**УДК 336.01**

**Печенская М.А.**

**Вопросы развития доходов региональных центров СЗФО**

*Проанализирована трансформация доходных источников бюджетных систем административных центров СЗФО. Для анализа места региональных центров в региональном бюджетном развитии разработан Индекс центрорегиональной дифференциации (ICRD), расчёт которого на примере Вологодской области показал сближение уровней бюджетной обеспеченности регионального центра и региональной периферии, что свидетельствует об ухудшении состояния бюджетов регионального центра за счет выравнивания периферийных территорий. Сделан вывод о том, что бюджеты региональных центров находятся в состоянии не развития, готового к социальным преобразованиям и экономическому росту, а выживания.*

*Ключевые слова: город, региональный центр, дифференциация, бюджетная обеспеченность, индекс*

В условиях мировой глобализации, введения политических санкций, трансформации социально-экономической системы России наряду с устойчивым национальным и региональным развитием крайне актуальной становится задача минимизации внутрирегиональных препятствий для роста. Одним из них является обострение проблем динамичного развития городов, которые в зарубежной науке и практике рассматриваются и являются драйверами национального роста и элементами структуризации территории, общества и экономики [1-3]. О необходимости создания такой движущей силы для страны упомянул Президент России В.В. Путин во время послания Федеральному собранию в 2018 году[4].

Не все города после проводимых в России муниципальных и межбюджетных реформ оказались готовы к конкуренции за человеческие и экономические ресурсы и потому не смогли нарастить ни человеческий капитал, ни финансово-экономический потенциал. На основании базы данных муниципальных образований Росстата за 2017 год, в 53 из 82 административных центров России обеспеченность бюджетными доходами на одного жителя была ниже среднего значения. Более того, российская модель межбюджетных отношений выстроена таким образом, что предполагаемые объективные преимущества развития региональных центров сузили для них не только инструментарий получения финансовой поддержки, но и подвергли участи «раскулачивания» городских бюджетов для выравнивания периферийных территорий региона. Поэтому в последнее время повышенное внимание широких научных кругов [5-8] среди всего многообразия типов городов привлекает исследование факторов развития так называемых городов с «административным ресурсом», но не являющихся городами федерального значения и имеющих численность населения до 1 млн. человек. Наряду с этим в настоящее время существует важная методологическая и практическая проблема, заключающаяся в необходимости повышения эффективности управления и использования потенциала городов в целях укрепления их бюджетной обеспеченности.

С 2012 года наметилось усиление негативной структурной трансформации бюджетных доходов городских округов, обусловленной превышением безвозмездных поступлений над налоговыми доходами. Неустойчивая динамика налоговых доходов была обусловлена преимущественно нестабильными поступлениями основного компонента доходной части бюджетов городских округов – налога на доходы физических лиц. Только три города – Калининград, Мурманск и Псков показали увеличение сборов данного налога. Сильнейшее падение налога, составившее более 50%, произошло в Вологде *(табл. 1)*.

Таблица 1

**Поступления налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов СЗФО**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2018 к 2011, % |
| **Мурманск** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 3102 | 3273 | 3597 | 2886 | 3116 | 3378 | 3649 | 4128 | 133,1 |
| В % к налогам | 82 | 83 | 72 | 64 | 60 | 55 | 53 | 53 | -29,3 |
| **Калининград** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 2793 | 3165 | 2906 | 2931 | 2916 | 3120 | 3276 | 3688 | 132,0 |
| В % к налогам | 68 | 55 | 46 | 51 | 49 | 53 | 53 | 52 | -16,2 |
| **Псков** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 882 | 914 | 898 | 900 | 878 | 920 | 997 | 1065 | 120,7 |
| В % к налогам | 67 | 68 | 66 | 65 | 64 | 66 | 66 | 64 | -2,7 |
| **Архангельск** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 2690 | 2609 | 2826 | 2618 | 2654 | 2264 | 2861 | 3068 | 114,0 |
| В % к налогам | 67 | 80 | 81 | 79 | 76 | 73 | 78 | 79 | 12,2 |
| **Сыктывкар** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 1354 | 1555 | 1744 | 1252 | 1263 | 1135 | 1193 | 1356 | 100,2 |
| В % к налогам | 64 | 65 | 68 | 60 | 58 | 54 | 55 | 55 | -9,7 |
| **Петрозаводск** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 1568 | 1311 | 1466 | 1121 | 1093 | 1144 | 1169 | 1354 | 86,3 |
| В % к налогам | 79 | 77 | 76 | 70 | 67 | 65 | 63 | 63 | -15,9 |
| **Вологда** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 1850 | 997 | 1092 | 873 | 988 | 900 | 982 | 1468 | 79,3 |
| В % к налогам | 62 | 45 | 46 | 46 | 51 | 44 | 46 | 56 | -6,2 |
| **Великий Новгород** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 1069 | 807 | 900 | 699 | 674 | 711 | 729 | 785 | 73,4 |
| В % к налогам | 65 | 57 | 61 | 51 | 49 | 53 | 52 | 52 | -13,2 |
| **Итого по ГО СЗФО** | | | | | | | | | |
| Млн. руб. | 15309 | 14630 | 15429 | 13281 | 13852 | 13572 | 14856 | 16911 | 110,5 |
| В % к налогам | 70 | 67 | 63 | 61 | 59 | 57 | 58 | 59 | -10,5 |
| **Всего по ГО РФ** | | | | | | | | | |
| Млрд. руб. | 361947 | 376909 | 420282 | 337001 | 338602 | 353027 | 374821 | 440319 | 121,7 |
| В % к налогам | 64 | 67 | 68 | 61 | 61 | 60 | 59 | 58 | -5,9 |

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

Решающим фактором сокращения НДФЛ стали корректировки бюджетного законодательства [9], которые затронули механизм перераспределения налогов по уровням бюджетной системы. Так, нормативы отчислений данного налога в бюджеты городских округов были снижены с 30% в 2011 году до 20% в 2012–2013 гг. и до 15% с 2014 года. Вместе с тем следует признать, что органы государственной власти не всех северо-западных регионов установили минимальный 15%-ный норматив отчислений НДФЛ в бюджеты городов, поэтому в территориальном разрезе наблюдался значительный разрыв в динамике поступлений налога.

Так, в Вологде, несмотря на то, что за период с 2011-2018 гг. размер средней заработной платы работающих в городских организациях вырос, роль основного бюджетообразующего налога на доходы физических лиц снизилась Межбюджетные корректировки привели к тому, что в 2016 году из 5,6 млрд. рублей, собранных с работников предприятий и организаций Вологды, в городской бюджет попали только 900 млн. рублей. Всего за период с 2011 года фактические потери городской казны составили около 4 млрд. рублей, что эквивалентно 34% всех налоговых поступлений.

Внесенные межбюджетные распределения имели своей целью поддержку районных и поселенческих бюджетов. Н.В. Зубаревич отметила, что сохраняющийся уравнительный подход к развитию пространства, подразумевающий необходимость городов делиться с периферией препятствует проведению политики, направленной на системную поддержку модернизации экономики и человеческого капитала российских городов [6].

Для выявления динамики соразвития региональных центров и периферии региона целесообразно рассчитать относительную длину разности между векторами уровня подушевой бюджетной обеспеченности. Наиболее точный результат даст применение разработанного нами на основе Herfindahl-Hirschman index и Theil index Индекс центрорегиональной дифференциации (Index of centroregional differentiation), поскольку он учитывает не только абсолютные среднедушевые показатели, но и темпы роста уровня бюджетной обеспеченности. В нашем исследовании данное условие крайне важно, так как города с наименьшими среднедушевыми показателями могут характеризоваться более высокими показателями прироста.

где – индекс центрорегиональной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности;

– среднедушевой уровень бюджетной обеспеченности населения регионального центра *i* собственными доходами в году *t*;

– среднедушевой уровень бюджетной обеспеченности населения региона *j* без регионального центра *i* собственными доходами в году *t*;

– среднедушевой уровень бюджетной обеспеченности населения регионального центра *i* собственными доходами в году *t-1*;

– среднедушевой уровень бюджетной обеспеченности населения региона *j* без регионального центра *i* собственными доходами в году *t-1*.

Расчет данного показателя на примере Вологодской области показал, что происходит снижение значения индекса центрорегиональной дифференциации, что свидетельствует о сближении уровней бюджетной обеспеченности регионального центра и региональной периферии *(рис. 1)*.

Рис. 1. **Индекс центрорегиональной дифференциации в Вологодской области**

В условиях проведения политики межбюджетного выравнивания бюджетные системы подавляющего большинства городских округов СЗФО характеризовались снижением собственных налоговых и неналоговых доходов, хотя в среднем коэффициент обеспеченности собственными доходами превысил средний коэффициент по городским округам страны *(табл. 2)*. Так, например, в столицах Новгородской и Вологодской областей, имевших в 2011 г. самые лучшие показатели обеспеченности собственными средствами, в 2018 г. произошло их снижение с 91 до 66% и с 80 до 68% соответственно.

Таблица 2

**Индикатор обеспеченности собственными доходами бюджетов**

**городских округовСЗФО,** %\*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Городской округ | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
| Мурманск | 0,73 | 0,8 | 0,83 | 0,82 | 0,85 | 0,92 | 0,90 | 0,89 |
| Калининград | 0,57 | 0,66 | 0,65 | 0,64 | 0,60 | 0,82 | 0,83 | 0,81 |
| Архангельск | 0,79 | 0,81 | 0,71 | 0,89 | 0,87 | 0,81 | 0,80 | 0,77 |
| Петрозаводск | 0,78 | 0,97 | 0,71 | 0,78 | 0,85 | 0,74 | 0,73 | 0,70 |
| Вологда | 0,80 | 0,64 | 0,66 | 0,72 | 0,76 | 0,70 | 0,66 | 0,68 |
| Великий Новгород | 0,91 | 0,65 | 0,65 | 0,78 | 0,80 | 0,57 | 0,68 | 0,66 |
| Псков | 0,58 | 0,63 | 0,61 | 0,53 | 0,67 | 0,53 | 0,60 | 0,59 |
| Сыктывкар | 0,66 | 0,73 | 0,64 | 0,64 | 0,76 | 0,58 | 0,60 | 0,59 |
| Итого по ГО СЗФО | 0,70 | 0,73 | 0,69 | 0,72 | 0,75 | 0,75 | 0,73 | 0,71 |
| Всего по ГО РФ | 0,62 | 0,63 | 0,63 | 0,63 | 0,63 | 0,64 | 0,63 | 0,65 |

\* Индикатор рассчитан как отношение налоговых и неналоговых доходов к расходам без учета субвенций из федерального бюджета.

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

Таким образом, в результате анализавыявлено укрепление крайне негативной тенденции превышения финансовой помощи над налоговыми доходами в бюджетах региональных столиц СЗФО, которая вызвана сокращением их собственных доходов за 2011-2016 гг. на 7% в номинальном и 35% в реальном выражении. Кроме того, определено снижение фискальной функции налога на доходы физических лиц в результате изменений в действующей межбюджетной политике, что решающим образом повлияло на устойчивость и сбалансированность бюджетов региональных центров СЗФО. Данные тенденции позволяют сделать вывод о том, что пока бюджеты региональных центров находятся в состоянии не развития, готового к социальным преобразованиям и экономическому росту, а выживания. Поэтому фронтирное состояние требует особого внимания к региональным центрам со стороны государства.

**Список литературы**

Friedmann J. Where we stand: A decade of world city research // World Cities in a World-System. Cambridge, 1995. P. 21-47.

Feagin J., Smith M. Cities and the New International Divisions of Location: An Overview // The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics. Oxford, 1987. P. 3-34.

Taylor P. Specification of the world city network // Geographical Analysis. 2001. № 33 P. 181-194.

Послание Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018. – Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/56957

1. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68.

Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.

1. Смирнова В.В., Шубин С.И. Развитие региональных центров Европейского Севера России в условиях советской модернизации 1920–1930-х гг // Вопросы территориального развития. 2017. № 3 (38). URL: http://vtr.vscc.ac.ru/article/2266
2. Печенская, М.А. Состояние бюджетов муниципальных образований разных типов и направления повышения их доходного потенциала // Проблемы развития территорий. 2012. №60. C. 83-96.
3. 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».