

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.9
УДК 332.1(470.12) | ББК 65.050.23(2Рос-4Вол)

© Секушина И.А.

ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ (НА МАТЕРИАЛАХ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)¹



СЕКУШИНА ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: i_sekushina@mail.ru
ORCID: 0000-0002-4216-4850

Статья посвящена исследованию актуальной научно-практической проблемы обеспечения финансовой самостоятельности малых и средних городов в условиях повышения уровня зависимости бюджетов городских поселений от объемов федеральных и региональных трансфертов. Целью исследования является проведение анализа финансово-бюджетной обеспеченности малых и средних городов на примере Вологодской области. В работе приведены основные показатели численности населения России и Вологодской области, которые свидетельствуют о концентрации жителей страны в крупных городах и оттоке населения из малых и средних городов. Рассмотрена структура и проведен анализ бюджетов малых городов Вологодской области, который показал, что только в шести из тринадцати городских поселений большую часть доходов составляют собственные поступления. Анализ динамики показателей финансовой самостоятельности бюджетов малых городов области свидетельствует о наличии позитивных изменений в большинстве поселений. Проведено ранжирование малых городов региона по показателям уровня доходов в расчете на одного жителя, что позволило выявить несоответствие распределения рангов до и после распределения межбюджетных трансфертов. Также представлены отдельные результаты анкетирования глав городских поселений региона, которые указывают

Для цитирования Секушина И.А. Финансово-бюджетная обеспеченность малых и средних городов (на материалах Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2019. № 5 (103). С. 138–152. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.9

For citation: Sekushina I.A. Financial and budget provision of small and medium-sized cities (the case of the Vologda Oblast). *Problems of Territory's Development*, 2019, no. 5 (103), pp. 138–152. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.9

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

на наличие проблем при формировании городских бюджетов и обеспечении финансовой независимости поселений. В качестве основных направлений повышения уровня финансовой обеспеченности бюджетов малых городов предложены мероприятия по увеличению собственной доходной базы. Сделан акцент на необходимости повышения эффективности межбюджетных трансфертов. При проведении исследования использовались методы системного анализа, социологического исследования, табличные и графические приемы визуализации данных. Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в работе федеральных, региональных и муниципальных органов власти при совершенствовании социально-экономической политики, разработке и реализации мероприятий, направленных на повышение финансовой устойчивости муниципальных бюджетов, а также при определении возможностей и перспектив саморазвития малых и средних городов.

Малые и средние города, муниципальное управление, бюджет, финансовая обеспеченность, Вологодская область.

Города всегда играли исключительно важную роль как в социально-экономическом развитии страны, так и в формировании единого экономического пространства внутри нее. При этом в условиях нарастающей конкуренции между городами разных категорий за трудовые, производственные, инвестиционные ресурсы как в России, так и за рубежом в более выигрышном положении оказываются крупные города и городские агломерации. Невмешательство и игнорирование данных процессов влечет за собой обострение социально-экономической ситуации в меньших по размеру населенных пунктах, к которым в том числе относятся малые и средние города.

В настоящее время в России насчитывается 1113 городов, большую часть из которых составляют малые и средние² – 942 города с общей численностью населения более 26,5 млн человек, что составляет 18,1% всех жителей страны. Рассматривая динамику численности населения, проживающего в городах, можно отметить наличие определенных изменений даже за небольшой временной интервал. Так, с 2012 года численность жителей городов увеличилась на 4,4%, в то время как численность населения малых и средних городов наоборот сократилась: за последние шесть лет произошло снижение данного показателя более чем на 537 тыс. чел. (или на 2%; табл. 1).

На фоне стремительно развивающихся процессов урбанизации современными исследователями все чаще поднимаются вопросы роли малых и средних городов в социально-экономическом развитии территорий, определения их места и значения в решении проблем пространственного развития и размещения производительных сил.

К примеру, в своем исследовании Е.Г. Анимица [1] рассматривает малые и средние города как устойчивый класс городских поселений, анализирует основные тенденции размещения небольших городов в общей структуре расселения и производства. В работе коллектива авторов [2] не только рассмотрены проблемы малых и средних городов, но и раскрыта роль стратегического планирования в управлении их социально-экономическим развитием, изучены возможности использования агломерационного и кластерного подходов при разработке стратегий. Еще в одном научном труде [3] проанализированы современные методы решения муниципальными властями задач по обеспечению социальных гарантий для жителей городов и созданию благоприятных условий для предприятий и инвесторов на территории городских поселений.

Изучение проблем социально-экономического развития малых и средних городов нашло отражение и в работах зарубежных авторов. В частности, в исследовании [4] под-

² Классификация городов приведена согласно «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89», по которой к средним относятся города с численностью населения от 50 до 100 тыс. чел., к малым – до 50 тыс. чел.

Таблица 1. Численность населения России в 2012 и 2018 гг.

Показатель	На 01.01.2012	На 01.01.2018	Темп прироста 2018 г. к 2012 г.	
			ед., тыс. чел.	%, п. п.
Общая численность населения, тыс. чел.	143056,4	146880,4	3824	102,7
Численность населения, проживающего в городах, тыс. чел.	98113,2	102387,4	4274,2	104,4
Доля населения, проживающего в городах, %	68,6	69,7	–	1,1
Численность населения, проживающего в малых и средних городах, тыс. чел.	27082,9	26545,4	-537,5	98,0
Доля населения, проживающего в малых и средних городах, в общей численности населения страны, %	18,9	18,1	–	-0,8
Общее количество городов, ед.	1100	1113	13	101,2
Количество малых и средних городов, ед.	935	942	7	100,7

нимается вопрос увеличения концентрации населения в крупных городах Египта и рассматривается роль и значение малых городов в системе расселения страны. Автором представлены результаты опроса экспертов в области городского планирования и управления по вопросу определения оптимального размера малого города с учетом развития технологических возможностей страны. В другом зарубежном исследовании [5] акцент ставится на роли малых и средних городов в развитии сельских территорий и снижении уровня социально-экономической дифференциации населения страны.

Влияние миграционных процессов на развитие экономики малых городов Китая изучено в исследовании [6]. В работе рассматривается опыт привлечения трудовых мигрантов в малые города с целью поддержки их экономического роста. При этом одной из главных трудностей в реализации данного направления на практике обозначена проблема недофинансирования малых городов в части создания удовлетворительных условий для размещения трудовых мигрантов и обеспечения их достойного уровня жизни. В исследовании также отмечена проблема сильной зависимости органов управления малых городов от вышестоящих уровней власти.

Таким образом, в большинстве работ современных отечественных и зарубежных авторов отмечается, что ухудшение демографической ситуации, вызванное как естественной

убылью, так и миграционным оттоком населения, является одной из главных проблем, препятствующих устойчивому развитию малых и средних городов России. Вместе с тем происходящие в стране демографические процессы имеют свои причины. С одной стороны, это большое количество нерешенных накопившихся с годами социально-экономических проблем, с другой – постоянный недостаток финансовых средств для решения вопросов развития муниципалитетов [7].

Вопрос финансового обеспечения и формирования устойчивой доходной базы муниципальных образований является по-настоящему актуальным, что нашло отражение в работах многих современных авторов [8–11]. В частности, проблемы обеспечения самофинансирования муниципалитетов рассмотрены в работах Е.А. Абрамовой [12], Е.М. Бухвальда, М.А. Печенской [13; 14], Н.В. Ворошилова [15], О.Н. Савиной [16] и др. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджетов муниципальных образований рассмотрен в исследованиях Д.В. Нехайчука и Ю.С. Нехайчук [17], Ю.Н. Талалушкиной [18].

Научный интерес представляет исследование М.С. Оборина, А.П. Сысоева и М.Ю. Шерешевой [19], в котором акцент ставится на оценке экономического потенциала и анализе финансово-бюджетной обеспеченности малых городов. Авторами все малые города разделяются на четыре типа в зависимости от их экономического потенциала и возможности формировать бюджет за счет

Таблица 2. Типология городов по уровню финансово-бюджетной обеспеченности

Тип города	Характеристика
Города-доноры	Города, у которых доходы бюджета, формируемые за счет собственных источников, превышают их бюджетные расходы
Самодостаточные города	Города, отличающиеся сбалансированностью доходной и расходной частей бюджета, достигнутой путем эффективного использования имеющегося экономического потенциала и собственных финансовых источников. Для данного типа городов характерно устойчивое бездотационное социально-экономическое развитие
Города-реципиенты	Города, экономический потенциал и собственные доходы которых не обеспечивают в полной мере исполнение расходов бюджета. Для данного типа городов свойственна ярко выраженная зависимость от вышестоящих бюджетов
Депрессивные города	Города, экономическое положение которых по сравнению с предшествующими годами характеризуется резким спадом производства, снижением инвестиционной привлекательности муниципалитета, ростом безработицы, падением уровня жизни населения

Составлено по: Оборин М.С., Сысоев А.П., Шерешева М.Ю. Некоторые подходы к оценке экономического потенциала малых городов России // Гос. управление. Электрон. вестн. 2017. № 63. С. 297–319.

собственных источников доходов: города-доноры, самодостаточные города, города-реципиенты, депрессивные города (табл. 2).

Объективной реальностью состояния экономики малых и средних городов в последние годы является серьезная зависимость от вышестоящих бюджетов, что в конечном итоге приводит к невозможности для органов местного самоуправления действовать самостоятельно даже в решении вопросов местного значения. Ведь некоторые городские поселения даже не имеют собственных финансов на содержание своих аппаратов, поскольку посредством налогового регулирования средства уходят в вышестоящие бюджеты. В условиях бюджетного дефицита и отсутствия финансовой автономии органам местного самоуправления малых и средних городов очень сложно применять инструменты стратегического планирования, разрабатывать и реализовывать мероприятия, направленные на развитие муниципалитета. В результате все это приводит к росту депрессивности города, падению уровня жизни населения и в связи с этим к усилению оттока жителей в крупные города, мегаполисы и агломерации.

Анализ показателей численности населения Вологодской области позволяет сделать два ключевых вывода, подтверждающих общероссийские тенденции: во-первых, ярко

выраженный рост численности городского населения (в период с 1959 по 2018 год доля жителей городов в общей численности населения региона увеличилась на 37,4 п. п.), во-вторых, падение числа жителей малых и средних городов вследствие естественной и миграционной убыли. К примеру, в г. Великий Устюг численность населения в 2018 году по сравнению с 1959 годом сократилась на 14,6%, в г. Харовске – на 19,5%, в г. Красавино – на 46,4% (табл. 3) [20].

Обращаясь к вопросу организации деятельности органов местного самоуправления в малых и средних городах, следует отметить, что в постсоветский период система управления малыми и средними городами подверглась значительным изменениям. В 1993 году Конституцией РФ были закреплены самостоятельность местного самоуправления и ее независимость от государственной власти. С 1996 года в полной мере начал действовать закон о местном самоуправлении 1995 года, который определил правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования системы местного самоуправления, а с 1 января 2009 года (в ряде регионов с 1 января 2006 года) в полной мере начал действовать 131-ФЗ⁵, который и сформировал двухуровневую систему муниципального управления с разграничением финансовых и экономи-

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ).

Таблица 3. Динамика численности населения малых городов Вологодской области за 1959–2018 гг.

Город	Численность населения, тыс. чел.								Темп прироста 2018 г. к 1989 г., %, п. п.	Темп прироста 2018 г. к 1959 г., %, п. п.
	1959 год	1979 год	1989 год	2000 год	2010 год	2016 год	2017 год	2018 год		
Общая численность населения области, тыс. чел.	1303,8	1309,3	1349,0	1290,4	1201,0	1185,8	1183,9	1176,7	87,2	90,3
Доля жителей городов в общей численности населения, %	31,0	53,0	58,8	63,2	65,8	68,1	68,2	68,4	9,6	37,4
Численность населения малых городов, тыс. чел.	175,1	192,7	204,0	194,6	175,1	168,7	168,2	167,2	82,0	95,5
Доля жителей малых городов в общей численности населения, %	13,4	14,7	15,1	15,1	14,6	14,2	14,2	14,2	-0,9	0,8
Города Вологодской области										
Бабаево	12,0	12,0	13,1	12,8	12,0	11,5	11,5	11,4	87,0	95,0
Белозерск	10,3	11,8	12,3	11,4	9,6	9,0	8,8	8,8	71,5	85,4
Великий Устюг	36,9	38,5	36,6	35,0	31,8	31,6	31,6	31,5	86,1	85,4
Красавино	11,2	10,4	9,5	8,7	7,0	6,1	6,1	6,0	63,2	53,6
Вытегра	11,3	11,9	12,9	12,1	10,5	10,2	10,2	10,3	79,8	91,2
Грязовец	9,2	13,0	16,2	15,7	15,5	14,9	14,9	14,8	91,4	160,9
Кириллов	6,0	7,4	8,8	8,6	7,7	7,5	7,5	7,5	85,2	125,0
Никольск	5,4	6,7	8,3	8,9	8,5	8,0	8,0	8,0	96,4	148,1
Сокол	41,9	45,4	47,2	44,2	38,4	37,3	37,2	36,9	78,2	88,1
Кадников	3,1	5,2	5,4	5,0	4,8	4,6	4,6	4,5	83,3	145,2
Тотьма	7,7	8,9	10,4	10,7	9,9	9,9	9,9	9,8	94,2	127,3
Устюжна	8,8	8,9	10,2	9,2	9,5	8,8	8,7	8,6	84,3	97,7
Харовск	11,3	12,6	13,1	12,3	10,0	9,2	9,2	9,1	69,5	80,5
Вологда	137,4	235,7	279,8	298,2	302,3	320,7	320,7	319,8	114,3	в 2,3 раза
Череповец	91,6	265,6	309,5	323,3	312,9	318,7	318,9	318,0	102,7	в 3,5 раза
Составлено по: данные Вологдастата.										

ческих полномочий между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями.

Одним из ключевых преобразований реформы местного самоуправления стало внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство по формированию финансовой базы муниципальных образований. В настоящее время финансово-бюджетная обеспеченность местного самоуправления в малых и средних городах складывается из средств местных бюджетов, имущества, на-

ходящегося в муниципальной собственности, и имущественных прав муниципальных образований. Согласно бюджетному законодательству, муниципальный бюджет малых и средних городов формируется за счет:

- собственных налогов: земельного налога и налога на имущество физических лиц по нормативу 100%;
- отчислений от региональных и федеральных налогов: налога на доходы физических лиц (по нормативу 10%) и единого сельскохозяйственного налога (по нормативу 50%);

- доходов от использования муниципального имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходов от продажи и сдачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских поселений;
- других неналоговых доходов (госпошлина, доходы от оказания платных муниципальных услуг и т. д.);
- трансфертов в виде дотаций, субсидий, субвенций из вышестоящих бюджетов;
- иных форм финансовой поддержки (добровольных поступлений от частных лиц и т. п.).

Обращаясь к вопросу обеспечения финансовой самостоятельности малых и средних городов, нельзя не отметить то, что одним из негативных последствий реформы местного самоуправления и налоговой реформы, проведенной в 2005 году, стало повышение уровня зависимости бюджетов городских поселений от объемов федеральных и региональных трансфертов. Изменения налоговой системы были обусловлены необходимостью сглаживания дифференциации доходного потенциала вновь образованных муниципальных образований, вместе с тем произошел отток существенных объемов

налоговых поступлений в пользу вышестоящих бюджетов [14].

Анализ бюджетов малых городов Вологодской области в 2017 году свидетельствует о том, что только в 6 городских поселениях более половины (от 57,9 до 90,5%) доходной части бюджета составляют собственные налоговые и неналоговые поступления. На фоне других муниципальных образований выгодно отличаются по уровню финансового самообеспечения г. Бабаево, где более 90% бюджета составляют собственные доходы, и г. Грязовец, где данный показатель составляет 83% (табл. 4).

Вместе с тем нельзя не отметить то, что, несмотря на высокую долю самостоятельной финансовой обеспеченности, в бюджете городского поселения Бабаево из всех рассматриваемых муниципальных образований наблюдается наибольший дефицит – почти 4 млн руб.

Этим и обусловлено то, что по уровню покрытия бюджетных расходов собственными доходами г. Бабаево занимает лишь второе место с показателем 83,5%, уступая г. Грязовцу. Дефицит бюджета также в 2017 году имели городские поселения: г. Великий Устюг, г. Кадников, г. Кириллов, г. Никольск

Таблица 4. Местные бюджеты малых городов (городских поселений) Вологодской области в 2017 году, тыс. руб.

Городское поселение	Всего доходы, тыс. руб.	Доля собственных доходов бюджета, %	Доля безвозмездных поступлений в бюджете, %	Расходы, тыс. руб.	Дефицит/профицит бюджета, тыс. руб.	Коэффициент покрытия расходов собственными доходами*, %
Бабаево	47246,4	90,5	9,5	51213,2	-3966,8	83,5
Белозерск	34693,0	62,4	37,6	32941,0	1752,0	65,8
Великий Устюг	303577,9	21,2	78,8	304182,4	-604,5	21,2
Вытегра	41490,0	73,1	26,9	41481,5	8,5	73,1
Грязовец	47434,0	83,0	17,0	45318,0	2116,0	86,9
Кадников	60028,3	18,0	82,0	61156,6	-1128,3	17,7
Кириллов	51034,6	40,5	59,5	51302,0	-267,4	40,3
Красавино	36913,0	35,2	64,8	36911,0	2,0	35,2
Никольск	35135,1	63,4	36,6	36733,5	-1598,4	60,7
Сокол	314720,0	25,0	75,0	312113,0	2607,0	25,2
Тотьма	51386,3	40,7	59,3	49260,9	2125,4	42,5
Устюжна	34361,1	57,9	42,1	34746,1	-385,0	57,3
Харовск	100409,0	23,3	76,7	100300,0	109,0	23,3

* Доля собственных доходов, покрывающих расходы бюджета.

и г. Устюжна. Наихудшие показатели по покрытию расходов бюджета собственными доходами у г. Кадникова – 17,7% и г. Великий Устюг – 21,2%. Следует отметить, что более 75% бюджета четырех городских поселений Вологодской области являются дотационными: г. Кадников (82% доля в бюджете безвозмездных поступлений), г. Великий Устюг (78,8% соответственно), г. Харовск (76,7%) и г. Сокол (75%).

Анализ структуры доходов бюджетов малых городов Вологодской области показывает, что основу доходной части большинства городских поселений составляют налог на доходы физических лиц, налог на имущество и доходы, полученные от использования имущества. В 2017 году за счет НДФЛ поступило более половины финансовых средств в бюджеты г. Бабаево (64,2%), г. Вытегры (59,7%), г. Никольска (55,8%) и г. Великий Устюг (54,7%). Доля налога на имущество в структуре собственных доходов достаточно высока в г. Грязовце (40,7%), г. Тотьме (30,4%) и г. Белозерске (28,6%) (табл. 5).

Относительно высокие показатели от доходов, полученных за счет использования муниципального имущества, можно отметить в бюджетах г. Харовска (17,4%), г. Сокола (16%), г. Кириллова (13,7%) и г. Красавино (13%).

Анализ динамики показателей финансовой самостоятельности бюджетов малых городов области свидетельствует о наличии положительных изменений в ряде городских поселений. По сравнению с 2006 годом в 2017 году доля собственных доходов выросла в бюджетах г. Бабаево – на 47,9 п. п., г. Никольска – на 37,5 п. п., г. Устюжны – на 30,6 п. п., г. Грязовца – на 25,7 п. п., г. Белозерска – на 23,6 п. п., в городах Красавино, Вытегре и Тотьме показатели также увеличились (табл. 6).

В шести городских поселениях произошло снижение и без того невысокого уровня финансовой независимости муниципалитетов. В частности в г. Великий Устюг доля собственных доходов снизилась почти на 20 п. п. (с 40,9 до 21,2%); в г. Кадникове – на 21,7 п. п. (с 39,7 до 18%), г. Кириллове – почти на 8 п. п. (с 48,4 до 40,5%). Максимальное падение показателей наблюдается в г. Соколе (на 31,3 п. п.).

Согласно установившейся в России практике бюджетного выравнивания, проблема сбалансированности бюджетов муниципальных образований решается путем перечисления межбюджетных трансфертов. Однако данный способ сглаживания финансовых диспропорций между муниципальными образованиями имеет существенный

Таблица 5. Структура собственных доходов городских бюджетов малых городов Вологодской области в 2017 году

Городское поселение	Собственные (налоговые и неналоговые доходы)	Доля НДФЛ	Доля налогов на имущество	Доля доходов от использования имущества	Доля иных налоговых и неналоговых доходов
Бабаево	42771,6	64,2	21,4	7,7	6,7
Белозерск	21662,0	49,4	28,6	11,3	10,7
Великий Устюг	64406,5	54,7	26,7	9,6	9,1
Красавино	12991,0	24,7	13,3	13,0	48,9
Вытегра	30342,5	59,7	23,5	11,6	5,2
Грязовец	39384,0	43,9	40,7	9,6	5,7
Кириллов	20670,7	52,0	22,5	13,7	11,9
Никольск	22289,0	55,8	25,8	11,8	6,6
Сокол	78705,0	50,2	16,2	16,0	17,6
Кадников	10833,7	48,0	22,5	10,5	18,9
Тотьма	20918,4	50,5	30,4	11,9	7,1
Устюжна	19893,3	46,8	25,5	7,7	19,9
Харовск	23410,0	44,0	22,8	17,4	15,8

Таблица 6. Динамика показателей уровня финансовой самостоятельности бюджетов малых городов (городских поселений) Вологодской области

Город	2006 год		2010 год		2016 год		2017 год		Изменение Доли собственных Доходов, 2006 г. / 2017 г., п. п.	Изменение коэффициента покрытия расходов собствен- ными доходами, 2006 г. / 2017 г.
	Доля собственных доходов в бюджете, %	Коэффициент покрытия расходов собствен- ными доходами, %	Доля собственных доходов в бюджете, %	Коэффициент покрытия расходов собствен- ными доходами, %	Доля собственных доходов в бюджете, %	Коэффициент покрытия расходов собствен- ными доходами, %	Доля собственных доходов в бюджете, %	Коэффициент покрытия расходов собствен- ными доходами, %		
Бабаево	42,6	42,9	93,7	105,9	89,3	91,7	90,5	83,5	47,9	40,6
Белозерск	38,8	39,3	8,7	8,7	63,1	56,8	62,4	65,8	23,6	26,5
Великий Устюг	40,9	43,7	88,4	93,3	27,6	27,7	21,2	21,2	-19,7	-22,5
Вытегра	54,1	52,1	58,1	57,8	88,3	91,8	73,1	73,1	19	21
Грязовец	57,3	58,5	96,2	95,5	84,6	93,2	83	86,9	25,7	28,4
Кадников	39,7	38,8	59,6	58,7	33,6	33,6	18	17,7	-21,7	-21,1
Кириллов	48,4	47,1	66,1	63	58,3	59	40,5	40,3	-7,9	-6,8
Красавино	15,9	16,2	31,6	31,1	45,9	46	35,2	35,2	19,3	19
Никольск	25,9	26,1	17,7	48,2	54,6	59,6	63,4	60,7	37,5	34,6
Сокол	56,3	59,8	11,6	14,1	38,8	36,2	25	25,2	-31,3	-34,6
Тотьма	34,7	35,1	27,3	27,5	57,9	53,9	40,7	42,5	6	7,4
Устюжна	27,3	27,5	41,5	41,6	76,5	77,3	57,9	57,3	30,6	29,8
Харовск	34,4	34,4	14,9	14,8	50,8	50,7	23,3	23,3	-11,1	-11,1

недостаток, который заключается в том, что обеспеченность городских поселений доходами значительно отличается до и после распределения безвозмездных поступлений. Это хорошо прослеживается на примере малых городов Вологодской области (табл. 7).

По большей части те городские поселения, для которых характерен относительно высокий уровень финансовой автономии, по итогам зачисления безвозмездных поступлений оказались в конце списка по показателям уровня доходов в расчете на одного жителя муниципального образования. К примеру, три лидера по уровню собственных доходов в расчете на душу населения – г. Бабаево, г. Вытегра и г. Никольск – после распределения межбюджетных трансфертов переместились на девятое, десятое и восьмое места соответственно. Отсюда возникает вопрос эффективности существующей

системы перераспределения финансовых средств между муниципалитетами, которая, на наш взгляд, не способствует повышению уровня мотивации органов местного самоуправления к поиску дополнительных источников собственных доходов.

В данном ключе интерес представляет мнение непосредственно органов местного самоуправления малых городов Вологодской области. В 2018 году с целью проведения оценки итогов реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года и выявления существующих в муниципальных образованиях проблем было проведено ежегодное анкетирование органов местного самоуправления Вологодской области, в число которых вошли и главы городских поселений региона⁴.

Результаты опроса показали, что, по мнению глав городских поселений, дефицит соб-

⁴ Анкетирование глав муниципальных образований проводится ежегодно с 2000 по 2017 год. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2017 года по итогам 2016 года. В выборку по городским поселениям были включены не только малые города области, но и поселки городского типа.

Таблица 7. Ранжирование малых городов Вологодской области до и после распределения межбюджетных трансфертов в 2017 году

Городское поселение	Собственные налоговые и неналоговые доходы на 1 жителя, руб.	Ранг ГП по собственным доходам	Доходы бюджета в расчете на 1 жителя, руб.	Ранг ГП по доходам с учетом межбюджетных трансфертов
Бабаево	3753,54	1	4146,24	9
Вытегра	2939,03	2	4018,79	10
Никольск	2787,52	3	4394,08	8
Кириллов	2767,90	4	6833,77	5
Грязовец	2661,08	5	3205,00	13
Харовск	2572,81	6	11035,17	2
Белозерск	2465,51	7	3948,67	12
Кадников	2391,02	8	13248,36	1
Устюжна	2307,27	9	3985,28	11
Красавино	2157,62	10	6130,71	6
Тотьма	2133,44	11	5240,83	7
Сокол	2131,54	12	8523,45	4
Великий Устюг	2046,27	13	9645,05	3

ственных источников доходов является одним из главных факторов, препятствующих эффективному управлению муниципальным развитием – этот пункт отметили 90% опрошенных. Вторым по популярности ответом является недостаточность финансовой поддержки со стороны государства: 70% опрошенных глав городских поселений обозначили данную проблему (табл. 8).

Среди обозначенных главами городских поселений проблем также можно выделить пассивность местного населения и отсутствие механизмов учета балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории; несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти; отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории; отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов.

Несмотря на то что в 2017 году 60% глав городских поселений оценили обеспеченность финансовыми ресурсами в целом как низкую и крайне низкую, сравнение данных опросов за 2006 и 2017 гг., говорит о наличии позитивных изменений в обеспеченности финансовыми средствами. В частности, за рассматриваемый период увеличилась с 9 до

50% доля глав городских поселений, указавших на среднюю наполняемость бюджета за счет собственных доходов (табл. 9).

Главными источниками расширения собственной финансово-экономической базы, по мнению глав городских поселений, являются участие в региональных и федеральных программах (на это указали 100% всех опрошенных глав), а также поиск и концентрация инвестиционных ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики муниципалитета (вариант ответа выбран 90% респондентов; табл. 10).

Эффективному функционированию органов местного самоуправления, выполнению ими своих полномочий по решению основных задач жизнеобеспечения населения препятствуют недостаточная имущественная и материально-техническая база муниципальных образований и ее несоответствующее качество. Ведь согласно 131-ФЗ, экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, ее отсутствие или дефицит непосредственно отражаются на состоянии муниципального бюджета.

Как показывают данные опроса, положительной тенденцией является тот факт, что за последние восемь лет значительно возросла

Таблица 8. Распределение ответов респондентов по итогам 2017 года на вопрос «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием», % от числа опрошенных*

Фактор	% ответивших
Дефицит собственных источников доходов	90,0
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	70,0
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях	70,0
Пассивность местного населения	60,0
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	50,0
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (информации о налогоплательщиках и т. д.)	50,0
Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов	50,0
Зависимость от региональных органов управления	40,0
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления	40,0
Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий	40,0
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	30,0
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной, власти	30,0
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	30,0
Бюрократические проволочки органов государственной власти	20,0
Недостаточность объектов имущества	20,0
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	20,0

* Представлены только ответы, оцененные как «очень значимы».

Таблица 9. Распределение ответов руководителей администраций городских поселений на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего», % от числа опрошенных

Год	Обеспеченность доходами в целом				Обеспеченность собственными доходами			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
2006	40,0	40,0	0,0	20,0	63,7	27,3	9,0	0,0
2016	15,4	61,5	23,1	0,0	23,1	61,5	15,4	0,0
2017	30,0	30,0	40,0	0,0	30,0	20,0	50,0	0,0

доля глав городских поселений, положительно оценивающих обеспеченность муниципального образования имуществом. В частности, в 2017 году средний уровень обеспеченности имуществом для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий отметили 50% опрошенных, а имуществом для коммерческой реализации – 30% респондентов (табл. 11).

В настоящее время необходимым условием для обеспечения устойчивого соци-

ально-экономического развития малых и средних городов, безусловно, будет являться увеличение доходной базы их бюджета. При этом принципиально важно, чтобы система финансового обеспечения городских поселений осуществлялась таким образом, чтобы за счет средств муниципального бюджета могли финансироваться текущие расходы, направленные на решение первоочередных задач, при этом средств должно хватать на формирование бюджетов развития.

Таблица 10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять органам местного самоуправления муниципального образования для расширения его финансово-экономической базы?», % от числа опрошенных

Наименование мероприятия	% ответивших
Участвовать в соответствующих региональных и федеральных программах	100,0
Вести поиск и концентрировать инвестиционные ресурсы на приоритетных направлениях развития экономики	90,0
Усилить меры воздействия на плательщиков, имеющих задолженность по платежам	60,0
Усилить контроль за поступлением платежей за аренду имущества и земли	50,0
Способствовать устранению инфраструктурных ограничений экономического роста	30,0
Активизировать работы по технической инвентаризации и оценке объектов муниципальной собственности, государственной регистрации права муниципальной собственности и права аренды	30,0
Проводить работу по оптимизации численности работников бюджетной сферы и органов местного самоуправления, обеспечению реструктуризации бюджетной сети	10,0
Участвовать в предпринимательской деятельности	10,0
Разработать процедуры самообложения граждан в соответствии со ст. 55–56 ФЗ № 131	10,0
Способствовать развитию рынка местных муниципальных займов и их различных вариаций	10,0
Совершенствовать взаимодействие с налоговыми органами	0,0
Активизировать процесс перевода учреждений из бюджетных в автономные	0,0
Проводить инвестиционные форумы	0,0

Таблица 11. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования имуществом», % от числа опрошенных

Муниципальные образования	Обеспеченность имуществом			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
2009 год				
Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий	45,5	54,5	0,0	0,0
Имущество коммерческое	100,0	0,0	0,0	0,0
2016 год				
Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий	30,8	53,8	15,4	0,0
Имущество коммерческое	16,7	75,0	8,3	0,0
2017 год				
Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий	20,0	30,0	50,0	0,0
Имущество коммерческое	30,0	40,0	30,0	0,0

Увеличение собственных источников дохода в бюджетах малых и средних городов также возможно за счет передачи некоторых налогов для зачисления в их бюджет.

К примеру, по мнению экспертов⁵, целесообразным будет передача местным бюджетам ставки налога на прибыль организаций в размере 2%, поступления по которому в на-

⁵ «Мы не уверены, что такая «стратегия» будет полезна для территориального развития России», выступление Главы Калязинского района Тверской области, члена Экспертного совета Ассоциации малых и средних городов России К.Г. Ильина // Сайт информационно-аналитической службы «Русская народная линия». URL: http://ruskline.ru/analitika/2018/10/2018-10-03/my_ne_uvereny_chno_takaya_strategiya_budet_polezna_dlya_territorialnogo_razvitiya_rossii (дата обращения 28.02.2019).

стоящее время зачисляются в федеральный бюджет; зачисление в местные бюджеты налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 100%; увеличение норматива отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) до 50%; установление нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на табак, алкогольную продукцию и пиво до 50%. Такое перераспределение доходной базы вызовет интерес у органов местного самоуправления в увеличении бюджетных поступлений за счет развития бизнеса и местной инфраструктуры.

Обращаясь к вопросу распределения полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, необходимо отметить необходимость учета имеющегося имущественного и финансового потенциала малых и средних городов для эффективного исполнения компетенций, возложенных на органы местного самоуправления, и реальной оценки возможности достижения поставленных перед городскими властями целей и задач.

Говоря о повышении финансовой обеспеченности бюджетов малых городов, прежде всего, необходимо отметить необходимость поиска путей увеличения собственных доходов, основу которых составляют налоги (НДФЛ, земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также неналоговые доходы и внебюджетные источники финансирования.

В настоящее время во многих развитых странах налоги на имущество являются основным источником доходов местных бюджетов. К примеру, во Франции они формируют 51% доходов местных бюджетов, в США – 71%, в Великобритании, Ирландии и Австрии финансирование муниципалитетов в полном объеме осуществляется за счет имущественных налогов [17]. Важным моментом является то, что в большинстве стран налог рассчитывается исходя из рыночной стоимости налогооблагаемого объекта недвижимости. В настоящее время в России также произошел переход на систему расчета налогов на имущество физиче-

ских лиц на основе кадастровой стоимости объектов недвижимости. Положительным моментом данных нововведений является увеличение сумм уплаченных населением городов налогов. Однако, с другой стороны, повышение налогооблагаемой базы привело к существенному росту расходов населения и ухудшению и без того сложного финансового положения жителей малых и средних городов. Поэтому при проведении налоговой политики, направленной на увеличение доходной части бюджетов муниципальных образований, на наш взгляд, необходимо учитывать реальные доходы населения.

В настоящее время органами управления малых и средних городов недостаточно эффективно используются внебюджетные источники финансирования. Прежде всего, следует обратить внимание на применение механизмов муниципально-частного партнерства, а также ресурсы федеральных и региональных организаций, деятельность муниципальных унитарных предприятий, а также привлечение инвесторов, заинтересованных в размещении производств на территории городов [16].

Поскольку, как показало проведенное исследование, большинство городов остается уже на протяжении многих лет финансово зависимыми от вышестоящих бюджетов, встает вопрос об оценке эффективности существующей системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Для большинства малых и средних городов финансовая помощь в виде субсидий, дотаций и субвенций уже стала привычной настолько, что у местных органов власти пропал интерес к поиску путей наращивания собственного экономического потенциала. Выходом из сложившейся ситуации может являться упорядочивание софинансирования расходов городских поселений путем закрепления показателей результативности предоставления межбюджетных трансфертов, а также за счет усиления ответственности органов местного самоуправления за исполнение обязательств по эффективному использованию бюджетных средств [21].

Таким образом, анализ современного состояния бюджетов малых и средних городов позволил выявить наличие определенных положительных сдвигов в ряде городских поселений Вологодской области. Вместе с тем по-прежнему низкой остается степень финансовой самостоятельности муниципалитетов. Вклад проведенного исследования в развитие прикладной науки заключается в получении и систематизации аналитических данных о состоянии бюджетов малых и средних городов и формировании на основе этого

конкретных рекомендаций по повышению уровня финансовой обеспеченности муниципальных бюджетов. Результаты исследования могут быть использованы в работе федеральных, региональных и муниципальных органов власти при совершенствовании социально-экономической политики, разработке и реализации мероприятий, направленных на повышение финансовой устойчивости муниципальных бюджетов, а также при определении возможностей и перспектив саморазвития малых и средних городов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Малые и средние города: научно-теоретические аспекты исследования / Е.Г. Анимича [и др.]. Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, 2003. 105 с.
2. Социально-экономическое развитие малых городов: реалии и возможности / С.В. Кузнецов [и др.]. СПб.: ГУАП, 2014. 156 с.
3. Экономические стратегии активных городов / Б.М. Гринчель [и др.]. СПб.: Наука, 2002. 499 с.
4. Abou-Korin A. A. Small-size urban settlements: Proposed approach for managing urban future in developing countries of increasing technological capabilities, the case of Egypt. *Shams Engineering Journal*, 2014, vol. 5, pp. 377–390.
5. Berdegue J.A., Carriazo F., Jara B., Modrego F. Soloaga I. Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 2015, vol. 73, pp. 56–71.
6. Bingqin L., Xiangsheng A. Migrants as a source of revenue in small towns in China. *Environment & Urbanization*, 2010, vol. 22 (1), pp. 51–66. DOI: 10.1177/0956247809356179
7. Секушина И.А. Основные демографические тенденции и проблемы социально-экономического развития малых городов Вологодской области // Науч. вестн. Южн. ин-та менеджмента. 2018. № 4. С. 27–32. DOI: 10.31775/2305-3100-2018-4-27-32
8. Evans A.W. *Urban Economics (an introduction)*. Oxford: Blackwell Publishers, 1992. 230 p.
9. Социально-экономические проблемы локальных территорий / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
10. Courtney P., Errington A. The Role of Small Towns in the Local Economy and Some Implications for Development Policy. *Local Economy*, 2000, vol. 4, pp. 280–301.
11. Ebrahimzadeh I., Tayyebi N., Shafei Y. Functional Analysis of Small Towns Economic Role in Rural Development. Case Study: Zahedshahr, Iran. *Journal of Service Science and Management*, 2012, vol. 3, pp. 269–279.
12. Абрамова Е.А. Региональная политика саморазвития социально-экономических систем // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2014. № 2 (38). С. 29–34.
13. Бухвальд Е.М., Печенская М.А. Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 37–50.
14. Печенская М.А. Состояние бюджетов муниципальных образований разных типов и направления повышения их доходного потенциала // Проблемы развития территории. 2012. № 4 (60). С. 83–95.

15. Ворошилов Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 79–95.
16. Савина О.Н. Являются ли налоговые доходы местных бюджетов основой муниципального уровня управления России в современных экономических условиях // Wschodnioeuropejskie czasopismo naukowe. 2017. № 1 (17). С. 86–98.
17. Нехаичук Ю.С., Нехаичук Д.В. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. 2017. № 3. С. 197–203.
18. Талалужкина Ю.Н. Зарубежный опыт организации малых городов // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 14 (269). С. 55–60.
19. Оборин М.С., Сысоев А.П., Шерешева М.Ю. Некоторые подходы к оценке экономического потенциала малых городов России // Гос. управление. Электрон. вестн. 2017. № 63. С. 297–319.
20. Секушина И.А. Урбанизация в России и значение малых и средних городов в развитии сельских территорий // Trajektoriâ Nauki= Path of Science. 2018. Т. 4. № 8. С. 2009–2016.
21. Прокофьев М.Н., Багратуни К.Ю. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов при формировании местных бюджетов // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 90–96.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Секушина Ирина Анатольевна – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: i_sekushina@mail.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

Sekushina I.A.

FINANCIAL AND BUDGET PROVISION OF SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES (THE CASE OF THE VOLOGDA OBLAST)

The article is devoted to the study of the urgent scientific and practical problem of ensuring the small and medium-sized cities' financial independence in conditions of the increasing dependence of urban settlements' budgets on the volumes of federal and regional transfers. The aim of the study is to analyze the financial and budget security of small and medium-sized cities in the case of the Vologda Oblast. The paper presents the main indicators of the population of Russia and the Vologda Oblast, which reveal the concentration of the country's inhabitants in large cities and the outflow of the population from small and medium-sized cities. The structure of the small cities' budgets in the Vologda Oblast is examined and analyzed, which showed that only six out of thirteen urban settlements have their own revenues. Analysis of the dynamics of financial independence indicators of small cities' budgets in the region shows positive changes in most settlements. The ranking of the region's small cities by income indicators per inhabitant was conducted, which revealed a mismatch in the distribution of ranks before and after the distribution of intergovernmental transfers. Separate results of questioning the region's urban settlements heads are also presented, which indicate the presence of problems in the formation of city budgets and ensuring the financial independence of the settlements. Measures to increase own revenue base are proposed as the main directions of increasing the level of financial security of the small cities' budgets. The need to increase intergovernmental transfers effectiveness is emphasized. During the study, the methods of system analysis, sociological research, tabular and graphical techniques for data visualization were used. The results obtained

during the study can be used in the work of federal, regional and municipal authorities in improving socio-economic policies, developing and implementing measures aimed at improving the municipal budgets' financial stability, as well as in identifying opportunities and prospects for small and medium-sized cities self-development.

Small and medium-sized cities, municipal government, budget, financial security, Vologda Oblast.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sekushina Irina Anatolyevna – Junior Research Associate, Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: i_sekushina@mail.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.