

DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-4-71-83

УДК 336.02(045)

JEL H74, H77, Q58, R51

Бюджетная политика крупнейших российских городов как инструмент ответа на глобальные вызовы

В.В. Климанов, А.А. Михайлова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС, Президентская академия), Москва, Россия;

АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Крупнейшие города России так же, как и другие мегаполисы мира, сталкиваются с вызовами новой реальности. Противостоять этим вызовам, в том числе, активно помогает бюджетная политика. **Целью** исследования является выявление бюджетных инструментов ответа крупных городов на глобальные вызовы. **Методология** состояла в том, что на основе уникальной составленной авторами базы данных о бюджетах десяти крупнейших городов России с 2011 по 2021 г. было проведено сравнительное исследование их параметров (налоговые и неналоговые доходы по видам, безвозмездные поступления по видам, расходы по отраслевой классификации), их структуры и динамики. Полученные **результаты** свидетельствуют о том, что города очень разные и ряд бюджетных параметров в принципе не зависит от бюджетной политики города, так как определяется региональным законодательством, например, переданными нормативами налоговых отчислений или переданными объемами расходных полномочий. В то же время сделан **вывод**, что у городов сохраняется возможность проводить независимую бюджетную политику, например, управляя структурой расходов, которая определенным образом трансформировалась в кризисные периоды, что является элементом научной новизны. В большей степени данное утверждение правомерно для такого мегагорода, как Москва, который действительно показал высокую степень самостоятельности в кризисные периоды, у остальных крупных городов в основном нет достаточной самостоятельности с точки зрения возможностей пополнения своих бюджетов и расходования средств, и им приходится рассчитывать на трансферты из бюджетов вышестоящего уровня. **Практическая значимость** результатов исследования для органов государственного управления вышестоящего уровня заключается в подтверждении тезиса о необходимости проведения дифференцированной бюджетной политики для городов, попадающих в разные группы по уровню бюджетной обеспеченности.

Ключевые слова: бюджетная политика; мегаполис; финансовая устойчивость; финансовая самостоятельность; межбюджетные трансферты; открытость бюджета; государственные программы

Для цитирования: Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная политика крупнейших российских городов как инструмент ответа на глобальные вызовы. *Финансы: теория и практика*. 2024;28(4):71-83. DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-4-71-83

ORIGINAL PAPER

Budget Policy of the Largest Russian Cities as a Tool to Respond to Global Challenges

V.V. Klimanov, A.A. Mikhaylova

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy, RANEP), Moscow, Russia;

NGO Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russia

ABSTRACT

The largest cities in Russia, just like other megacities in the world, are facing the challenges of a new reality. Fiscal policy actively helps to counter these challenges, among other things. The **purpose** of the study is to identify fiscal tools for large cities to respond to global challenges. The **methodology** consisted in the fact that, based on a unique database compiled by the authors on the budgets of the ten largest cities in Russia from 2011 to 2021, a comparative study of their parameters was carried out (tax and non-tax revenues by types, intergovernmental fiscal transfers by types, expenses by industry classification), their structures and dynamics. The **results** obtained indicate that the cities are very different and a lot of budget parameters, in principle, do not depend on the budget policy of the city, as they are determined by regional legislation, for example, transferred tax deduction standards or transferred spending powers. At the same

© Климанов В.В., Михайлова А.А., 2024

time, it is **concluded** that cities retain the ability to pursue an independent budget policy, for example, by managing the structure of expenditures, which was transformed in a certain way during periods of crisis. That is an element of scientific novelty. To a greater extent, this statement is true for such a megacity as Moscow, which really showed a high degree of independence in times of crisis. Other large cities generally do not have sufficient independence in terms of opportunities to replenish their budgets and spend funds, and they have to rely on transfers from budgets at a higher level. The **practical significance** for higher-level government bodies lies in confirming the thesis about the need to implement a differentiated budget policy for cities that fall into different groups according to the level of budgetary provision.

Keywords: fiscal policy; megacity; fiscal sustainability; budgetary independence; intergovernmental fiscal transfers; budget openness; state programs and projects

For citation: Klimanov V.V., Mikhaylova A.A. Budget policy of the largest Russian cities as a tool to respond to global challenges. *Finance: Theory and Practice*. 2024;28(4):71-83. DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-4-71-83

ВВЕДЕНИЕ

Поскольку признается, что современный мир, а тем более мир будущего — это мир городов, то позитивное и негативное воздействие глобальных вызовов в большей степени проявляется именно в крупных городах, вовлеченных в международные связи. В мегаполисах отмечаются такие вызовы, как: перенаселенность, масштабная миграция, мультикультурность, социальное расслоение, экономические кризисы, экологические проблемы, возможности внедрения новых технологий, диджитализация отраслей экономики и сфер жизнедеятельности, общий рост благосостояния и вызываемый этим рост потребления, дефицит и дороговизна ресурсов.

При этом для разных стран мира в настоящее время речь идет о вызовах, касающихся как индустриального этапа развития стран и городов мира, так и стадии постиндустриального общества. Учет данного факта необходим при формировании инструментов ответов на данные вызовы со стороны органов управления на уровне страны и тем более конкретного города.

Анализ научной литературы, посвященной глобальным вызовам, позволяет выявить множественность их трактовки от узкого до широкого понимания, носящей теоретический или прикладной характер, в том числе в «привязке» к целям устойчивого развития ООН, другим документам международного уровня.

Проявление глобальных вызовов для городов, находящихся на разных стадиях эволюционного развития (индустриальный и постиндустриальный этапы; разные фазы технологического развития), отличается. Как показывает Н.В. Зубаревич, крупнейшие города являются центрами модернизации экономики и человеческого капитала [1]. При этом крупнейшие мегаполисы постиндустриального мира с диверсифицированной городской экономикой, наличием высококвалифицированного населе-

ния, продвинутым уровнем цифровизации и качественной городской средой оказываются более резилиентными (шокоустойчивыми) к внешним воздействиям и потрясениям. Это отличает их в позитивную сторону по сравнению с городами с более узким набором экономических функций, зависимостью городского бюджета от ограниченного числа налогоплательщиков, острыми экологическими проблемами [2]. В этой связи уязвимость малых городов к негативным воздействиям может быть выше, в том числе из-за ограниченности осуществления бюджетного маневра [3].

В то же время для реализации всех экономических возможностей крупнейших городов необходим и рост роли городских властей в государственном и муниципальном управлении [4]. С.В. Богачев подчеркивает, что существенная роль государственных субвенций и дотаций в структуре доходов городских бюджетов может приводить к сокращению стимулов для работы органов управления муниципальных образований по мобилизации собственных налоговых и неналоговых источников [5].

Бюджеты крупных городов России являются предметом научного интереса в основном с точки зрения определения бюджетных возможностей их социально-экономического развития [6, 7]. Так, О.В. Кузнецова показывает, что самостоятельность властей городских округов очень низка и имеет тенденцию к снижению. Они утратили влияние на развитие здравоохранения, но стали тратить относительно больше средств на экономику. Объемы средств, которыми распоряжаются власти городских округов, в разы меньше по сравнению с объемами средств Москвы и Санкт-Петербурга [6].

В наших более ранних работах [3] была проведена систематизация глобальных вызовов, позволившая провести их «адаптацию» для условий Москвы как мегаполиса, выступающего основным объектом анализа. Так, для Москвы важными являются следующие группы вызовов:

- изменение структуры и состава населения, в том числе проблемы его старения, активной миграции в московскую агломерацию приезжих из других регионов России и стран «ближнего зарубежья», социальная стратификация, дефицит рабочей силы в ряде секторов;
- необходимость развития транспортного комплекса, инженерной и социальной инфраструктуры;
- жилищное строительство на новых принципах;
- изменение и диверсификация структуры экономики, в том числе — что совсем специфично для Москвы и ее бюджета в последнее десятилетие — снижение доли рентности, связанной с сосредоточением в городе штаб-квартир компаний, использующих ресурсы других регионов и городов;
- переуплотненность городского пространства, дефицит свободных участков для нового строительства, а также необходимость перепрофилирования текущего использования земельных участков;
- технологические новации и их распространение по территории;
- экологические проблемы и запросы на качество городской среды;
- издержки, связанные с наличием в городе органов управления и представительств надгородского уровня (страны, других государств мира, международных организаций).

Подобные вызовы во многом характерны и для других мегаполисов стран мира, характеризующихся в научной литературе как глобальные города.

Обзор практик бюджетных ответов мегагородов на вызовы, с которыми их столкнул кризис 2020 г., вызванный пандемией коронавируса, свидетельствует о том, что прогрессивные города смогли использовать непростой, практически кризисный период, вызванный пандемией, как возможность для совершенствования своей экономической и бюджетной политики [3]. При этом в любом случае пандемия коронавируса оказала негативное влияние на общественные финансы всех стран мира [8]. Именно в данный кризис особенно усугубились проблемы, связанные с экономическим неравенством и различными бюджетными возможностями регионов и муниципальных образований для противостояния пандемии [9, 10]. Некоторые исследования показывают, что эффективнее себя в этой ситуации проявили страны и регионы, где существовала грамотно налаженная система межбюджетных отношений, с помощью которой можно

было быстро предоставлять межбюджетные трансферты для принятия оперативных решений [11].

В то же время в период вызванного пандемией локдауна и других ограничений произошло совершенствование многих бюджетных практик, оперативно были разработаны, утверждены и внедрены различные фискальные новации, в том числе касающиеся помощи бизнесу и отдельным категориям граждан. Бюджеты многих мегаполисов стали более ориентированными на поддержку незащищенных слоев населения, помощь малому бизнесу, а скорость принятия и внедрения бюджетных новаций увеличилась.

В последние годы появился ряд исследований, посвященных влиянию пандемии на бюджетные параметры городов и регионов [12, 13], при этом в них по-прежнему делается акцент на меры федеральной политики. С. П. Соляникова показывает, что на фоне роста межбюджетных трансфертов из федерального бюджета во многих регионах сокращаются доходы населения от предпринимательской деятельности, но возрастает удельный вес социальных выплат и зарплаты государственных и муниципальных служащих [14].

Помимо этого, весомую роль в бюджетной повестке мегаполисов мира не только в период кризисов в настоящее время занимает «зеленая повестка» [15]. Исследования политики в области изменения климата утверждают, что эффективные действия по изменению климата в государстве требуют сотрудничества и координации между всеми уровнями государственного и муниципального управления [16].

Далее будет представлено подробное исследование, посвященное бюджетам крупнейших городов России, в котором авторы предпринимают попытку ответить на вопрос: как изменились структуры бюджетов крупнейших городов России в связи с необходимостью ответов на вызовы новой реальности?

Данный обзор не затрагивает вопросов, связанных с вызовами 2022–2023 гг. из-за масштабных изменений в геополитической и геоэкономической ситуации, в том числе, из-за введения экономических санкций в отношении России со стороны недружественных стран. Анализ реакции бюджетов городов на эти изменения будет требовать отдельного исследования, построенного на более актуализированной информации.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Для обширного анализа были отобраны бюджеты десяти крупнейших по численности населения российских городов за 11 лет, с 2011 по 2021 г.

Таблица 1 / Table 1

**Численность населения, доходы и расходы бюджетов крупнейших российских городов /
Population, Revenues and Expenditures of the Budgets of the Largest Russian Cities**

Город / City	Численность постоянного населения на 1 января 2022 г., млн чел. / Resident population as of January 1, 2022, million people	Доходы бюджета в 2021 г., млн руб. / Budget revenues in 2021, million rubles	Расходы бюджета в 2021 г., млн руб. / Budget expenditures in 2021, million rubles
Москва	12,635	3 335 600,0	3 445 684,8
Санкт-Петербург	5,378	843 344,7	796 487,6
Новосибирск	1,621	57 697,9	57 347,4
Екатеринбург	1,494	57 678,3	56 862,2
Казань	1,259	37 924,1	36 414,9
Нижний Новгород	1,234	45 166,6	45 502,2
Челябинск	1,179	49 642,4	48 193,7
Самара	1,137	33 718,0	33 264,1
Уфа	1,135	35 906,0	35 862,8
Ростов-на-Дону	1,135	45 229,8	44 444,2

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата и «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from Rosstat and ConsultantPlus: Regional Legislation. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

К таким городам были отнесены: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара, Уфа, Ростов-на-Дону (табл. 1).

В ходе исследования составлена уникальная база, включающая в себя сведения о доходах и расходах городских бюджетов. Данные собраны из утвержденных отчетов об исполнении соответствующих бюджетов из информационной системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство». Мы использовали группировку поступлений доходов в бюджет по видам и подвидам и группировку расходов согласно разделам бюджетной классификации. К сожалению, в утвержденных отчетах в ряде случаев в разные годы отсутствовали данные по необходимой нам классификации, а присутствовали только ведомственные группировки. В то же время основной массив данных удалось собрать. Не рассматриваются также бюджетные показатели города Санкт-Петербург, поскольку приложения к законам об исполнении бюджета, содержащие интересующие нас классификации, в системе «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» отсутствуют.

Далее с использованием методов сравнительной статистики нами было проанализировано, каким

образом по годам менялась динамика и структура крупнейших городских бюджетов России.

Необходимо сразу отметить, что подобные сопоставления имеют ряд ограничений. Так, Москва и Санкт-Петербург, являясь одновременно городами и регионами Российской Федерации, априори имеют совершенно иную структуру бюджетных доходов и расходов, чем остальные города-миллионники. Их бюджеты наполняются, в том числе, за счет существенных объемов налога на прибыль организаций, на их имущество, транспортного налога и налога на доходы физических лиц. А в расходной части присутствуют межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, расходы на национальную оборону. Как можно заметить в табл. 1, консолидированный бюджет Москвы в 100 раз превышает бюджет, например, Самары. Даже с поправкой на численность населения, превышение составит более 10 раз. В то же время объемы бюджетов городов, не являющихся регионами, являются теоретически сопоставимыми, даже с поправкой на тот факт, что в разных регионах различаются бюджетное законодательство, объемы передаваемых расходных обязательств и доходных полномочий.

Таблица 2 / Table 2

**Прирост доходов бюджетов крупнейших городов, % к предыдущему году /
Growth of Budget Revenues of the Largest Cities, % to the Previous Year**

Город / City	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Москва	0,6	-0,5	4,3	7,7	11,3	13,2	13,3	10,7	9,1	16,3
Новосибирск	6,9	8,9	-3,8	-9,4	1,0	5,7	12,7	17,2	5,4	12,8
Екатеринбург	5,9	9,9	-10,9	0,2	7,6	17,0	6,2	14,3	8,5	8,5
Казань	12,4	-10,7	-0,8	2,1	1,3	0,1	20,6	1,6	5,6	30,5
Нижний Новгород	-11,6	4,8	4,5	0,3	18,1	13,2	-1,1	2,0	16,2	19,7
Челябинск	0,0	7,3	-0,2	-4,7	9,2	9,1	14,5	17,4	14,7	-4,9
Самара	18,4	7,0	7,4	-8,3	10,4	10,8	-1,9	10,2	6,4	11,3
Уфа	10,3	21,6	-3,0	-1,0	4,2	4,3	14,0	19,6	0,6	8,0
Ростов-на-Дону	2,4	-0,6	12,6	12,8	-2,7	4,5	-2,6	0,7	18,1	16,9

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

С 2012 по 2021 г. все крупные города в нашей выборке так или иначе испытали на себе сокращение доходов бюджета по отношению к предыдущему году (табл. 2).

При этом Москва — единственный город, который в рассматриваемом периоде в принципе ни разу не показал отрицательной динамики прироста налоговых и неналоговых доходов бюджета (табл. 3).

Кризис 2014–2015 гг. почти везде отразился как на сокращении бюджетных доходов, так и на сокращении бюджетных расходов (табл. 4), в то время как коронакризис, имея совершенно иную природу, не привел в 2020 г. к сокращению бюджетных расходов. Исключением является Челябинск, что в основном объясняется высокими темпами роста его доходов в 2019 г.

Если рассмотреть средние темпы роста расходов бюджетов крупнейших городов за период с 2012–2021 гг. (рис. 1), то становится очевидным, что только Москва показала существенно высокий результат.

При повторении расчета с учетом региональных индексов потребительских цен можно сделать вывод, что только в нескольких городах реальные уровни доходов и расходов бюджета выросли по сравнению с показателями 2012 г. (рис. 2). Это Уфа, Челябинск, Москва и Самара. В остальных рассмотренных городах реальные доходы бюджета в 2021 г. оказались даже ниже, чем они были в 2011 г. Что

ожидаемо, с максимальным проседанием города столкнулись в кризис 2015 г. (самые низкие показатели у Нижнего Новгорода, Челябинска, Екатеринбурга, Новосибирска), в 2020 г. такого сильного спада не последовало, а к 2021 г. почти все города вышли на уровень 2011 г. по показателю реальных доходов бюджета с учетом индекса потребительских цен. Это можно объяснить тем фактом, что значительно были увеличены межбюджетные трансферты. С точки зрения роста среднего темпа расходов городских бюджетов по основным отраслям можно выделить практически везде (за исключением Казани) рост расходов на национальную экономику, который опережал общий темп роста расходов по всем статьям.

В период с 2015 г. Москва показывает крайне динамичный рост и по доходам, и по расходам (рис. 3). В 2021 г., имея возможность осуществлять крайне независимую бюджетную политику, Москва стала первым регионом в России, выпустившим беспрецедентный объем «зеленых» облигаций на 70 млрд руб., средства от размещения которых пошли на покупку электробусов и строительство Большой кольцевой линии метро. Отдельно можно отметить крайне высокую долю средств, распределенных в бюджете Москвы в рамках государственных программ, приближающуюся к 100% бюджетных расходов, на которые Москва перешла еще в 2012 г.

Следует отметить, что в конце мая 2023 г. «зеленая» повестка в долговой политике Москвы была

Таблица 3 / Table 3

Прирост налоговых и неналоговых доходов бюджетов крупнейших городов, % к предыдущему году / Growth of Tax and Non-Tax Budget Revenues of the Largest Cities, % to the Previous Year

Город / City	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Москва	6,3	2,4	5,2	5,2	11,7	15,5	12,2	11,2	0,9	23,9
Новосибирск	6,7	6,8	4,1	– 16,5	1,0	4,1	5,8	11,1	– 0,5	17,6
Екатеринбург	5,8	6,5	– 10,8	– 4,0	– 1,9	9,0	7,8	23,9	– 1,7	5,4
Казань	10,2	8,7	– 4,6	2,2	...	...	14,3	0,9	1,3	17,8
Нижний Новгород	– 11,1	16,8	4,6	...	...	...	...	...	...	...
Челябинск	3,8	3,1	– 8,8	– 16,8	4,8	15,0	10,9	3,9	– 0,3	13,2
Самара	1,5	7,6	– 4,5	– 11,9	6,4	6,9	6,2	3,3	0,4	13,8
Уфа	– 11,3	17,0	3,9	– 0,3	– 14,9	6,5	17,7	10,3	6,7	9,5
Ростов-на-Дону	8,5	3,8	2,2	...	...	...	...	...	...	...

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

Таблица 4 / Table 4

Прирост расходов бюджетов крупнейших городов, % к предыдущему году / Growth of Budget Expenditures of the Largest Cities, % to the Previous Year

Город / City	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Москва	9,7	– 0,4	4,7	– 5,0	14,1	20,6	10,5	16,0	12,0	14,6
Новосибирск	0,8	13,4	– 6,6	– 7,4	– 2,5	10,5	8,5	18,2	2,5	11,1
Екатеринбург	5,5	14,3	– 8,9	– 2,3	4,0	14,4	8,2	16,8	7,1	8,0
Казань	– 23,1	– 1,0	– 6,4	– 0,2	– 0,8	3,8	16,1	4,2	2,7	29,3
Нижний Новгород	– 10,5	6,1	3,9	0,6	11,2	22,3	– 7,7	6,3	12,1	19,3
Челябинск	– 2,4	7,1	– 0,8	– 2,8	6,7	6,7	16,4	18,6	13,7	– 8,1
Самара	14,3	6,5	3,6	– 4,8	4,3	16,5	– 7,2	10,9	5,8	10,6
Уфа	9,5	14,1	9,0	– 7,6	9,1	– 4,6	9,0	20,7	– 1,3	12,2
Ростов-на-Дону	4,1	4,3	12,5	8,4	– 4,5	8,5	– 0,1	– 0,3	14,8	15,2

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

продолжена. Были выпущены в обращение специальные «зеленые» облигации для населения¹.

Анализ структуры бюджетов крупнейших российских городов подтверждает гипотезу о том, что источники налоговых и неналоговых доходов, а также структура расходов у них отличаются в силу в первую очередь различий регионального законодательства. В разные годы в разных регионах

принимались решения о передаче тех или иных нормативов по налоговым отчислениям, а также расходных обязательств на уровень муниципалитета, что дает такую неоднородную картину.

Например, с 2012 г. у регионов появилась возможность определять, какие полномочия в сфере здравоохранения остаются за муниципалитетами, а какие передаются на вышестоящий уровень. И за редкими исключениями, большая часть данных полномочий с этого периода была перераспределена от городов к регионам. Так, в Казани и Нижнем

¹ URL: <https://www.mos.ru/news/item/124385073> (дата обращения: 19.06.2023).

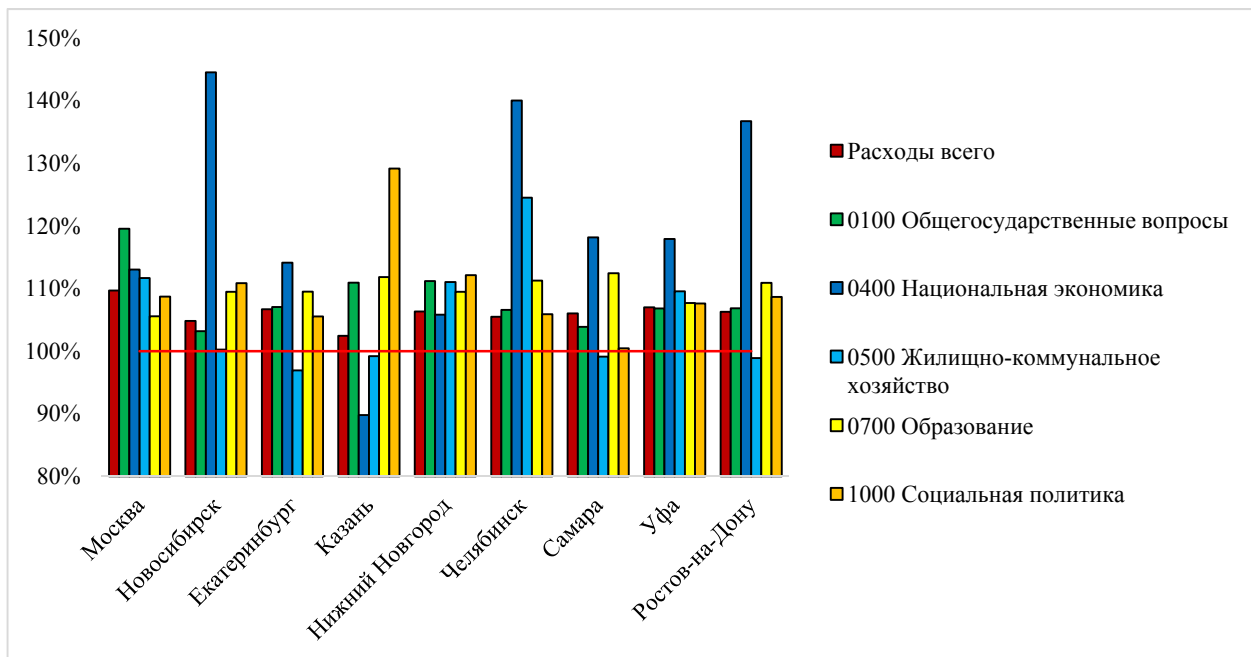


Рис. 1 / Fig. 1. Средний темп роста расходов бюджетов городов по основным статьям, за 2012–2021 гг., % / The Average Growth Rate of City Budget Expenditures by Main Items, for 2012–2021

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

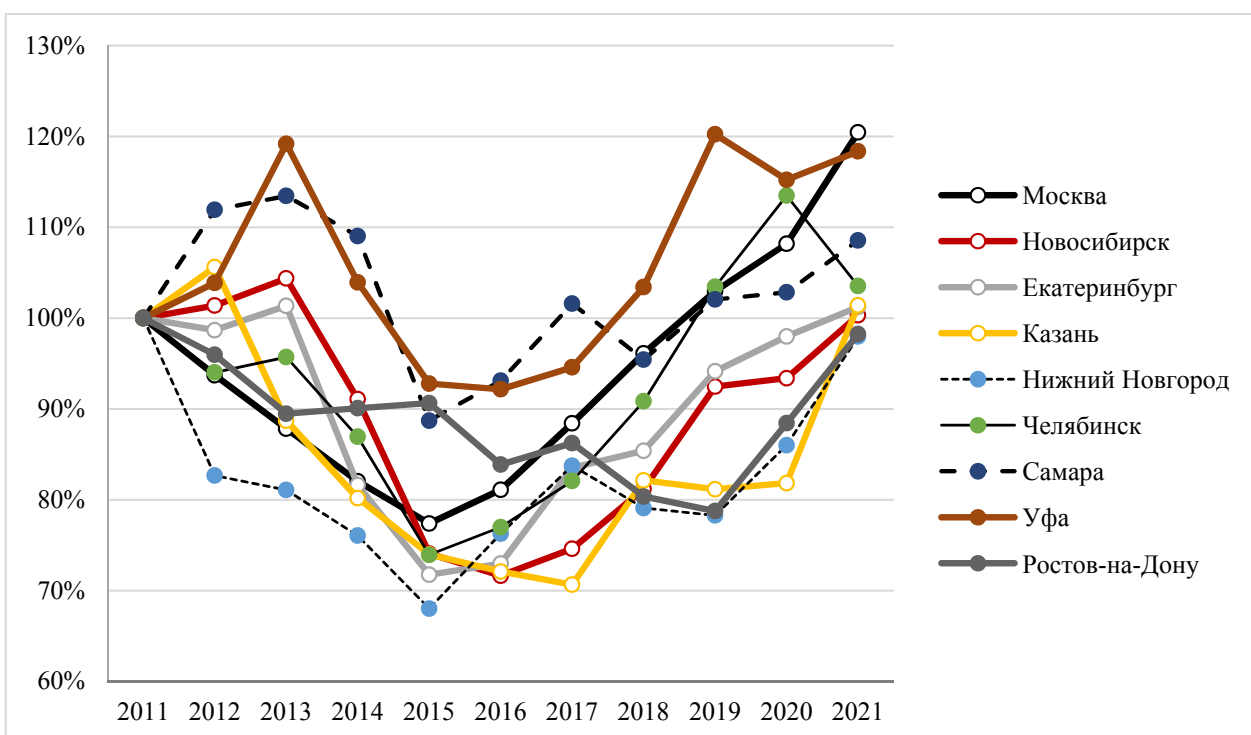


Рис. 2 / Fig. 2. Динамика доходов бюджетов городов в сравнении с уровнем 2011 г. в ценах 2021 г., % / Dynamics of City Budgets' Expenditure Compared to the 2011 Level at 2021 Prices, %

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).



Рис. 3 / Fig. 3. Доходы и расходы бюджета Москвы в 2012–2022 гг., млрд руб. / Revenue and Expenditure of the Moscow Budget in 2012–2022, Billion Rubles

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

Новгороде расходы по статье «Здравоохранение» в 2012 г. сократились по сравнению с 2011 г. в десятки раз. В бюджете Новосибирске с 2014 г. расходы на здравоохранение отсутствуют в принципе. В Екатеринбурге расходы на здравоохранение сократились только в 1,5 раза и, хотя проседали в 2015–2016 гг., примерно сохранили свой высокий уровень. Более того, в 2020 г. расходы на здравоохранение в столице Урала резко выросли — в 2,5 раза по сравнению с предыдущими годами, что является ответом на пандемию коронавируса. Практически идентичная с Екатеринбургом ситуация с точки зрения финансирования здравоохранения наблюдалась в Ростове-на-Дону.

Если посмотреть на структуру доходов бюджетов крупнейших российских городов с 2012 по 2021 г., то из рассматриваемой группы городов за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, все они являются крайне зависимыми от межбюджетных трансфертов с вышестоящего уровня (рис. 4). Кроме того, видно, что во всех городах, за исключением Москвы, доля налоговых и неналоговых доходов в совокупном объеме доходов бюджета сократилась в 2021 г. по сравнению с 2012 г. (рис. 5). Основным источником

налоговых доходов при этом традиционно является налог на доходы физических лиц, за которым следуют имущественные налоги.

С точки зрения структуры расходов бюджетов крупнейших городов традиционно основную их долю составляют расходы на образование, которые достигают 50% всех расходов городских бюджетов (рис. 6). Иначе предсказуемо обстоит ситуация в Москве, которая в силу регионального статуса реализовывает также и расходные полномочия субъекта федерации, а потому имеет высокую долю расходов на здравоохранение и не такую высокую, как другие города, расходов на образование.

Интересным образом выделяется Ростов-на-Дону, где, как и в Москве, здравоохранение является существенной отраслью расходов, поскольку там полномочия по здравоохранению не передавались на региональный уровень. Более того, объемы таких расходов в связи с необходимостью борьбы с коронавирусом в Ростове-на-Дону в 2020–2021 гг. выросли в несколько раз, а в 2020 г. даже обогнали расходы на национальную экономику, которые традиционно являются второй (после образования) важнейшей статьей

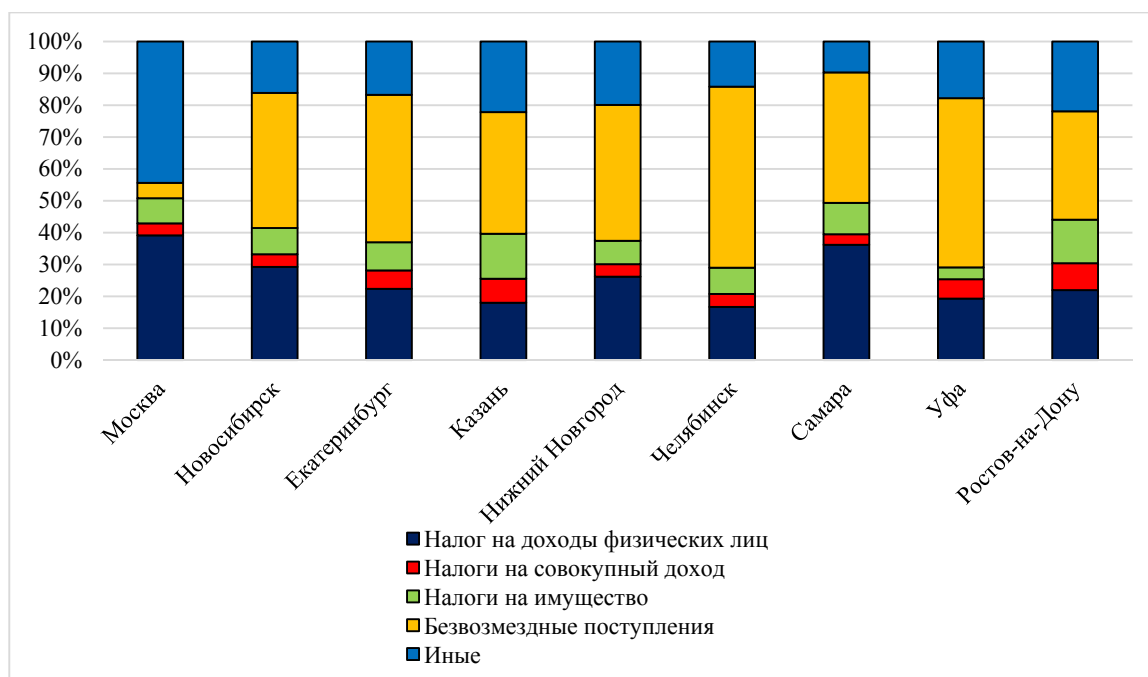


Рис. 4 / Fig. 4. Структура доходов бюджетов городов, в среднем за 2012–2021 годы, % / Structure of Incomes of City Budgets, on Average for 2012–2021, %

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

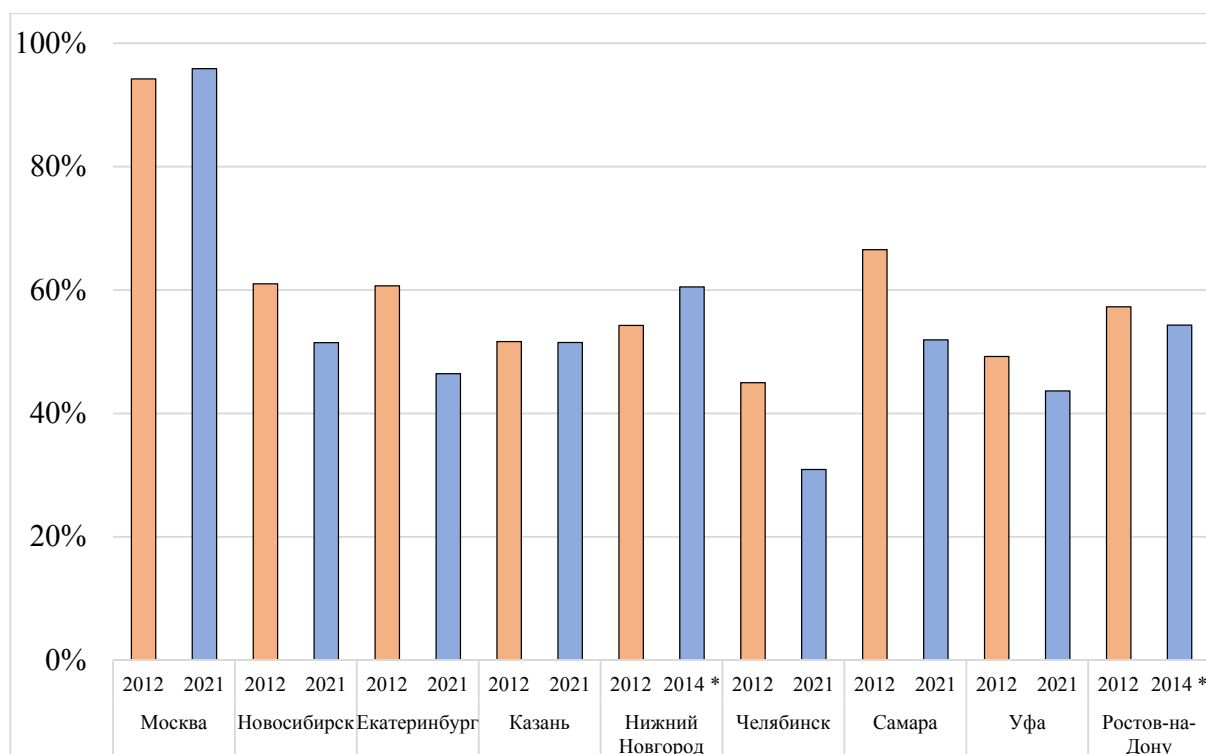


Рис. 5 / Fig. 5. Доля налоговых и неналоговых доходов в совокупных доходах бюджетов городов в 2012 и 2021 гг., % / Share of Tax and Non-Tax Revenues in the Total Revenues of City Budgets in 2012 and 2021, %

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

Примечание / Note: * наиболее поздние данные / The most recent data.

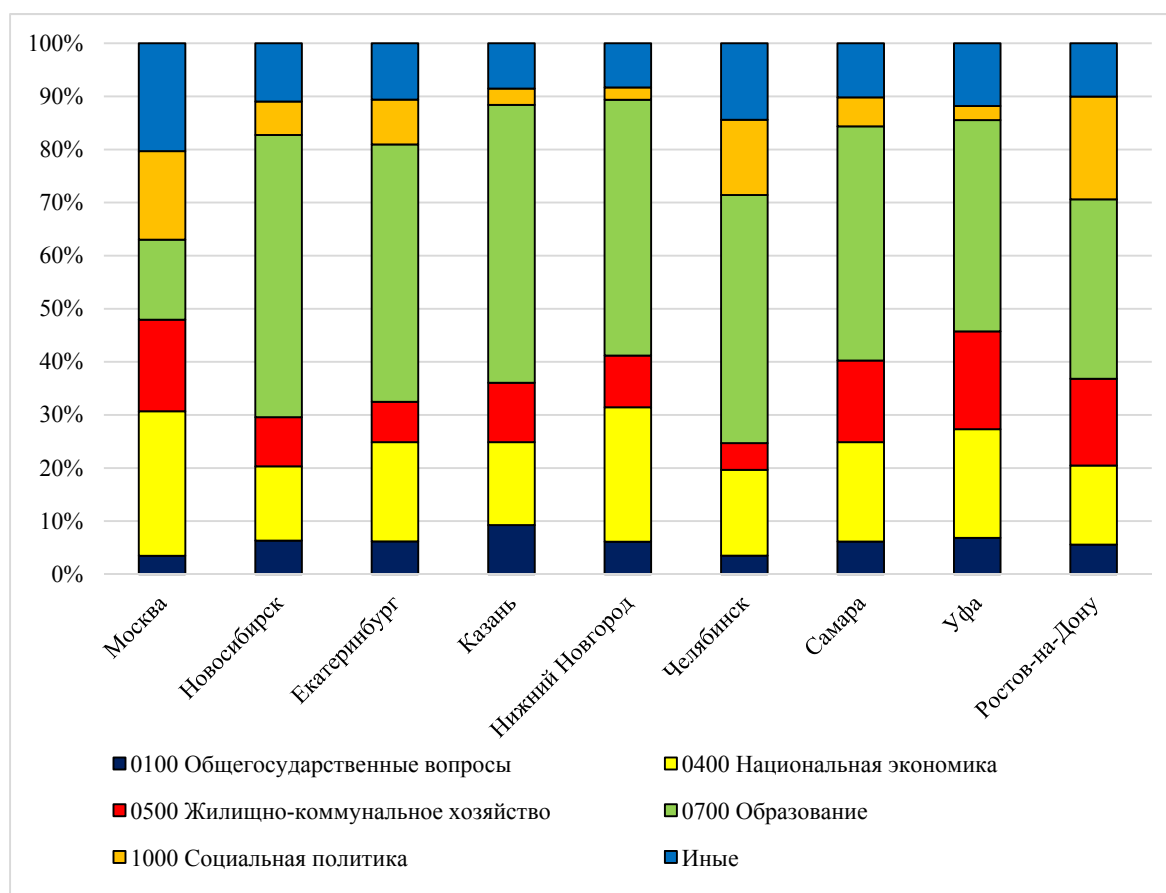


Рис. 6 / Fig. 6. Структура расходов бюджетов городов в среднем за 2012–2021 гг., % / Structure of Expenditures of City Budgets, on Average for 2012–2021, %

Источник / Source: составлено авторами по данным «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» / Compiled by the authors based on data from ConsultantPlus: Regional Legislation (дата обращения: 18.03.2023) / (accessed on 03.18.2023).

бюджетов крупнейших городов. По-иному, если не считать города, имеющие статус регионов, дела обстоят только в Челябинске и Ростове-на-Дону, в которых расходы на социальную политику за рассматриваемый временной интервал в среднем не уступали или даже наоборот превышали расходы на национальную экономику.

Различия в бюджетном законодательстве определяют факт отсутствия расходов на средства массовой информации в Казани на всем рассматриваемом периоде. В Челябинске данный вид расходов отсутствовал с 2011 по 2017 г. В Ростове-на-Дону в исследуемом периоде не было расходов на охрану окружающей среды.

Особый интерес представляет тот факт, что в бюджетах Казани, Самары, Ростова-на-Дону и Челябинска присутствуют расходы по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера». Совершенно не очевидно, как появляются данные расходы, так как не во всех документах представлены их расшифровки. Однако в расходной части утвержденного исполнения бюджета Ростова-на-До-

ну отражено, что это субсидии бюджету Ростовской области в связи с превышением уровня расчетных налоговых доходов, т.е. данная субсидия является редким интересным случаем отрицательного трансферта, когда средства, наоборот, передаются с нижестоящего уровня на вышестоящий.

Еще одним необычным моментом являются расходы (хоть и небольшие) по разделу «Национальная оборона» в Самаре и Ростове-на-Дону. Местные бюджеты в принципе не предполагают значимых расходов по данной статье. Однако в Ростове-на-Дону, например, такие расходы осуществляются в рамках организации и осуществлении мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

ВЫВОДЫ

Как показало проведенное исследование, возможности использования бюджетной политики города для ответа на вызовы новой реальности существенно различаются для крупнейших

городов России, если сравнивать их с Москвой, которая одновременно является субъектом Российской Федерации и имеет иную структуру доходных источников и расходных полномочий. Причины этой ситуации кроются в различиях регионального законодательства, на которое крупнейшие города-миллионники влияния не оказывают. Бюджет Москвы даже с учетом поправки на численность населения во много раз превышает бюджеты других крупных российских городов, а объем межбюджетных трансфертов в структуре ее доходов крайне низок, в отличие от остальных городов.

Динамика бюджетных параметров крупных городов с 2011 по 2021 г. показывает, что только меньшей их части (Уфа, Челябинск, Москва и Самара) в 2021 г. удалось в реальных ценах превзойти объем параметров 2011 г. по доходам и расходам. Москву можно уверенно назвать наиболее динамично развивающимся мегагородом России, имеющим возможность давать эффективные бюджетные ответы на вызовы новой реальности и осуществлять самостоятельную бюджетную политику.

Природа экономических кризисов последнего десятилетия отразилась на том, каким образом крупнейшие города их пережили. Так, в 2014–2015 гг. почти все они столкнулись с сокращением бюджет-

ных доходов и расходов, а в 2020–2021 гг. такой негативной динамики не наблюдалось, так как необходимость роста бюджетных расходов компенсировалась межбюджетными трансфертами.

В этой связи разрабатываемые предложения для органов управления крупнейшими городами в качестве ответов на глобальные вызовы должны включать как общие положения, так и индивидуализированные и по отношению к конкретному периоду (ситуации), и по отношению к каждому городу. В части общих решений ставятся задачи мобилизации доходов (в том числе за счет более активного привлечения межбюджетных трансфертов), реструктуризации расходов, проведению взвешенной и рассчитанной на долгосрочные цели долговой политики. Индивидуальные решения совершенствования бюджетной политики предусматривают более жесткие меры в расходной части для городов, демонстрирующих отрицательную динамику параметров бюджета.

Общей рекомендацией для органов власти высшего уровня может стать предложение по выработке дифференцированной бюджетной политики для городов, попадающих в разные группы по уровню бюджетной обеспеченности, качеству управления общественными финансами и возможностям своего развития в будущем.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование проведено при поддержке Российского научного фонда. Проект № 22–28–20117 «Бюджетная политика мегаполиса как инструмент ответа на вызовы новой реальности». РАНХиГС, Президентская академия, Москва, Россия.

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was carried out with the support of the Russian Science Foundation. Project No. 22–28–20117 “Fiscal policy of the megacity as a tool for responding to the challenges of New Normal”. The Presidential Academy, RANEPA.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала. *Общественные науки и современность*. 2010;(5):5–19.
2. Klimanov V.V., Kazakova S.M., Mikhaylova A.A. Economic and fiscal resilience of Russia's regions. *Regional Science Policy & Practice*. 2020;12(4):627–640. DOI: 10.1111/rsp3.12282
3. Климанов В.В., Михайлова А.А. Ответы бюджетной политики мегаполисов мира на вызовы новой реальности. *Общественные финансы*. 2022;(43):4–21.
4. Herrschel T. Cities, state and globalisation: City-regional governance in Europe and North America. Abingdon: Routledge; 2014. 216 p.
5. Богачев С.В. Налогово-бюджетная политика крупных европейских городов. *Финансы: теория и практика*. 2016;20(6):140–146. DOI: 10.26794/2587–5671–2016–20–6–140–146
6. Кузнецова О.В. Бюджетные возможности городов-миллионников в России как фактор их социально-экономического развития. *Вестник Московского университета. Серия 5: География*. 2018;(4):75–82.
7. Кузнецова О.В. Бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга: сравнительный анализ. Старая и Новая Москва: тенденции и проблемы развития: сб. науч. ст. М.: Изд. ИП Матушкина И.И.; 2018:9–24.

8. Grossi G., Ho A. T., Joyce P. G. Budgetary responses to a global pandemic: International experiences and lessons for a sustainable future. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020;32(5):737–744. DOI: 10.1108/JPBAFM-12-2020-189
9. Andrew J., Baker M., Guthrie J. Accounting, inequality and COVID-19 in Australia. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2021;34(6):1471–1483. DOI: 10.1108/AAAJ-07-2020-4688
10. Reveiu A., Constantin D. L. The impact of the COVID-19 pandemic on regional inequalities in Romania. Spotlight on unemployment and health conditions. *Regional Science Policy & Practice*. 2023;15(3):644–658. DOI: 10.1111/rsp3.12637
11. Ahrens T., Ferry L. Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020;32(5):813–823. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0098
12. Зубаревич Н. В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? *Региональные исследования*. 2021;(1):46–57. DOI: 10.5922/1994-5280-2021-1-4
13. Юшков А. О., Алексеев М. В. Фискальное воздействие пандемии COVID-19 на регионы России: обзор федеральных мер поддержки. *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2021;(3):232–242. DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-12
14. Соляникова С. П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики. *Мир новой экономики*. 2021;15(2):6–15. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15
15. Jones S. Climate change policies of city governments in federal systems: An analysis of Vancouver, Melbourne and New York City. *Regional Studies*. 2013;47(6):974–992. DOI: 10.1080/00343404.2011.585150
16. Климанов В. В., Казакова С. М. Долговая политика для устойчивого развития регионов и мегаполисов России. *R-Economy*. 2022;8(4):327–339. (На англ.). DOI: 10.15826/recon.2022.8.4.025

REFERENCES

1. Zubarevich N. Cities as centers of modernization of economy and human capital. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' = Social Sciences and Contemporary World*. 2010;(5):5–19. (In Russ.).
2. Klimanov V. V., Kazakova S. M., Mikhaylova A. A. Economic and fiscal resilience of Russia's regions. *Regional Science Policy & Practice*. 2020;12(4):627–640. DOI: 10.1111/rsp3.12282
3. Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Responses of the budgetary policy of the world's megacities to the challenges of the new reality. *Obshchestvennye finansy = Public Finance*. 2022;(43):4–21. (In Russ.).
4. Herrschel T. Cities, state and globalisation: City-regional governance in Europe and North America. Abingdon: Routledge; 2014. 216 p.
5. Bogachov S. V. Tax-budget policy of large European cities. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2016;20(6):140–146. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2016-20-6-140-146
6. Kuznetsova O. V. Budget capacities of million-plus cities as a factor of their social-economic development. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5: Geografiya = Moscow University Bulletin. Series 5: Geography*. 2018;(4):75–82. (In Russ.).
7. Kuznetsova O. V. Budgets of Moscow and St. Petersburg: A comparative analysis. In: Old and New Moscow: Tendencies and problems of development: Coll. sci. pap. Moscow: I. I. Matushkina Publ.; 2018:9–24. (In Russ.).
8. Grossi G., Ho A. T., Joyce P. G. Budgetary responses to a global pandemic: International experiences and lessons for a sustainable future. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020;32(5):737–744. DOI: 10.1108/JPBAFM-12-2020-189
9. Andrew J., Baker M., Guthrie J. Accounting, inequality and COVID-19 in Australia. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2021;34(6):1471–1483. DOI: 10.1108/AAAJ-07-2020-4688
10. Reveiu A., Constantin D. L. The impact of the COVID-19 pandemic on regional inequalities in Romania. Spotlight on unemployment and health conditions. *Regional Science Policy & Practice*. 2023;15(3):644–658. DOI: 10.1111/rsp3.12637
11. Ahrens T., Ferry L. Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020;32(5):813–823. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0098
12. Zubarevich N. V. Possibility of decentralisation during the year of pandemic: What does the analysis of public budgets reveal? *Regional'nye issledovaniya*. 2021;(1):46–57. (In Russ.). DOI: 10.5922/1994-5280-2021-1-4

13. Yushkov A. O., Alexeev M. V. The fiscal impact of the COVID-19 pandemic on the Russian regions: An overview of federal support measures. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*. 2021;(3):232–242. (In Russ.). DOI: 10.31737/2221–2264–2021–51–3–12
14. Solyannikova S. P. Appropriate budgetary policy for a changing economy. *Mir novoi ekonomiki = The World of New Economy*. 2021;15(2):6–15. (In Russ.). DOI: 10.26794/2220–6469–2021–15–2–6–15
15. Jones S. Climate change policies of city governments in federal systems: An analysis of Vancouver, Melbourne and New York City. *Regional Studies*. 2013;47(6):974–992. DOI: 10.1080/00343404.2011.585150
16. Klimanov V., Kazakova S. Debt policy for the sustainable development of Russian regions and megacities. *R-Economy*. 2022;8(4):327–339. DOI: 10.15826/recon.2022.8.4.025

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Владимир Викторович Климанов — доктор экономических наук, доцент, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС, Президентская академия), Москва, Россия; директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва, Россия
Vladimir V. Klimanov — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Director of the Center for Regional Policy of the Institute of Applied Economic Research, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy, RANEPA), Moscow, Russia; Director, NGO Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0001-9282-0812>
vvk@irof.ru



Анна Александровна Михайлова — кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия; начальник отдела, АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва, Россия
Anna A. Mikhaylova — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Leading Researcher at the Institute of Applied Economic Research, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia; Head of Department at NGO Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0003-0831-2554>
 Автор для корреспонденции / Corresponding author:
aam@irof.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 25.05.2023; после рецензирования 25.06.2023; принята к публикации 27.06.2023.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 25.05.2023; revised on 25.06.2023 and accepted for publication on 27.06.2023.

The authors read and approved the final version of the manuscript.