowed the author to conclude that the city budget for the coming short-term cycle will become, in fact, a survival budget. Its main task is to prevent a yet another possible failure to satisfy the primary needs of people's livelihood, which will require that the city authorities implement the policy of strict budget consolidation.

City budget, fiscal planning, intergovernmental fiscal policy, own revenues, individual income tax, loans, municipal debt, debt burden.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Povarova Anna Ivanovna – Senior Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: aip150663@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.