

# 12/21

ПРЕПРИНТЫ

ПРОСТРАНСТВЕННО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ  
РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ  
И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА  
SPATIAL DEVELOPMENT SPATIAL DEVELOPMENT  
REGIONAL AND URBAN ECONOMY REGIONAL AND URBAN ECONOMY

Д. Ю. Землянский, В. А. Чуженькова  
А. М. Абдуллаев, Л. В. Калиновский, В. А. Куликов  
Д. М. Медведникова, И. А. Шампуров

**ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ БЮДЖЕТОВ  
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
С ЧИСЛЕННОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ БОЛЕЕ 100 ТЫС. ЧЕЛ.**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ К ОТЧЁТУ  
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ БЮДЖЕТОВ  
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЧИСЛЕННОСТЬЮ  
НАСЕЛЕНИЯ БОЛЕЕ 100 ТЫС. ЧЕЛ.

Землянский Д.Ю., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, директор научно-исследовательского центра, к.г.н., ORCID 0000-  
0003-1613-6087, e-mail: [zemlyanskiy-dy@ranepa.ru](mailto:zemlyanskiy-dy@ranepa.ru)

Чуженькова В.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник, б/с., e-mail: [chuzhenkova-va@ranepa.ru](mailto:chuzhenkova-va@ranepa.ru)

Абдуллаев А.М., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: [abdullaev-am@ranepa.ru](mailto:abdullaev-am@ranepa.ru)

Калиновский Л.В., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: [kalinovskiy-lv@ranepa.ru](mailto:kalinovskiy-lv@ranepa.ru)

Куликов В.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ  
РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: [vova\\_kulikov96@mail.ru](mailto:vova_kulikov96@mail.ru)

Медведникова Д.М., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., ORCID 0000-0002-6714-7192, e-  
mail: [medvednikova-dm@ranepa.ru](mailto:medvednikova-dm@ranepa.ru)

Шампуров И.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики  
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: [shampurov-ia@ranepa.ru](mailto:shampurov-ia@ranepa.ru)

## Аннотация

В исследовании рассмотрена долговая ситуация в 189 городских округах России с численностью населения более 100 тыс. чел. за период 2015-2020 гг., а также проведена оценка факторов, определяющих уровень их бюджетной задолженности. **Актуальность** исследования обусловлена тем фактом, что на текущий момент подавляющее число крупных городских муниципальных образований в России обладает значительным бюджетным долгом. Долговая нагрузка на бюджет резко лимитирует возможности городов по планированию и финансированию городских проектов, а потому становится одним из ключевых ограничений их развития на современном этапе. В то же время масштаб и динамика муниципального долга городов России остаются слабо изученными. **Целью** исследования стало выявление факторов, определяющих формирование долговой нагрузки бюджетов 189 крупнейших по численности населения городских округов России и оценка влияния долговой нагрузки на уровень и динамику их социально-экономического развития. Для реализации поставленной цели поставлены такие задачи, как: проведение анализа уровня муниципальной нагрузки в крупнейших городах в период 2015-2020 гг. и создание типологии крупных городов по масштабу и динамике долга; определение ключевых факторов формирования долговой нагрузки бюджетов крупных городских округов и расчётная оценка их влияния, а также составление прогноза долгового положения крупнейших центров. Анализ осуществлялся на основе показателей об объёме и структуре муниципального долга, собранных с официальных порталов администраций городских округов, и данных об исполнении бюджетов городских округов БДМО Росстата. В качестве ключевых **методов** исследования использовались: статистический анализ, экономический анализ, картографирование и ГИС-анализ, методы построения инфографики и сравнительный анализ. **Результаты** исследования показали, что, хотя для крупных городов страны в среднем характерен относительно благоприятный уровень долговой нагрузки, сохраняются значительные различия долгового положения между городами. Только у 37 крупных городских округов на последнюю дату долг отсутствует, тогда как у около 1/3 (53 из 189) долговая нагрузка превышает 50%, а у 15% приближается к критической. Доказано, что на современном этапе муниципальный долг не является инструментом для реализации проектов городского развития, а преимущественно направляется на покрытие дефицита бюджета и выполнение базовых социальных полномочий

к окончанию финансового года. Выявлено, что наибольшее влияние на долговую ситуацию в крупных городах оказывает фактор людности города (с ростом численности населения уровень долговой нагрузки растёт), а также фактор наличия статуса региональной столицы (у региональных столиц долг выше). Факторы бюджетно-финансового положения муниципалитета, как и экономические факторы (за исключением ряда городов) оказались незначимы. Отсутствие высоких корреляционных связей долговой нагрузки крупных городских округов с ключевыми показателями финансового и социально-экономического положения позволяют предполагать высокое влияние фактора институциональных условий. Доказано, что повышенный уровень долговой нагрузки приводит к снижению миграционной привлекательности и инвестиционной активности в крупных городах. Рост долга замедляет темпы увеличения заработных плат работников. Прогноз долгового положения крупных городов показал, что при сохранении инерционных тенденций в ближайшие три года можно ожидать ещё большего ухудшения долгового положения крупнейших центров страны, а также усиления их дифференциации по долговой ситуации. Планируемые к введению с 2022 г. меры по ограничению объёма муниципального долга окажутся слабо эффективными и не приведут к значительному снижению долговой обременённости городов. В совокупности **выводы** исследования формируют негативный прогноз развития крупных городов страны на ближайшие годы. Сложившаяся ситуация доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне власти в сторону расширения финансовых и управленческих возможностей муниципалитетов.

#### Ключевые слова

Муниципальный долг, муниципальные заимствования, муниципальный бюджет, долговые обязательства, уровень долговой нагрузки, факторы долговой нагрузки, прогноз долговой нагрузки, города России, городские округа Российской Федерации, городское развитие

#### Коды JEL Classification

H63, H68, H72, R12, R51

THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY  
AND PUBLIC ADMINISTRATION  
(RANEPA)

PREPRINT FOR THE REPORT  
ON THE RESEARCH WORK

FACTORS OF THE DEBT BURDEN IN URBAN DISTRICTS OF THE RUSSIAN  
FEDERATION WITH A POPULATION OF MORE THAN 100 THOUSAND PEOPLE

Zemlyanskii D. Yu., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA,  
Director of the Research center, Ph.D. of Geographic Sciences, ORCID 0000-0003-1613-  
6087, e-mail: [zemlyanskiy-dy@ranepa.ru](mailto:zemlyanskiy-dy@ranepa.ru)

Chuzhenkova V.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA,  
researcher, e-mail: [chuzhenkova-va@ranepa.ru](mailto:chuzhenkova-va@ranepa.ru)

Abdullaev A.M., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA,  
junior researcher, e-mail: [abdullaev-am@ranepa.ru](mailto:abdullaev-am@ranepa.ru)

Kalinovskiy L.V., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA,  
junior researcher, e-mail: [kalinovskiy-lv@ranepa.ru](mailto:kalinovskiy-lv@ranepa.ru)

Kulikov V.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, jun-  
ior researcher, e-mail: [yova\\_kulikov96@mail.ru](mailto:yova_kulikov96@mail.ru)

Medvednikova D.M., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI  
RANEPA, junior researcher, ORCID 0000-0002-6714-7192, e-mail: [medvednikova-  
dm@ranepa.ru](mailto:medvednikova-dm@ranepa.ru)

Shampurov I.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA,  
junior researcher, e-mail: [shampurov-ia@ranepa.ru](mailto:shampurov-ia@ranepa.ru)

## Abstract

The study examines debt situation in 189 urban districts of Russia with more than 100 thousand inhabitants in 2015-2020 and assesses key factors determining level of budget debt. The **relevance** of the study is established by the fact that an overwhelming majority of large urban municipalities in Russia currently have a significant budget debt. The public debt burden significantly limits the cities' ability to plan and finance urban projects and therefore becomes a key constraint on their development at the present stage. At the same time, the scale and dynamics of municipal debt in Russian cities remain poorly researched. The **goal** of the study was to identify key factors determining formation of the debt burden in the 189 largest urban districts in Russia and to assess the impact of the debt burden on the level and dynamics of their socio-economic development. The following tasks were completed: analyzing the level of municipal debt burden in the largest cities in 2015-2020 and creating a classification of large cities by the scale and dynamics of debt; determining key factors of formation of the debt burden in large urban districts and calculating their impact, as well as forecasting the debt situation of the largest centers. The analysis was carried out on the basis of the municipal debt volume and structure indicators, collected from the official portals of local administrations and data on the execution of budgets of urban districts of the Federal State Statistics Service (Rosstat). The following key research methods, among others, were used: statistical and economic analysis, mapping and GIS analysis, infographic construction methods and comparative analysis. The **results** of the study showed that although the country's large cities are characterized on average by a relatively favorable level of debt burden, significant differences in the debt situation between cities remain. Only 37 large urban districts had no debt at the end of the study period, while about 1/3 (53 out of 189) had a debt burden exceeding 50%, and 15% of cities are approaching its critical level. It is proved that at the present stage, municipal debt is not a real tool for the implementation of urban development projects, but is mainly directed to cover the budget deficit and fulfill basic social responsibilities by the end of the fiscal year. It has been revealed that the greatest influence on the debt situation in large cities is exerted by the factor of the city's population (the level of debt burden increases with population growth), as well as the factor of having a regional capital status (regional capitals have higher debt). The factors of the budgetary and financial situation in municipality, as well as economic factors (apart from several cities) resulted to be insignificant. The absence of high correlations of the debt burden of large urban districts with key indicators of the financial and socio-economic situation suggests a high influence of other institutional factors. It is proved that an increased level of debt burden leads to a decline in migration appeal and investment activity in large cities. The growth of debt slows down the rate of wages increase. The forecast of the debt situation in large cities showed that if the current trends persist in the next three years, even a

greater deterioration in the debt situation of the country's largest centers can be expected, as well as an increase in their differentiation by debt. The measures planned for introduction in 2022 in order to limit the volume of municipal debt will have little effect and will not result in a significant reduction in the debt burden of cities. All in all, the **findings** of the study form a negative forecast of the development of Russian large cities for the coming years. The current situation warrants an urgent need to revise the fiscal policy and the power distribution system at the local government level towards expanding the financial and managerial capabilities of municipalities.

Key words

Municipal debt, municipal borrowings, municipal budget, debt obligations, debt burden, factors of debt, forecasting debt, cities of Russia, urban districts of the Russian Federation, urban development

JEL-classification codes

H63, H68, H72, R12, R51

## Оглавление

Введение.....	8
1. Методика оценки долговой нагрузки городских округов РФ с численностью населения более 100 тыс. чел. ....	11
2. Оценка уровня и динамики долговой нагрузки крупных городских округов в России в 2015-2020 гг.....	15
2.1. Общая характеристика долговой нагрузки городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. ....	15
2.2. Дифференциация долговой нагрузки между городскими округами с численностью населения более 100 тыс. чел. ....	18
2.3. Типология крупных городских округов России по долговым обязательствам.....	26
3. Факторы формирования долговой нагрузки городских округов России с населением более 100 тыс. чел. ....	29
3.1. Методика оценки вклада различных факторов в формирование бюджетной задолженности городских округов РФ .....	29
3.2. Результаты оценки влияния факторов на долговое положение городских округов РФ в 2015-2020 гг. ....	32
4. Расчётная оценка влияния долговой нагрузки на социально-экономические показатели развития крупных городских округов России .....	37
4.1. Влияние долговой нагрузки на миграционную привлекательность крупных городов.....	38
4.2. Влияние долговой нагрузки на инвестиционную активность в крупных городах.....	40
4.3. Влияние долговой нагрузки на динамику доходов населения.....	42
5. Прогноз долговой нагрузки и её влияния на бюджетно-финансовое состояние крупных городских округов России .....	46
5.1. Методика составления прогноза .....	46
5.2. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов России .....	50
5.2.1. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов при реализации Сценария 1 (инерционный сценарий) .....	50
5.2.2. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов при реализации Сценария 2 (прогрессивный сценарий).....	56
Заключение.....	61
Благодарности.....	65
Приложение А. Распределение городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. по типам долговой нагрузки .....	66
Список источников.....	72

## Введение

На сегодняшний момент подавляющее число крупных городских муниципальных образований в России обладает значительной бюджетной задолженностью. Оценочно, в преобладающем большинстве крупных городов страны уровень долговой нагрузки составляет более 50% от собственных доходов городского бюджета. Ввиду ограниченного набора источников собственных доходов бюджета зачастую городские муниципалитеты не могут самостоятельно справиться с ликвидацией долга в течение длительно периода времени (ряда лет). Наличие бюджетного долга вкупе с узким набором муниципальных полномочий резко лимитирует возможности городов по планированию собственного развития и выделению средств на решение насущных городских проблем. Таким образом, долговая нагрузка на бюджет служит одним из ключевых ограничений развития городов на современном этапе. В то же время масштаб, динамика муниципального долга городских округов, а также ключевые причины и механизмы его формирования остаются слабо изученными, что предполагается исправить данным исследованием.

Хотя активное развитие исследований долгового положения муниципальных образований в мире началось только в конце XX в., в зарубежной литературе к настоящему моменту накоплено значительное число работ по данной тематике. Исследования муниципального долга иностранных учёных можно разделить на три группы: 1) изучение эффективности ограничений, установленных на рост муниципального долга, 2) составление рейтингов муниципальных единиц по уровню долга, 3) выявление факторов, влияющих на объем задолженности муниципалитетов.

Изучение факторов долговой нагрузки низовых территориальных единиц – самая распространённая тема из трёх. Она стала наиболее популярной у научных коллективов США [1] и Испании [2, 3] и Португалии [4], однако встречаются и исследования учёных других стран [5, 6, 7, 8]. Иностранные специалисты сходятся на том, что на долговую нагрузку муниципалитетов оказывают влияние пять групп факторов: бюджетно-финансовые, социальные, экономические, экономико-географическое положение и институты. Согласия в том, какие факторы влияют больше остальных, в научном мире не сложилось.

В России данные о муниципальном долге не публикуются в консолидированных базах вместе с иными бюджетными показателями, а потому являются крайне труднодоступными. Более того, публикация сведений о муниципальных заимствованиях не обязательна для местных администраций. Во многом по причине недостатка и сложной собираемости данных исследования долговой ситуации в муниципалитетах России крайне немногочисленны. В них показатели муниципального долга преимущественно анализируются либо для

одного выбранного муниципалитета-ключа (например, для Казани [9], Волгограда [10], Саратова [11] и др.), или проводится анализ объёма муниципального долга в сумме по всей стране (на основе данных Минфина РФ) [12, 13]. Практически не имеется исследований, содержащих сравнительный анализ муниципального долга на примере не одного, а нескольких муниципальных образований. Среди таких работ – только исследования Вологодского научного центра РАН (М.А. Печенской-Полищук и А.И. Поваровой), в которых проведено сравнение долговой ситуации в городских округах Вологодской области [14], а также региональных столицах Северо-Западного федерального округа (СЗФО) [15, 16].

Главной идеей данного исследования стало восполнение пробела в знаниях о муниципальном долге в Российской Федерации. Целью исследования стало выявление факторов, определяющих формирование долговой нагрузки бюджетов городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. (далее – крупных городских округов, крупных городов), и оценка влияния долговой нагрузки на уровень и динамику их социально-экономического развития.

Для реализации поставленной цели были поставлены следующие задачи:

- проведение анализа объёма муниципального долга и уровня муниципальной нагрузки в городских округах России с численностью жителей более 100 тыс. чел. в период 2014-2020 гг.;
- проведение типологии городских округов с численностью населения более 100 тыс. чел. по уровню и динамике муниципальной задолженности;
- определение ключевых факторов, оказывающих влияние на формирование долговой нагрузки бюджетов крупных городских округов;
- оценка влияния основных факторов на формирование долговой нагрузки и долговой политики властей городских округов;
- составление прогноза влияния долговой нагрузки на бюджетную ситуацию в городских округах России с населением более 100 тыс. чел.

В качестве основных рабочих гипотез были приняты следующие предположения:

1) Долговая ситуация в крупных городских округах России в наибольшей степени определяется экономическими факторами (уровнем развития локальной экономики): чем выше уровень экономического развития города, тем ниже уровень долга.

2) Высокие показатели долговой нагрузки на бюджеты крупных городов оказывают заметное негативное влияние на уровень и динамику социально-экономических показателей их развития.

В составе методов при проведении исследования были использованы: статистиче-

ский анализ; эконометрический анализ; картографирование; ГИС-анализ; методы построения инфографики; качественный сравнительный анализ (в частности, для исследования нормативно-правовых актов в сфере регулирования вопросов местного значения, в сфере бюджетных отношений); экспертные интервью с представителями финансовых отделов городских администраций.

Методология исследования основывается на научно-исследовательских наработках и результатах, полученных в ходе исследования бюджетной ситуации в субъектах РФ и муниципальных образованиях РФ Институтом реформирования общественных финансов и Центром региональной политики РАНХиГС под руководством В.В. Климанова, Институтом экономики города.

Результаты данной научно-исследовательской работы могут быть использованы в интересах: органов местного самоуправления; органов власти субъектов РФ; законодательства РФ в области бюджетного регулирования; законодательства РФ в области регулирования местного самоуправления.

Экономическая эффективность и практическая значимость исследования состоит в улучшении качества финансовой политики муниципальных образований (городских округов) РФ; в разработке механизмов государственной и муниципальной политики по снижению долговой нагрузки муниципальных образований (крупных городских округов); в прогнозировании изменения долговой нагрузки крупных городских округов РФ и сопутствующего изменения муниципальной бюджетной политики крупнейших городов страны.

## **1. Методика оценки долговой нагрузки городских округов РФ с численностью населения более 100 тыс. чел.**

В качестве объекта исследования для измерения долговой нагрузки были определены городские округа России, имеющие в своих границах города и характеризующиеся численностью населения в границах муниципального образования на 1 января 2021 г. более 100 тыс. чел. По состоянию на период написания работы число таких городских округов в России достигло 189.

Выбор в качестве исследовательского объекта исключительно городских округов обусловлен относительной в сравнении с муниципальными районами простотой устройства бюджетной системы данного типа муниципальных образований. Отсутствие второго уровня местного самоуправления (уровня городских и сельских поселений) и, соответственно, иерархической двухуровневой структуры бюджета в границах городских округов в значительной степени упрощает сбор и анализ бюджетных данных.

Основной источник данных о доходных и расходных характеристиках городских округов (в том числе данных об объёме расходов на обслуживание муниципального долга) в 2015-2020 гг. – сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований в Базе данных муниципальных образований (БДМО) Росстата [17]. В случае наличия ошибок и пропусков в бюджетных данных в БДМО статистические сведения дополнялись из отчётов об исполнении бюджетов городских округов, а также отчётов «Бюджет для граждан», выложенных на официальных порталах муниципальных образований.

Набор источников данных о муниципальном долге для каждого городского округа был уникальным. Это обусловлено рядом особенностей публикации сведений о заимствованиях муниципалитетов в России. Хотя бюджетным законодательством принят широкий набор стандартизированных форм бюджетной отчётности [18], которые каждое муниципальное образование обязано составлять в рамках управления бюджетным процессом, отсутствует жёсткая регламентация того, какие именно материалы и заполненные формы отчётности следует опубликовывать в открытом доступе на порталах муниципалитетов. Более того, отсутствует законодательно закреплённое обязательство местных администраций публиковать в открытом доступе какую-либо информацию о муниципальном долге. Именно в этом состоит главная сложность сбора данных – для каждого муниципалитета источником данных о долге служит один или несколько документов из набора форм отчётности, которые местная администрация по своему усмотрению решает опубликовать на своём официальном муниципальном портале.

Помимо перечисленных ограничений, данные о муниципальном долге в большом числе случаев характеризуются неполнотой: зачастую они опубликованы не за все годы (в особенности это касается данных о долге городских и сельских поселений). Для большого числа муниципальных образований не публикуются данные о структуре муниципального долга по видам заимствований.

Для выполнения настоящего исследования данные об объёме и структуре муниципального долга за 2015-2020 гг. собирались из таких открытых источников, как:

- выписки из долговых книг городских округов;
- отчёты о муниципальном долге;
- отчёты «Бюджет для граждан»;
- пояснительные записки к отчётам об исполнении бюджетов городских округов;
- программы муниципальных заимствований городских округов;
- бюджетные прогнозы муниципального образования;
- порталы «Открытый бюджет» муниципальных образований и субъектов РФ;
- аналитические записки по итогам социально-экономического развития городских округов (в том числе протоколы выступлений руководителей местных администраций);
- отчёты о контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях контрольно-счётных палат муниципалитетов;
- и др. источники.

Итого сбор данных для городских округов осуществлялся по следующим бюджетным показателям за 2015-2020 гг.:

- объём исполненных доходов бюджета;
- структура исполненных доходов бюджета (объём исполненных доходов бюджета по ключевым (верхним) статьям доходов);
- объём исполненных расходов бюджета;
- структура исполненных расходов бюджета (объём исполненных расходов бюджета по классификатору бюджетных расходов (по верхним статьям расходов));
- объём муниципального долга на 1 января;
- структура муниципального долга на 1 января (объём долга по ключевым видам долговых обязательств).

По результатам сбора данных была составлена база показателей для 189 городских округов России с численностью населения на 1 января 2021 г. более 100 тыс. чел. Из них непрерывный ряд сведений об объёме муниципального долга за весь период 2015-2020 гг.

удалось составить только для 155 городов. Непрерывный ряд данных о структуре муниципального долга по основным видам долговых обязательств удалось составить для ещё меньшего числа городских округов – 134 из 189. Тем не менее, для каждого городского округа в базе данных имеются сведения о муниципальном долге хотя бы за один год из периода 2015-2020 гг.

На основе собранных показателей муниципального долга, в целях измерения уровня долговой нагрузки городских округов использовались два ключевых индикатора, закреплённых для оценки долгового положения муниципалитета в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ):

1) Отношение муниципального долга к собственным налоговым и неналоговым доходам местного бюджета, % (согласно БК РФ, не должно превышать 100%);

2) Доля расходов по обслуживанию долга в общем объёме расходов местного бюджета без учёта субвенций, %. (согласно БК РФ, не должна превышать 15%).

Эти показатели используются для анализа долговой нагрузки в немногочисленных российских исследованиях долгового положения муниципалитетов.

В отношении индикатора 1 следует отметить, что Бюджетным кодексом он закрепляется в ином виде, а именно как отношение объёма муниципального долга к объёму собственных доходов местного бюджета без учёта налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от НДФЛ, заменяющим дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Правила назначения дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, указанных в Бюджетном кодексе, устроены сложно. Согласно БК РФ, в каждом субъекте РФ в пользу местных бюджетов в обязательном порядке должно быть перераспределено не менее 15% доходов от НДФЛ, поступающих в консолидированный бюджет региона (дополнительно к 15% от НДФЛ, напрямую зачисляемым в местные бюджеты). Перераспределение данных 15% (и более) осуществляется по усмотрению региона: в форме либо единых, либо дополнительных дифференцированных нормативов отчислений, либо совмещения обоих перечисленных видов отчислений.

Важно, что регион может принять решение не назначать никаких дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в пользу определённых муниципальных образований. Зачастую именно в отношении крупнейших городских округов региона и городских округов со статусом региональных центров данные нормативы властями субъектов РФ не назначаются (исходя из предположения, что крупнейшие центры и так обладают большими в сравнении с окружающими муниципалитетами бюджетными ресурсами и потому не нуждаются в дополнительной финансовой поддержке).

Ввиду описанных выше сложностей в назначении дополнительных нормативов отчислений от НДСЛ, в частности нестабильности данных назначений в отношении муниципалитетов год от года, а также труднодоступности данных о них (ретроспективные данные хранятся в архивных законах, уже утративших силу), было принято решение пренебречь их учётом при измерении индикатора 1 долговой нагрузки.

Пороговые значения для определения критического уровня долговой нагрузки принимались в соответствии с установленными ограничениями, принятыми в БК РФ.

## 2. Оценка уровня и динамики долговой нагрузки крупных городских округов в России в 2015-2020 гг.

### 2.1. Общая характеристика долговой нагрузки городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел.

По данным на 1 января 2021 г. совокупный объём муниципального долга 188<sup>1</sup> городских округов России с населением более 100 тыс. чел. достиг 319,5 млрд руб., что составляет 82,4% от всего объёма долга муниципалитетов России и 92,7% всего долга городских округов (при доле в численности населения РФ – 42,8%). Абсолютный объём долга крупных городских округов год от года непрерывно растёт (рис. 1), а в отдельные годы – быстрее, чем в среднем по муниципалитетам России (рис. 2). За последние годы максимальный рост долга крупных городов (+7,7%) наблюдался в 2016 г. В год пандемии долг крупнейших городов рос не очень быстро (+2,7%). Полномочия городов не потребовали значительных дополнительных расходов, основные затраты на борьбу с пандемией пришлось на региональные бюджеты (в чьих полномочиях находится сфера здравоохранения).

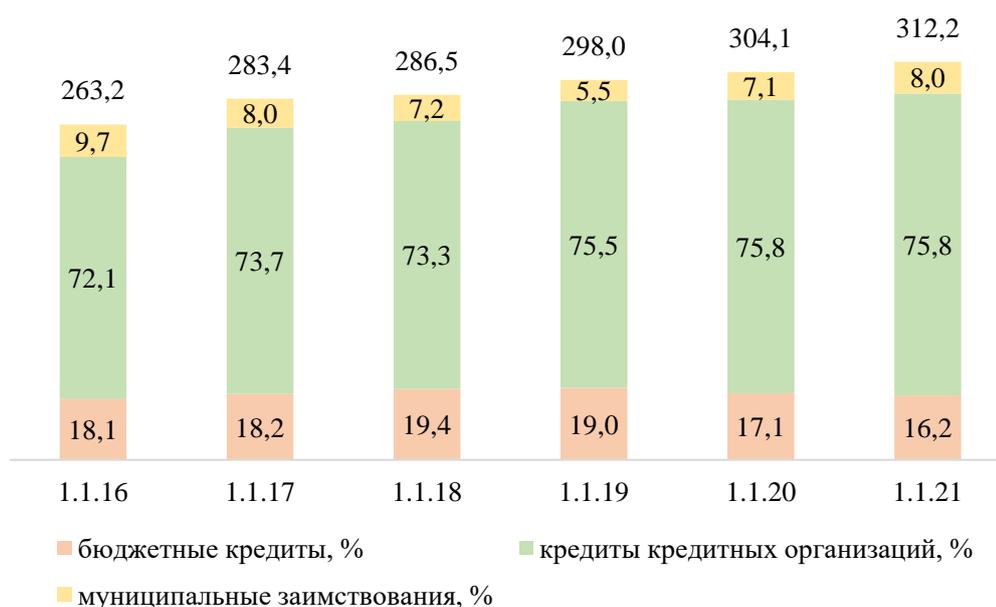


Рис. 1. Объём (в млрд руб.) и структура муниципального долга городских округов России с населением более 100 тыс. чел. на 1 января 2016-2021 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных. Расчёт совокупного объёма долга произведён по 174 городам, для которых имеется непрерывный ряд данных по долгу за 2015-2020 гг. или ряд с нехваткой данных за один год.

<sup>1</sup> Без учёта городского округа Махачкала, данные по которому на 1 января 2021 г. отсутствуют в открытом доступе.



Рис. 2. Темпы роста муниципального долга во всех муниципалитетах России и в крупных городских округах в 2016-2020 гг., %

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных. Расчёт совокупного объёма долга произведён по 174 городам, для которых имеется непрерывный ряд данных по долгу за 2015-2020 гг. или ряд с нехваткой данных за один год. Динамика муниципального долга по всем муниципалитетам страны рассчитана по данным Минфина России [19].

В структуре совокупного объёма долга городских округов преобладает самый «дорогостоящий» вид заимствований – кредиты от коммерческих организаций. На конец 2020 г. их доля в структуре долга крупных ГО составила более чем  $\frac{3}{4}$ . Интенсивное наращивание коммерческих кредитов крупными городскими округами происходило в 2015-2017 гг., после чего их рост замедлился, а доля стабилизировалась на уровне 75%. Нельзя сказать того же о бюджетном кредитовании городских округов с населением более 100 тыс. чел.: с 2019 г. доля более дешёвых за счёт низких процентных ставок (зачастую до 1%) заимствований из бюджетов вышестоящих уровней в структуре долга крупных ГО сокращается и в 2020 г. достигла самого низкого уровня с 2015 г.

Что касается прочих видов муниципальных заимствований – муниципальных гарантий и ценных бумаг – их доля в структуре долга продолжает год от года быть незначительной и держится на уровне 7-8% от объёма долга.

Сравнение структуры муниципального долга крупных ГО со всеми вместе взятыми муниципальными образованиями России показывает, что заимствования для крупнейших городов страны обходятся в значительной степени дороже, чем другим муниципальным образованиям (рисунки 3). Доля коммерческих кредитов в структуре долга крупных ГО в последние годы на 7 п.п. выше, чем в среднем по муниципалитетам страны, хотя в последние годы этот разрыв сокращается (с 12 п.п. по итогам 2015 г. до 7 п.п. по итогам 2020 г.). При

этом именно крупнейшие городские округа страны осуществляют заимствования в форме муниципальных гарантийных и облигационных займов (доля данных видов долговых обязательств городских кругов покрывает почти весь объём данных видов займов всех муниципалитетов России).



Рис. 3. Структура совокупного объёма муниципального долга крупных городских округов в сравнении со всеми муниципалитетами РФ на 1 января 2021 г.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных. Расчёт совокупного объёма долга произведён по 125 крупным городским округам, имевшим муниципальный долг на 1 января 2021 года, для которых были доступны данные о его объёме и структуре на указанную дату. Для показателя по всем муниципалитетам РФ использованы данные Минфина России [19].

Несмотря на рост муниципального долга в абсолютных значениях и сопутствующее увеличение доли дорогостоящих коммерческих кредитов, показатели долговой нагрузки крупных городов с 2017 г., наоборот, непрерывно снижались (рис. 4). Это снижение было обусловлено превышением темпов роста собственных доходов бюджета крупных городских округов над темпами роста муниципальных заимствований (в субъектах РФ ситуация была иной – снижение долговой нагрузки в среднем по регионам происходило за счёт снижения объёмов долга вплоть до 2020 года пандемии). Всего за последние пять лет отношение долга к собственным доходам в среднем по крупным ГО снизилось с 45,7% до 40,6% (на 4,6 п.п.). Так, современный уровень долговой нагрузки в среднем по крупным городам может расцениваться как относительно невысокий (не превышает 50%).

Вследствие невысокой в среднем по крупным городам долговой нагрузки, расходы на обслуживание долга в них также сравнительно небольшие. Доля расходов на обслуживание муниципального долга во всех расходах муниципального бюджета без учёта субвенций в среднем по крупным ГО России на конец 2020 г. находилась на уровне 1,1% (при максимально допустимом согласно БК РФ – 15%), с 2017 г. этот показатель в среднем по крупным ГО сократился вдвое (с 2,1% до 1,1%).

Так, согласно двум ключевым показателям бюджетной нагрузки можно свидетельствовать, что в целом по крупным городским округам России ситуация с долговой нагрузкой относительно благоприятная и на текущий момент далека от критической. Однако между собой долговое положение городских округов сильно различается.

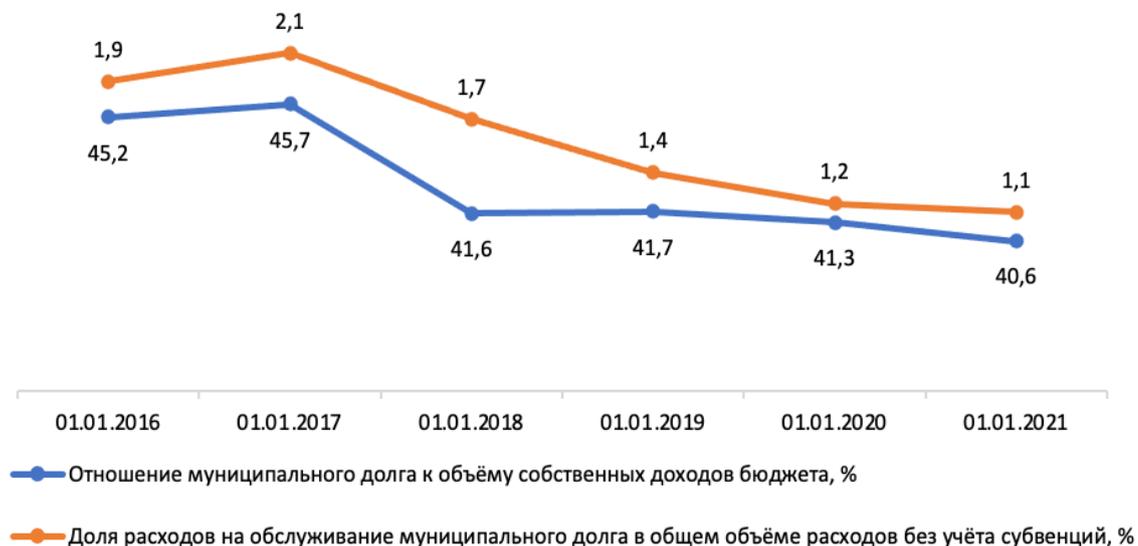


Рис. 4. Ключевые показатели долговой нагрузки крупных ГО России в 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

## 2.2. Дифференциация долговой нагрузки между городскими округами с численностью населения более 100 тыс. чел.

Велика дифференциация крупных городских округов по долговому положению.

По состоянию на 1 января 2021 г. у 37 крупных городских округов (т. е. у 20% выборки) вовсе не имелось муниципального долга. Преимущественно, это города-центры добывающих регионов, а также «геостратегических регионов» Дальнего Востока и Северного Кавказа, Крымского полуострова, получающие ввиду больших бюджетных доходов своих регионов дополнительные финансовые ресурсы на управление на местном уровне (рис. 5).

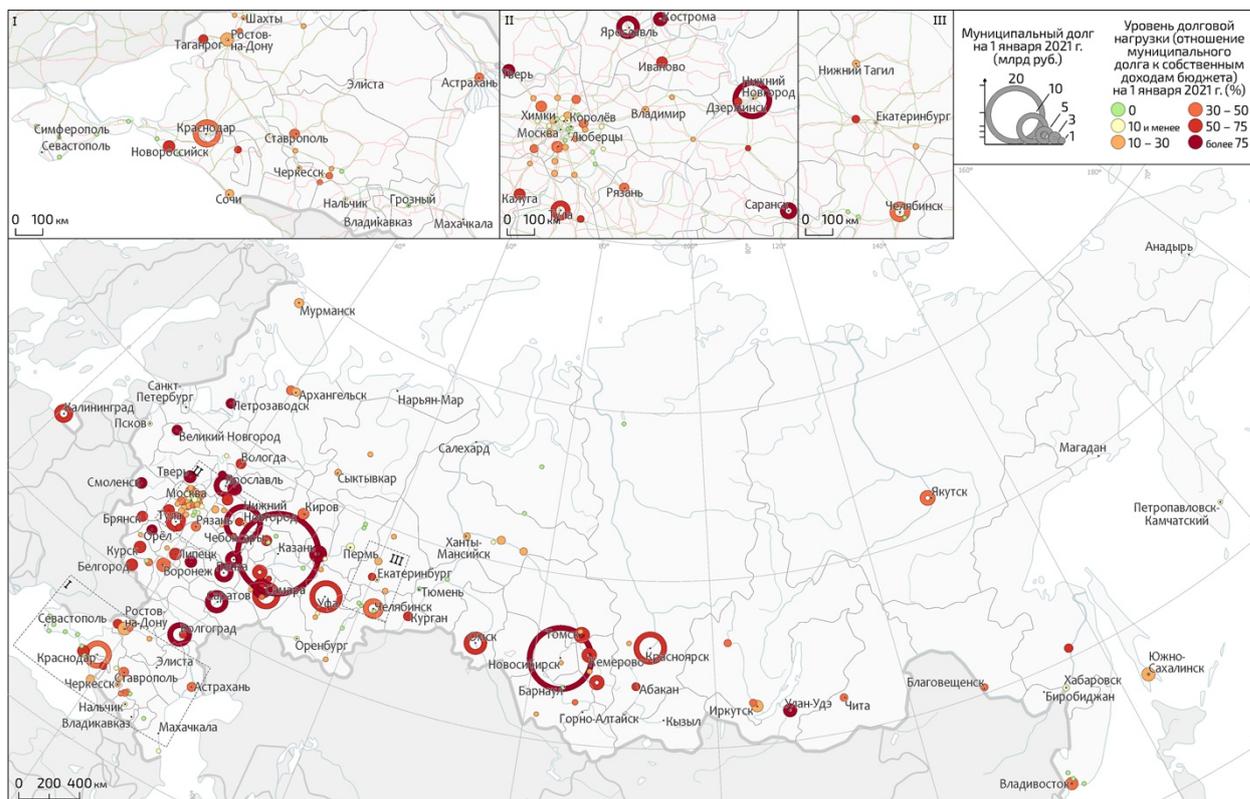


Рис. 5. Картограмма объёма муниципального долга и уровня долговой нагрузки в крупных городских округах России в 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Интересна наблюдаемая дифференциация долговых значений между городами разной людности (таблица 1). Самыми закредитованными и характеризующимися самыми высокими показателями долговой нагрузки являются самые крупные городские округа России – города-миллионники. В этих городах в среднем отношение муниципального долга к собственным доходам бюджета составляет 66,7%, что в 1,5 раза превышает среднее по крупным городским округам. Большому долгу соответствуют самые высокие среди городов разной людности доли расходов на обслуживание заимствований (2,9%).

Города с численностью населения от 250 до 1 млн чел. характеризуются схожими средними показателями долговой нагрузки, соответствующими среднестатистическим по всем вместе взятым крупным городским округам. Однако расходы на обслуживание долга в них несколько выше среднего (2,4% и 1,9% против 1,6%), а также темпы прироста муниципального долга разнятся от максимального среди групп людности +19,2% в год у городов с населением 250-500 тыс. чел. до минимального +2,9% в год у городов с 250-500 тыс. населения.

Уровень долговой нагрузки отчасти предопределяется и наличием статуса регионального центра: долговые показатели региональных столиц, в особенности Центральной России, также оказываются заметно выше средних по выборке крупных городов.

Самые малые городские округа из крупных – имеющие численность от 100 до 250 тыс. чел. – характеризуются самыми благоприятными показателями долгового положения. Долговая нагрузка в них в среднем составляет менее ¼ объёма собственных доходов бюджета, а расходы на погашение долга ежегодно составляют менее 1%, что фактически не накладывает дополнительных ограничений на бюджетные траты данных муниципалитетов.

Таблица 1

Ключевые показатели долговой нагрузки крупных городских округов России в среднем за 2015-2020 гг. по группам людности

Численность населения, тыс. чел.	Отношение муниципального долга к объёму собственных доходов бюджета, %	Доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объёме расходов без учёта субвенций, %	Темпы прироста муниципального долга, %
100-250	24,3	0,9	13,8
250-500	40,8	1,9	19,3
500-1000	42,3	2,4	2,6
более 1000 (миллионники)	66,7	2,9	4,8
региональные центры	51,9	2,4	7,8

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Тем не менее, темпы прироста долга в городах с 100-250 тыс. чел. населения одни из наиболее значительных, что создаёт риски ухудшения долговых показателей городов этой группы людности в ближайшие годы.

Динамика долговой нагрузки в крупных городах страны в последние годы была разнонаправлена. Среди 137 городов, у которых имеются данные за 2015 и 2020 гг. и за этот период имелся муниципальный долг, долговая нагрузка выросла в 2020 г. в сравнении с 2015 г. у 73 городов, тогда как у 64 городов она снизилась (рисунк 6). Рост долговой нагрузки в большинстве крупных центров не был значительным. Однако 18 городов показали рост долговой нагрузки на более чем 20 п.п. Половина из них – региональные центры, в основном субъектов Центральной России (Орёл – +55 п.п.; Тверь – +46,2 п.п.; Кострома – +29,5 п.п.; Рязань – +23,7 п.п.), испытывающие существенные проблемы с налоговыми поступлениями в бюджет в связи с интенсивным старением населения и депрессивным состоянием экономики.

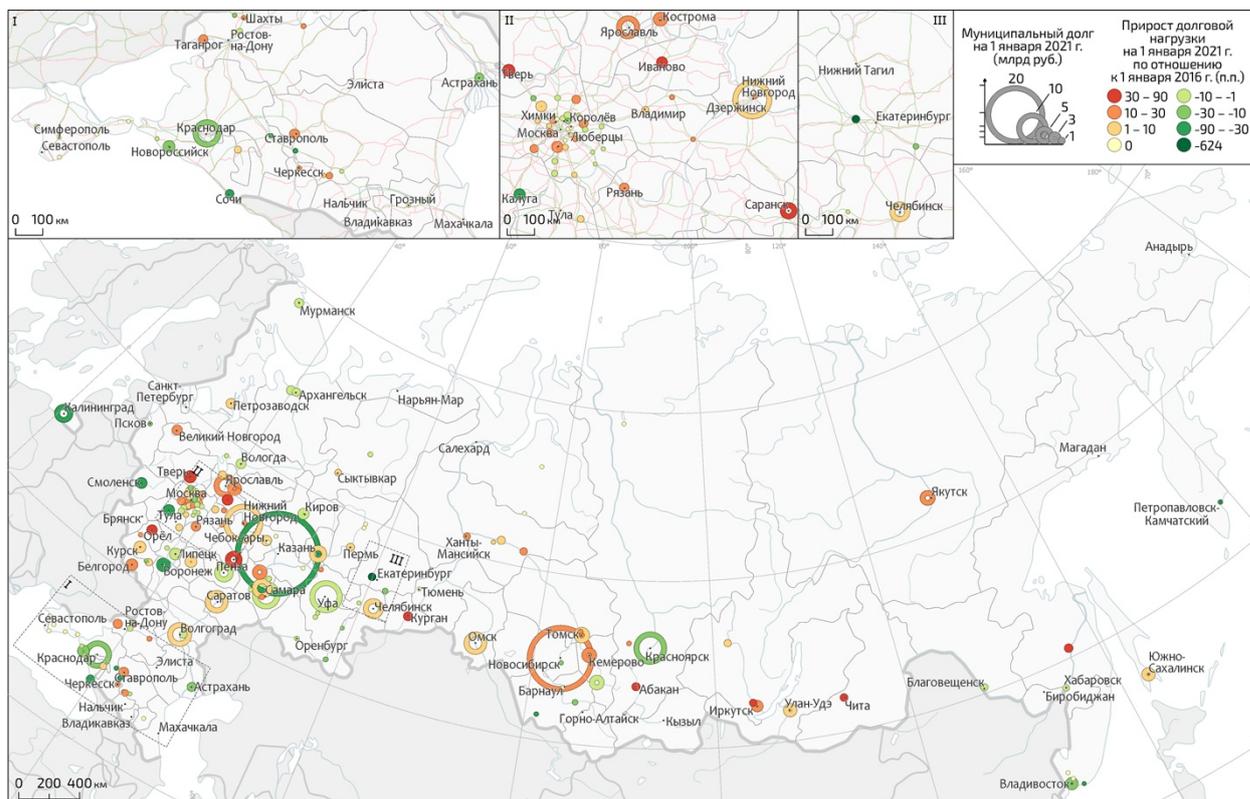


Рис. 6. Картограмма объёма муниципального долга и прироста долговой нагрузки в крупных городских округах России в 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Заметное (на более чем 20 п.п.) снижение долговой нагрузки было характерно для ряда крупных промышленных центров (Находка – -34 п.п., Армавир – -31,4 п.п., Невинномысск – -30,4 п.п., Каменск-Уральский – -21,9 п.п.). В основном снижение долговой нагрузки происходило именно во вторых городах и в некоторых миллионниках (Воронеж, Уфа, Казань), центры субъектов преимущественно наращивали долговую обременённость.

Ряд городов характеризуется экстремально высокими значениями долговой нагрузки (отношение муниципального долга к собственным доходам бюджета превышает допустимые БК РФ 100%). Всего за период 2015-2020 гг. в 10 крупных городских округах хотя бы за один год был превышен порог требований Минфина по объёму долга. Среди них Первоуральск, Казань, Саранск, Смоленск, Ижевск, Кострома, Саратов, Уфа, Орел, Белгород.

В большинстве случаев превышение допустимых Бюджетным кодексом РФ порогов долговой нагрузки формируется за счёт выдачи городскому округу больших бюджетных кредитов на реализацию крупных проектов федерального масштаба или же дорогостоящих, но остро необходимых для города инфраструктурных проектов. Например, в Казани экс-

тремальные значения долговой нагрузки (отношение долга к собственным доходам в среднем за 2015-2020 гг. составило 200,7%) обусловлены выдачей городу бюджетного кредита на проведение Универсиады-2013; в Саранске (132,4%) бюджетный кредит был получен на подготовку к проведению Чемпионата мира по футболу 2014; в Первоуральске (329,7%) – на капитальный ремонт городской системы водоснабжения.

В случае Казани и Саранска вынужденное для города использование бюджетных кредитов на реализацию общефедеральных задач (на проведение международных мероприятий) в итоге ложится в виде долгового бремени на сам муниципалитет и существенно ограничивает возможности новых заимствований на реализацию проектов развития. В значительном числе таких случаев города с такими долгами оказываются не в состоянии их погасить, и их задолженность прощается им региональными властями (долг просто списывается со счёта за счёт средств субъекта РФ, это отразилось в резком снижении долговой нагрузки к 2020 во многих из перечисленных городов с экстремальными размерами долга (рисунком б).

Среди 125 крупных городских округов, у которых имеется муниципальный долг, а также имеется непрерывный ряд данных о его структуре за период 2015-2020 гг., лишь около половины имели в составе муниципального долга два и более вида заимствований (61 из 125) за исследуемый период (рис. 7). Из них только 10 городов имели в структуре долга три вида займов, и ни один город не пользовался всеми четырьмя видами заимствований. Преимущественно, муниципальный долг формируется за счёт комбинации коммерческих и бюджетных кредитов. К таким инструментам управления муниципальным долгом, как муниципальные ценные бумаги и муниципальные гарантии, крупные городские округа прибегают редко. Использование двух данных долговых инструментов в основном характерно для «богатых» центров – миллионников, сырьевых и Подмосковных городов.

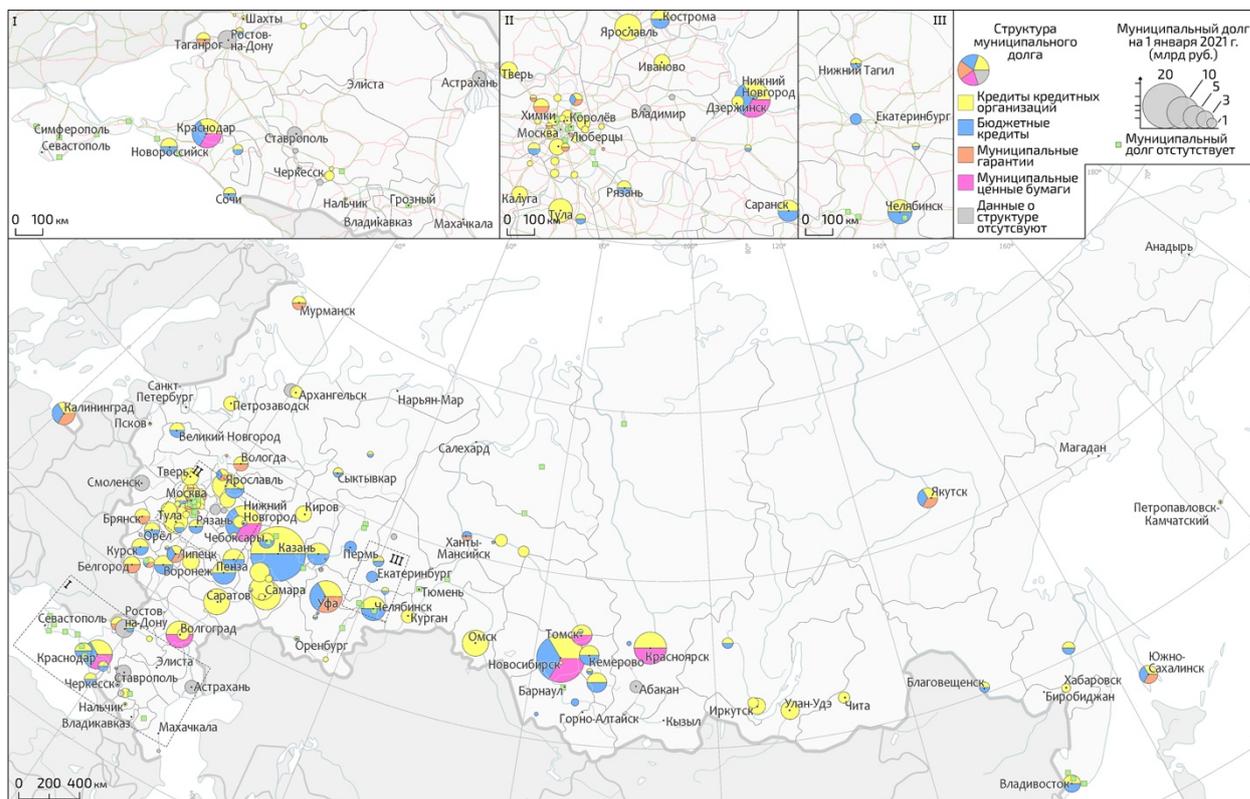


Рис. 7. Картограмма структуры муниципальных заимствований в крупных городских округах России в среднем за 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Так, муниципальными гарантиями за период 2015-2020 гг. воспользовались только 53 крупных города из 189, и только 24 из них имели муниципальные гарантии в структуре долга по состоянию на 1 января 2021 г. (рисунки 8). Муниципальные ценные бумаги в качестве долгового инструмента выпускали за исследуемый период вовсе только 8 городов, из которых только 6 имели их на начало 2021 г. (таблица 2). К сожалению, исходя из сведений и пояснительных записок, содержащихся на официальных порталах администраций, следует, что в большинстве случаев данные займы не направлены на реализацию проектов развития. Наличие муниципальных гарантий в структуре долга городских округов чаще всего является инструментом ответственности муниципалитета за долги местных жителей по платежам перед коммунальными службами, а выпуск муниципальных бумаг направлен на реструктуризацию долга. Исключение составляют городские округа Томск и Новосибирск, выпускающие ценные бумаги в целях привлечения дополнительных средств на развитие инфраструктуры науки и технологий на территории современных Томского технопарка и Академгородка.

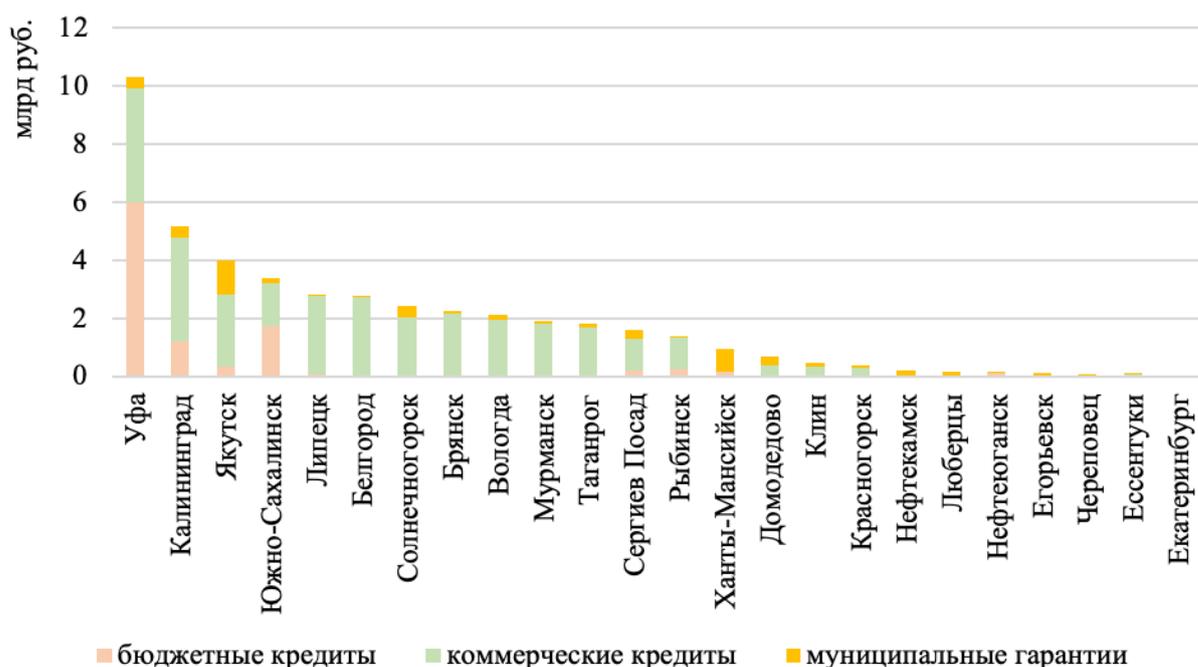


Рис. 8. Объем и структура муниципального долга крупных городских округов, имевших на 1 января 2021 г. в структуре долга муниципальные гарантии

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Таблица 2  
Объем и доля в структуре муниципального долга муниципальных ценных бумаг в крупных городских округах, использовавших данный вид заимствований в 2015-2020 гг.

Город	Объем муниципальных ценных бумаг, млн руб.						Доля в структуре муниципального долга в среднем за 2015-2020 гг., %
	01.01. 2016	01.01. 2017	01.01. 2018	01.01. 2019	01.01. 2020	01.01. 2021	
Новосибирск	6150,0	8950,0	11400,0	10050,0	14000,0	12400,0	52,6
Нижний Новгород	-	-	5000,0	5000,0	5000,0	7200,0	31,7
Красноярск	-	-	-	-	-	3000,0	4,8
Томск	626,2	1557,7	1538,9	1153,9	1895,4	2652,0	42,7
Краснодар	-	-	-	-	-	1600,0	3,1
Волгоград	2400,0	1800,0	1200,0	800,0	400,0	0,0002	14,4
Омск	700,0	2900,0	1750,0	1000,0	-	-	19,4
Волжский	300,0	270,0	180,0	120,0	-	-	11,4

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Доля расходов на обслуживание долга сильно коррелирует с уровнем долговой нагрузки ( $K_{\text{коррел}} = 0,88$ ), поэтому территориальное распределение показателей в целом совпадает (рис. 9). Однако интересно, что с ростом долговой нагрузки зависимость между показателями нарушается: различия между городами по объему расходов на возврат долга

увеличиваются (рис. 10). Например, Саратов тратит на покрытие долга в два раза больше средств, чем Тамбов, при том, что уровень долговой нагрузки данных городов совпадает. Дело в том, что объём расходов на обслуживание долга главным образом определяется объёмом коммерческих заимствований ( $K_{коррел} = 0,85$ ), а также их «дороговизной». В структуре долга как Саратова, так и Тамбова 100% составляют кредиты банков, но, очевидно, в случае Саратова кредит выдан на гораздо менее выгодных для города условиях под более высокую процентную ставку.

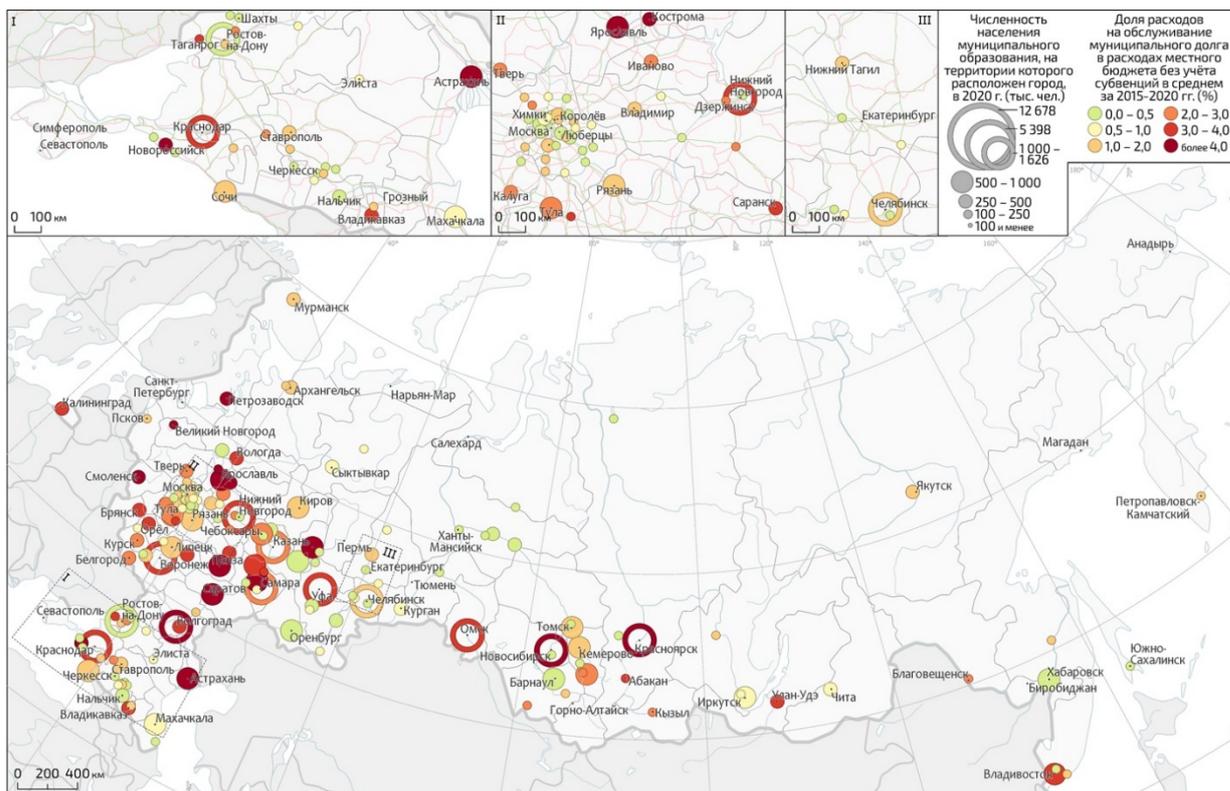
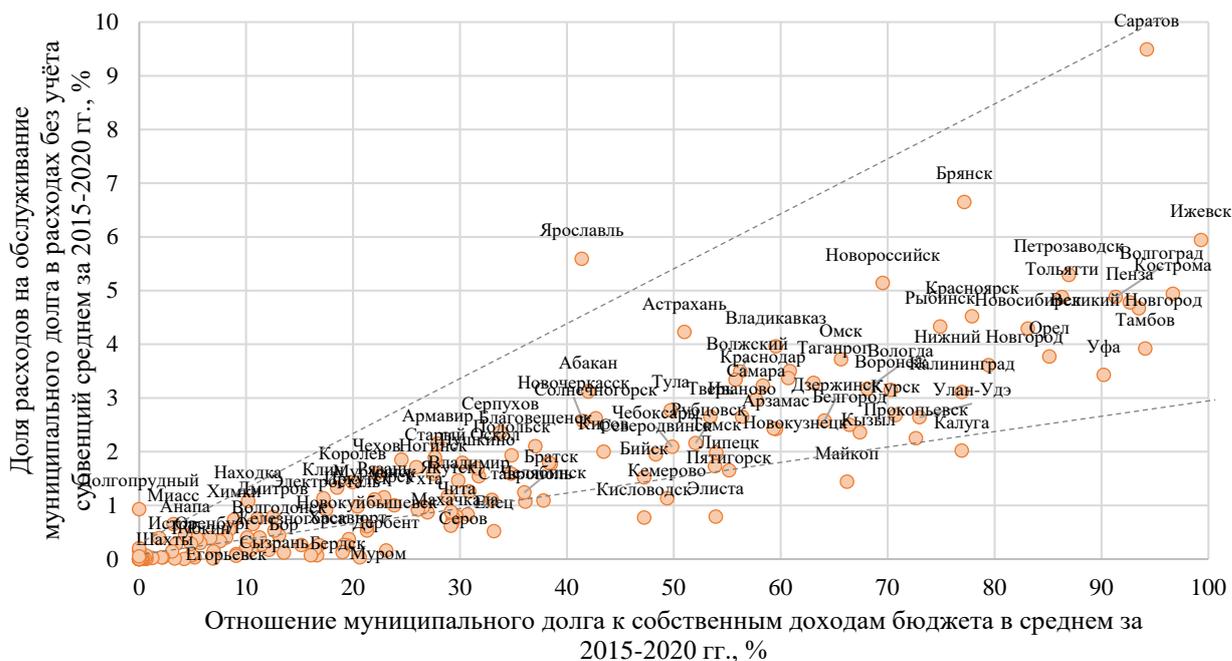


Рис. 9. Картосхема доли расходов на обслуживание муниципального долга в расходах местного бюджета без учёта субвенций в среднем ща 2015-2020 гг. для крупных городских округов России

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.



Примечание: На графике отсутствуют города с экстремальными значениями муниципального долга (Казань, Саранск, Смоленск, Первоуральск).

Рис. 10. Распределение крупных городских округов России по двум ключевым показателям долговой нагрузки, регламентированным Бюджетным кодексом РФ, в 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе подготовленной базы данных.

Проведённый анализ позволяет говорить о том, что лишь в единичных случаях муниципальные займы берутся городами на реализацию проектов городского развития. В основном долг является средством получения дополнительных средств на реализацию базовых социальных полномочий в условиях дефицита бюджета, или инструментом покрытия долгов граждан. Такая ситуация лишней раз свидетельствует о сложившемся кризисе бюджетного положения муниципальных образований страны и проблеме самостоятельности их развития. Она доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне власти в сторону расширения финансовых и управленческих возможностей муниципалитетов.

### 2.3. Типология крупных городских округов России по долговым обязательствам

Рассмотрение различий городов по ключевым показателям долговой нагрузки позволяет разделить их на несколько ключевых типов, исходя из которых могут выработаться конкретные решения по усовершенствованию управления долговой нагрузкой.

Для проведения типологии городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. по долговой ситуации за основу были взяты два ключевых показателя,

характеризующих долговую нагрузку. Один показатель характеризует масштаб долговых обязательств в сопоставлении с имеющимися у города собственными финансовыми ресурсами – это показатель долговой нагрузки, регламентированный БК РФ – средняя доля муниципального долга в собственных налоговых и неналоговых доходах местного бюджета в 2015-2020 гг., %;

Показатель «Средняя доля расходов по обслуживанию долга в общем объёме расходов местного бюджета без учёта субвенций в 2015-2020 гг., %» при составлении типологии не использовался ввиду сильной корреляции с показателем отношения долга к собственным доходам (использование дублирующих показателей бессмысленно).

Второй использованный показатель характеризует динамику муниципального долга в период с 2015 до 2020 г., и выражается как средний прироста долговой нагрузки (отношения долга к собственным бюджетным доходам) в 2016-2020 гг., выраженный в процентных пунктах.

Соответственно, типология городов была составлена исходя из взгляда на долговую нагрузку с двух ракурсов – с точки зрения её масштаба и изменения (роста или убыли) во времени.

Исходя из распределения городов по имеющимся показателям, описанном в разделе 2.2, было сформировано пять типов городских округов по характеристикам долговой нагрузки:

Тип 1 – Городские округа с отсутствием муниципального долга;

Тип 2 – Городские округа с относительно низкой и сокращающейся долговой нагрузкой;

Тип 3 – Городские округа с относительно низкой, но увеличивающейся долговой нагрузкой;

Тип 4 – Городские округа с относительно высокой и сокращающейся долговой нагрузкой;

Тип 5 – Городские округа с относительно высокой долговой нагрузкой, которая продолжает расти.

Для отнесения городских округов к тому или иному типу использовались критерии, указанные в таблице (*таблица 3*). В качестве граничного значения критерия масштаба долговой нагрузки был признан уровень отношения муниципального долга к собственным доходам бюджета, равный 50%. Для показателя динамики долговой нагрузки граничным значением был признан переход значений прироста через 0.

Подробно результаты разделения крупных ГО России на типы по характеру долговой нагрузки приведены в Приложении А. Наиболее многочисленный тип городских округов по долговой нагрузке – города с относительно невысоким уровнем долга, но растущим (Тип 3) (рис. 11). Одновременно к последнему типу – Типу 5 – характеризующемуся как высоким уровнем задолженности, так и её ростом, было отнесено 29 городов, что соответствует 15% всех исследуемых городских округов.

Таблица 3

Критерии отнесения крупных городских округов России к различным типам по долговой нагрузке

	Показатель	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Тип 5
Критерий 1	Средняя доля муниципального долга в собственных налоговых и неналоговых доходах местного бюджета в 2015-2020 гг., %	0	менее или равно 50%	менее или равно 50%	более 50%	более 50%
Критерий 2	Средние годовые темпы прироста муниципального долга в 2016-2020 гг., %	–	менее 0%	более 0%	менее 0%	более 0%

Источник: составлено авторами на основе расчётов по показателям подготовленной базы данных.

Иначе говоря, в неблагоприятном долговом положении (Типы 4 и 5) находится почти треть крупных городов России (54 города из 189 или 28,5% всех крупных городов).

Лишь немногим более трети крупных ГО демонстрируют в последние годы снижение долговой нагрузки – это округа, отнесённые к Типам 2 и 4. В наиболее благоприятном положении находятся 30 городских округов выборки, в которых долг совсем невелик или вовсе отсутствует и при этом не наблюдает тенденции к росту.

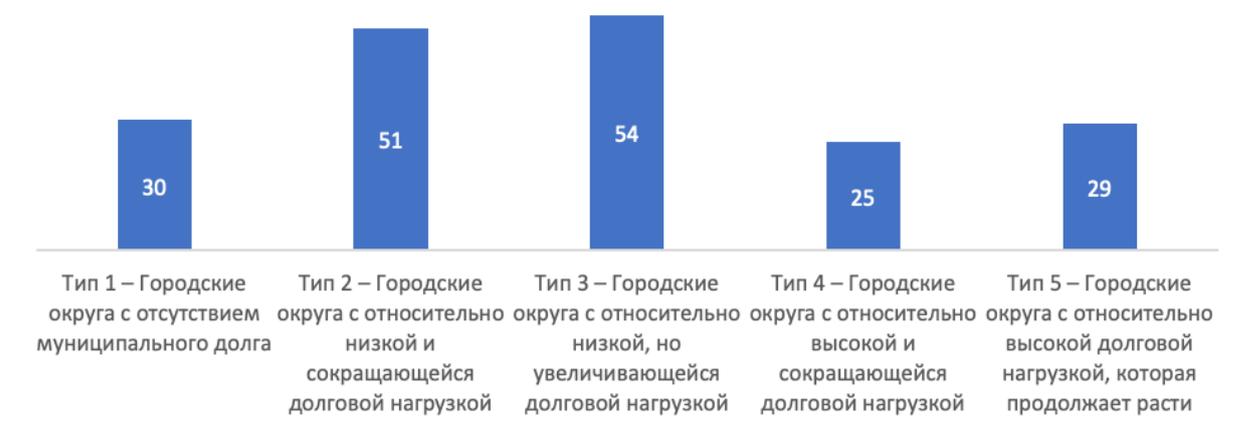


Рис. 11. Распределение крупных городских округов России по типам долговой нагрузки в 2015-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе собранных материалов о муниципальном долге городов.

### **3. Факторы формирования долговой нагрузки городских округов России с населением более 100 тыс. чел.**

#### **3.1. Методика оценки вклада различных факторов в формирование бюджетной задолженности городских округов РФ**

Анализ зарубежных работ, посвящённых анализу влияния различных факторов на изменение уровня муниципального долга и долговой нагрузки в городах и сельских территориях, позволяет выделить несколько основных групп факторов долгового положения муниципалитетов:

- Факторы финансово-бюджетного положения муниципалитета;
- Экономические факторы;
- Экономико-географическое положение;
- Социальные факторы;
- Политические факторы (или институционально-политические).

В настоящем исследовании была проведена попытка провести расчётную оценку влияния перечисленных групп факторов (за исключением институционально-политических) на уровень долговой нагрузки 189 крупнейших городских округов страны в 2015-2020 гг.

По аналогии с зарубежными исследованиями (и в целях обеспечения частичной сопоставимости результатов по России с зарубежными странами) в качестве индикатора долговой нагрузки при анализе использовался показатель душевого объёма муниципального долга (выражается в тыс. руб. / чел.).

Для четырёх групп факторов: 1) факторов бюджетно-финансового положения муниципалитета; 2) экономических факторов; 3) фактора экономико-географического положения; 4) социальных факторов были подобраны соответствующие показатели для проведения счётного корреляционного и регрессионного факторного анализа зависимости от них долгового положения крупных городов (*таблица 4*). Пятая группа факторов, характеризующих влияние институтов и политических сил на долговое положение, не была включена в расчётный анализ по причине отсутствия приемлемых для измерения факторных явлений индикаторов.

Источником данных для большинства факторных показателей послужила База данных муниципальных образований. Для включения в анализ были отобраны наиболее качественно заполненные в базе показатели, релевантно отражающие суть и динамику влияющего фактора.

Таблица 4

Показатели для расчётной оценки факторов влияния на долговое положение крупных городских округов России

Группа факторов	Показатель	Источник	Период
Факторы бюджетно-финансового положения муниципалитета	Доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	БДМО	2015-2020
	Собственные налоговые и неналоговые доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	БДМО	2015-2020
	Среднегодовая бюджетная обеспеченность (по доходам бюджета в приведённых ценах) на одного жителя, тыс. руб. / чел.	БДМО	2015-2020
	Доля собственных доходов местного бюджета в общем объёме доходов бюджета, %	БДМО	2015-2020
	Обеспеченность собственными доходами бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб. / чел.	БДМО	2015-2020
	Доля дефицита / профицита бюджета в доходах местного бюджета, %	БДМО	2015-2020
Экономические факторы	Инвестиции в основной капитал (без учёта малых предприятий) на душу населения, тыс. руб. / чел.	БДМО	2015-2020
	Среднемесячная заработная плата работников организаций в ценах 2020 года, руб.	БДМО	2015-2020
	Среднемесячные доходы населения (по данным о налогооблагаемой базе НДФЛ ФНС России, в приведённых ценах), тыс. руб.	ФНС России	2015-2019
Фактор экономико-географического положения	Расстояние по автомобильной дороге до регионального центра, км	рассчитано по данным OSM с использованием программного пакета ArcGIS	2020
	Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города с численностью населения более 500 тыс. чел., км		2020
	Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города-миллионника, км		2020
Социальные факторы	Численность населения на 1 января, человек	БДМО	2015-2020
	Доля населения в трудоспособном возрасте, %	БДМО	2015-2020

Источник: составлено авторами по перечню показателей БДМО Росстата и др.

Для измерения фактора бюджетно-финансового положения муниципалитета в анализ были включены показатели, характеризующие как совокупные доходы бюджета городских округов (с учётом трансфертов), так и только собственные налоговые и неналоговые доходы бюджета, которыми преимущественно распоряжаются муниципалитеты при финансировании своих полномочий. Использовались показатели, выражающие как абсолютный объём доходов бюджета, так и обеспеченность ими жителей. В качестве дополнительного индикатора бюджетного положения городских округов был использован ключевой показатель бюджетной самостоятельности муниципалитетов – доля собственных доходов в

структуре доходов бюджета (%). Отдельным показателем доли дефицита / профицита в объёме доходов бюджета был измерен ежегодный баланс бюджета по итогам финансового года. Фактор данного показателя потенциально имеет важное значения при определении долговой нагрузки, поскольку в подавляющем большинстве случаев долг муниципалитетов направлен именно на погашение бюджетного дефицита.

Для характеристики экономических факторов были использованы показатель инвестиционной активности (душевые инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий) и два показателя доходов населения (уровень заработных плат работников крупных и средних предприятий и дополнительно – среднемесячные доходы населения по данным о налогооблагаемой базе НДФЛ ФНС России). Фактически перечисленные три индикатора являются единственными доступными показателями для измерения экономического развития муниципалитетов страны.

Показатель доходов населения по данным о налогооблагаемой базе НДФЛ был дополнительно включён в анализ ввиду высокой роли налоговых отчислений от НДФЛ (т.е. отчислений от легально регистрируемого дохода граждан) в доходах местных бюджетов. К тому же, с учётом того, что данные о заработных платах собираются Росстатом только по крупным и средним организациям, сведения по отчётам о НДФЛ могут характеризовать реальный уровень доходов населения и, как следствие, уровень экономического развития территории более точно.

Иные показатели экономического развития городских округов, содержащиеся в БДМО Росстата, признаны нерелевантными для проведения оценки. Показатель отгрузки товаров и услуг по крупным и средним предприятиям не был использован по причине низкого качества заполненных данных и наличия большого числа пропусков в них. Показатели валового муниципального продукта, зачастую используемые при расчётах влияния экономических факторов в зарубежных исследованиях, для российских муниципальных образований официальным статистическим ведомством не рассчитывается.

Для измерения фактора экономико-географического положения было рассчитано три показателя. Расчёт проводился с использованием ГИС-анализа доступности городов по автомобильным дорогам до ближайшего регионального центра или крупногородской агломерации. При расчёте расстояния до агломерации в качестве агломераций в первом случае понимались города с численностью населения более 500 тыс. чел., во втором случае – города с населением более 1 млн чел. Расчёт доступности проводился только по автомобильным дорогам, как варианту транспортного сообщения, доступному для большинства городов, в том числе удалённых от основной полосы расселения.

Измерение социального фактора производилось с помощью индикатора численности населения, а также возрастной структуры населения – доли населения в трудоспособном возрасте. Использование перечисленных двух показателей позволяет оценить, как влияние людности на долговую нагрузку, так и динамики численности, и структурных особенностей контингента местных жителей. Низкое качество отечественных муниципальных данных об объектах социальной инфраструктуры – о числе введённых объектов, а также об обеспеченности населения социальными услугами – не позволяет провести оценку влияния перерасходования средств на социальные нужды на долговую нагрузку муниципалитетов, поэтому данная оценка в исследовании отсутствует.

Для проведения расчётов был составлен панельный набор данных, содержащий сведения по всем переменным за период 2015-2020 гг. или иных доступных лет из периода. Основной анализ влияния факторов осуществлялся путём расчёта парных корреляций независимой переменной долговой нагрузки (душевого объёма муниципального долга) с каждой из факторных переменных. Для уточнения и определения более точной характеристики зависимости долговой обременённости от факторных переменных дополнительно рассматривалось взаимовлияние показателей на диаграммах рассеяния.

### **3.2. Результаты оценки влияния факторов на долговое положение городских округов РФ в 2015-2020 гг.**

Результаты корреляционного анализа свидетельствуют, что ни один из факторных показателей не имеет значительной прямолинейной связи с душевым объёмом муниципального долга (*таблица 5*).

Ни по одному факторному показателю не наблюдается значения коэффициента корреляции более 0,5. Максимальное значение  $K_{коррел}$  характерно для показателя из социальной группы факторов – численности населения (значение коэффициента 0,38), что подтверждает зависимость долговой нагрузки от людности города, отмеченной при оценке дифференциации крупных городов по долговым показателям в разделе 2.2.

Вследствие повышенной взаимозависимости с численностью населения города, наблюдается заметная корреляция душевых объёмов муниципального долга и с объёмными показателями доходов бюджета (объёмом всех доходов бюджета и объёмом собственных налоговых и неналоговых доходов), которые сильно автокоррелированы с людностью (корреляция показателей 1 и 2 в таблице с показателем 15 достигает 0,86).

Таблица 5

Матрица парных корреляций между душевым объёмом муниципального долга и факторными переменными для крупных городских округов России

Показатель	N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Муниципальный долг на душу населения, тыс. руб. / чел.	1		0,34	0,35	-0,03	0,11	0,01	-0,18	0,01	0,04	-0,05	-0,26	0,07	0,02	0,38	-0,01
Доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	2			0,95	0,25	0,19	0,28	-0,01	0,21	0,30	0,30	-0,07	0,22	0,10	0,86	0,28
Собственные налоговые и неналоговые доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	3				0,18	0,40	0,34	-0,03	0,17	0,32	0,30	-0,06	0,21	0,11	0,86	0,30
Среднегодовая бюджетная обеспеченность (по доходам бюджета в приведённых ценах) на одного жителя, тыс. руб. / чел.	4					0,01	0,84	0,08	0,68	0,49	0,63	0,45	0,44	0,26	-0,17	0,31
Доля собственных доходов местного бюджета в общем объёме доходов бюджета, %	5						0,45	-0,08	0,05	0,24	0,25	-0,06	-0,01	0,05	0,21	0,19
Обеспеченность собственными доходами бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб./чел.	6							0,04	0,53	0,53	0,73	0,37	0,39	0,25	-0,10	0,39
Доля дефицита / профицита бюджета в доходах местного бюджета, %	7								0,04	0,01	0,08	0,11	0,14	0,11	-0,06	-0,04
Инвестиции в основной капитал (без учёта малых предприятий) на душу населения, тыс. руб. / чел.	8									0,34	0,39	0,28	0,35	0,23	-0,04	0,20
Среднемесячная заработная плата работников организаций в ценах 2020 года, руб.	9										0,48	0,33	0,51	0,36	0,10	0,31
Среднемесячные доходы населения (по данным о налогооблагаемой базе НДФЛ ФНС России, в приведённых ценах), тыс. руб.	10											0,34	0,26	0,13	-0,02	0,39
Расстояние по автомобильной дороге до регионального центра, км	11												-	-	-0,23	0,28
Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города с численностью населения более 500 тыс. чел., км	12													-	0,06	0,61
Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города-миллионника, км	13														-0,01	0,35
Численность населения на 1 января, человек	14															0,19
Доля населения в трудоспособном возрасте, %	15															

Источник: составлено авторами по результатам корреляционного анализа.

Удивительно, но для российских крупных городов оказываются справедливы выводы, полученные многими учёными США и других зарубежных стран, о том, что наибольшая нехватка бюджетных средств на развитие и большой уровень долговой нагрузки характерны именно для крупнейших наиболее развитых миграционных центров.

Менее значительная, но всё же заметная слабая отрицательная корреляция наблюдается между показателями душевого муниципального долга и расстоянием по автомобильной дороге до регионального центра (значения коэффициента  $-0,26$ ). Наблюдается характерное для России «обратное» влияние центр-периферийной концепции при рассмотрении бюджетных показателей: с приближением к региональной столице (или при наличии статуса региональной столицы) долговая устойчивость крупных городов ухудшается. Иначе, чем ближе к региональному центру, тем больше долговая нагрузка на бюджет.

С остальными факторными показателями не наблюдается даже слабой корреляционной связи. Интересно, что корреляционный анализ не показывает взаимосвязи долговой нагрузки с показателями, характеризующими фактор экономического развития города (с инвестициями и доходами населения), тогда как отмечается заметная корреляция экономических показателей с показателями бюджетной обеспеченности (см. *таблица 5*).

Тем не менее при ручном анализе зависимости посредством построения диаграмм рассеяния можно отметить тренд на более низкую долговую нагрузку ряда крупных городских округов с повышенной обеспеченностью инвестициями за счёт крупных располагающихся в них компаний. Среди таких примеров в основном города с присутствием крупного бизнеса – Череповец (ПАО «Северсталь»); Березники (ПАО «УРАЛКАЛИЙ»); Салават (ОАО «Газпром нефтехим Салават»); города-центры нефте- и газодобывающих компаний ХМАО и ЯНАО – Нефтеюганск, Ноябрьск и др. С высокой долей вероятности в перечисленных городах низкая долговая нагрузка на одного жителя обусловлена значительной финансовой поддержкой крупных компаний. Она может выражаться как в высокой социальной ответственности данных компаний на территориях присутствия (строительство капитальных объектов на территории городских округов осуществляется за их средства, за счёт чего муниципалитетам не приходится испытывать недостаток финансов и влезать в долги), так и в высоких

собственных доходах бюджета за счёт налоговых отчислений от компаний, которых сполна хватает на исполнение всех местных расходных обязательств.

Важным результатом стало и отсутствие значимой корреляционной взаимосвязи между дефицитом / профицитом бюджетов крупных городов и уровнем их бюджетной задолженности ( $K_{\text{коррел}}$  всего  $-0,18$ ). Хотя справедливо небольшие значения коэффициента отрицательны – при дефиците бюджета показатели душевого долга растут, однако происходит это лишь в 18% случаев.

Таким образом, результаты корреляционного анализа показали связь долговой нагрузки, прежде всего, с социальной группой факторов (а именно с людностью города), а также неустойчивую взаимосвязь с фактором экономико-географического положения в зависимости от расстояния до регионального центра. Факторы бюджетно-финансового положения муниципалитета (обеспеченности бюджетными финансами на жителя и балансов исполнения бюджетов последних финансовых лет), как и экономические факторы оказались незначимы.

Корреляционный анализ с помощью классического линейного коэффициента корреляции (рассчитан на основе использования функции «КОРРЕЛ» программного пакета Microsoft Excel) позволяет проследить только наличие или отсутствие линейной взаимосвязи между явлениями. Однако не исключено, что взаимовлияние показателей долговой нагрузки и влияющих на неё факторов подчиняется нелинейным закономерностям, или же наблюдается для ограниченной группы крупных. Так при анализе диаграмм рассеяния была выявлена связь долговой нагрузки с инвестиционной активностью, хотя при корреляционном анализе на массиве всех крупных городов эта связь оказалась не значима ( $K_{\text{коррел}}$  равен  $0,01$ ).

Отсутствие влияния экономических факторов на удельные показатели долговой нагрузки в целом по всем крупным городам (при их влиянии на иные показатели бюджетного состояния городских округов), а также слабые уровни зависимостей с остальными группами факторов, установленные методом корреляционного анализа, в значительной степени могут объясняться высокой ролью группы институционально-политических условий, влияние которых в силу методологических ограничений в настоящем исследовании не оценивалось.

В российских работах, посвящённых анализу бюджетных показателей городов, наиболее распространённым является вывод о том, что распределение бюджетных

финансов по территории страны в наибольшей степени определяется влиянием скрытых субъективных институциональных факторов, которые не удаётся установить с помощью численного анализа. Высокую значимость данной группы факторов на долговое положение крупных городов в виду этого также нельзя исключать.

Однако оценка влияния институциональных условий на любое явление затруднительна. В случае влияния на долговую нагрузку она представляет особый интерес для будущих исследований.

## **4. Расчётная оценка влияния долговой нагрузки на социально-экономические показатели развития крупных городских округов России**

Как большие, так и даже незначительные объёмы муниципального долга, выданного под большие проценты, могут накладывать значительные ограничения на бюджетно-финансовое положение городских округов и в значительной степени ограничивать их возможности по расходованию средств на нужды своего развития. Хотя в среднем по крупным городам расходы на обслуживание долга составляют на 1 января 2021 г. всего 1,1%, даже такой объём расходов уже способствует недофинансированию обязательных полномочий на заметную сумму. А в крупных городах, где доля расходов на обслуживание долга занимает более 10%, на покрытие процентов по кредиту фактически «теряется» объём расходов на одну полноценную расходную статью (10% расходов соответствует ежегодным суммам трат муниципалитетов на ЖКХ, дорожное хозяйство или на содержание всего аппарата управления муниципалитетом (статья «Общегосударственные вопросы»)).

Потеря значимой доли расходов на нужды муниципалитета должна негативно отражаться на социально-экономическом развитии городов. В целях выявить, так ли это, был проведён анализ трёх базовых социально-экономических показателей по типам городов по долговой ситуации (типологию см. в разделе 2.3).

Для каждого типа из пяти была оценена средняя по выборке динамика за период 2015-2020 гг. таких показателей, как:

- коэффициент миграционного прироста, промилле;
- инвестиции в основной капитал на душу населения (без учёта малых предприятий), тыс. руб. / чел.
- среднемесячная заработная плата работников организаций (без учёта малых предприятий), тыс. руб.

Источником данных по указанным выше показателям послужила База данных муниципальных образований Росстата. Выбор набора из этих трёх показателей обусловлен полнотой и относительно высоким качеством данных по ним, опубликованных на портале БДМО, а также их наибольшей релевантностью для оценки социально-экономического развития городов в сравнении с иными показателями. При расчёте динамики показатель заработной платы был приведён в цены одного (2020 г.)

года для обеспечения сопоставимости результатов в рамках шестилетнего периода, а также для демонстрации реальной динамики доходов, очищенной от влияния инфляции.

В качестве рабочей гипотезы при проведении анализа выступало предположение, что города с более благоприятным долговым положением должны показывать более позитивную динамику ключевых социально-экономических показателей, тогда как города с высоким уровнем долговой нагрузки должны показывать негативные их изменения. Иначе говоря, наличие муниципального долга, а значит значительная ограниченность бюджетных возможностей городского округа, негативно влияют на миграционную и инвестиционную привлекательность города, снижая его экономический потенциал. В то же время отсутствие долга должно свидетельствовать об отсутствии финансовых ограничений и потому отсутствии препятствий для прогрессивного социально-экономического развития города.

Далее последовательно проследим, как отразилось долговое положение крупных городских округов на каждом из трёх показателей.

#### **4.1. Влияние долговой нагрузки на миграционную привлекательность крупных городов**

На примере миграционной динамики рабочая гипотеза подтверждается. В городах с самым неблагоприятным долговым положением (Тип 5 – где долговая нагрузка высокая и продолжает расти) в 2015-2020 гг. наблюдалась самая негативная динамика миграционного прироста (*рис. 12*). Среди городов всех типов только в них коэффициент миграционного прироста за период продемонстрировал отрицательные значения (-0,3 промилле в 2020 г.). Хотя в большинстве городов Типа 5 коэффициент миграционного прироста в среднем за 2015-2020 гг. был положительным, величина прироста была невелика. В числе этой группы городов такие крупные депопулирующие центры, как Омск, Тольятти, Саратов, Волгоград.

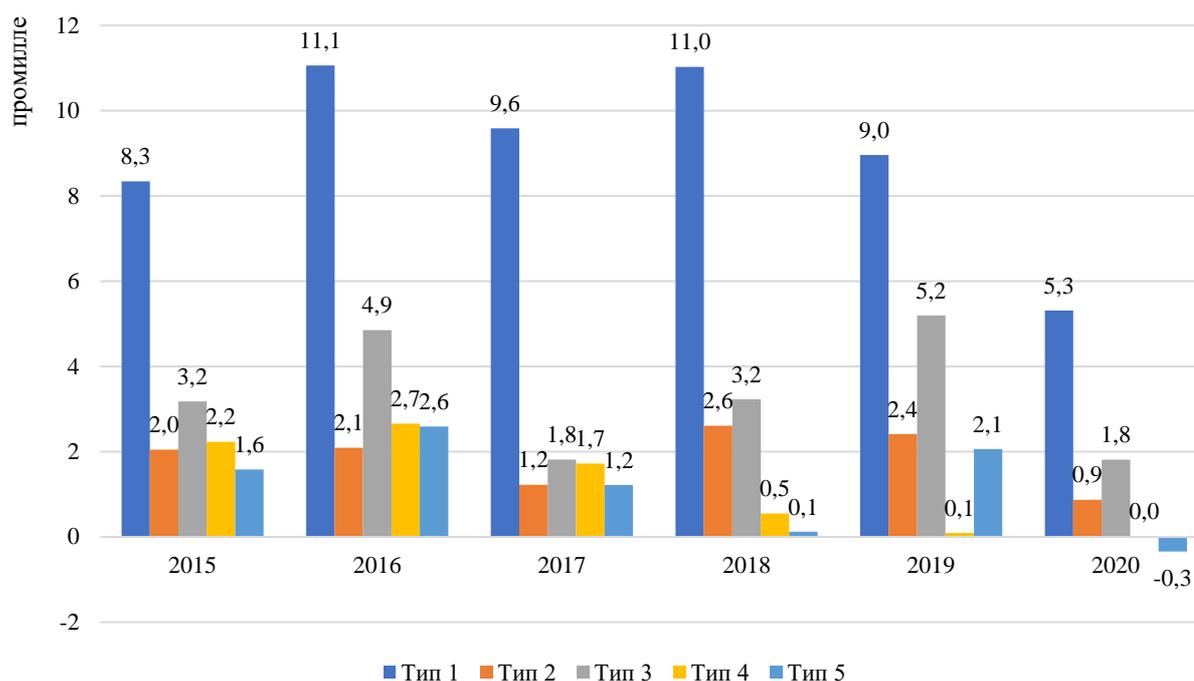


Рис. 12. Динамика коэффициента миграционного прироста в крупных городах разных типов долговой ситуации в 2015-2020 гг.

Источник: коэффициенты миграционного прироста рассчитаны по данным БДМО Росстата. Типы городов по долговому положению выделены на основе материалов сформированной базы данных.

Стремительно снижался миграционный приток и в города с высокой, но снижающейся долговой нагрузкой (Тип 4). Они показали второй по неблагоприятности результат среди пяти типов: в городах Типа 4 с 2016 г. по 2020 г. также наблюдалось быстрое снижение показателей миграционного прироста – с 2,7 промилле в среднем по Типу до 0,0 (отсутствия миграционного прироста) в 2020 г.

В целом города Типов 4 и 5 с наиболее высокими показателями долговой нагрузки показывали коэффициенты миграционного прироста ниже, чем города других типов.

Города с относительно низкой долговой нагрузкой характеризовались более высоким миграционным приростом. Однако миграционная привлекательность городов Типа 2 с невысокой и снижающейся долговой нагрузкой была ниже, чем у городов Типа 3, где долговая нагрузка росла. Коэффициенты миграционного прироста городов Типа 3 были в среднем в два раза выше, чем у Типа 2, хотя у обеих групп городов динамика прироста год от года не была стабильной.

Самая позитивная миграционная динамика наблюдалась в городах с отсутствием долга (Тип 1). Коэффициенты миграционного прироста в городах данного типа на протяжении всего периода, кроме пандемийного 2020 г., в два раза превышали значения городов Типа 3 и более чем в 3 раза опережали города с высокой долговой нагрузкой. До 2020 г. миграционный прирост этих городов перманентно сохранялся на высоком уровне.

Полученные результаты позволяют полагать, что наличие большого муниципального долга в размере более чем 50% собственных доходов бюджета и активное его наращивание снижает миграционную привлекательность городов. Допустимо предполагать, что недостаток бюджетных средств существенно снижает качество жизни в таких городах, снижает траты на благоустройство и качество социальной сферы услуг, что «отпугивает» потенциальных мигрантов, которые выбирают для жизни крупные города с более благоприятными условиями для жизни.

В то же время наибольшая миграционная привлекательность характерна как для городов с отсутствием муниципального долга и устойчивым бюджетно-финансовым положением, так и для городов с умеренной и умеренно растущей долговой задолженностью (Тип 3). Выраженная позитивная динамика городов Типа 3 может свидетельствовать о том, что в группе данного типа объединены крупные города, в которых небольшой объём муниципального долга взят на проекты развития, на которые городу частично не хватает собственных бюджетных средств (среди таких, например, Иркутск, Кемерово, Кисловодск, Челябинск, Ступино). Проекты, на которые взят умеренный долг, способствуют сбалансированному развитию города с выполнением не только базовых расходных обязательств, но и реализацией дорогостоящих объектов прогрессивной городской инфраструктуры, которые обуславливают более динамичное развитие городов и их большую миграционную привлекательность.

#### **4.2. Влияние долговой нагрузки на инвестиционную активность в крупных городах**

Негативное влияние высокой долговой нагрузки заметно и на динамике инвестиций в основной капитал. В городах с наихудшим долговым положением (Тип 5) за период 2015-2020 гг. наблюдалась самая низкая обеспеченность инвестициями на душу населения (*рис. 13*). При этом только по городам данного типа душевые инвестиции не росли вплоть до 2018 г. На стагнационной динамике инвестиций в том

числе отражается и лимит на бюджетные инвестиции за счёт средств муниципалитета, который накладывается в условиях большого муниципального долга. Города Типа 5 не имели возможности занимать большие объёмы средств на своё развитие, что тормозило реализацию проектов по региональным и муниципальным программам, требующих софинансирования со стороны бюджета муниципалитета.

По этой же причине наихудшую динамику душевых инвестиций в 2015-2020 гг. показывали города с высоким уровнем долга, но снижающимся. Ввиду того, что в пределах шестилетнего периода этими городами был достигнут критический максимум муниципального долга, многие инвестиционные проекты с привлечением муниципальных финансов также были приостановлены, что отразилось на снижении инвестиционной активности даже сильнее, чем для городов Типа 5. Душевой объём инвестиций в городах Типа 4 практически не рос с 2017 г.

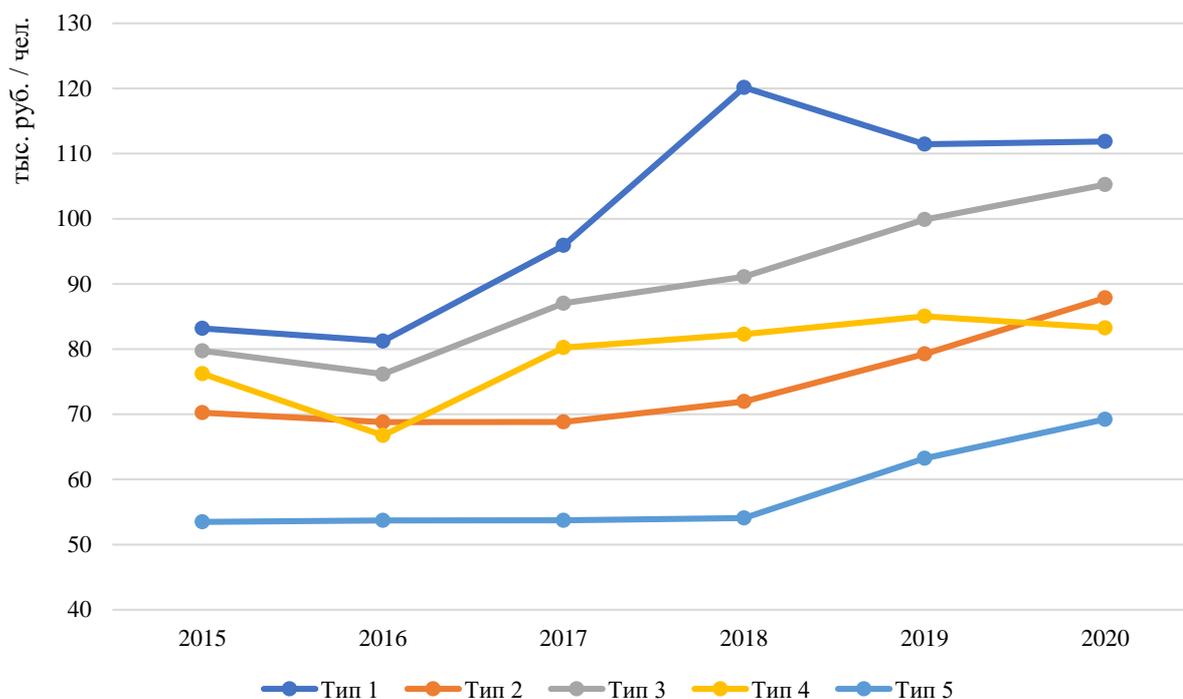


Рис. 13. Динамика инвестиций в основной капитал на душу населения (без учёта малых предприятий) в крупных городах разных типов долговой ситуации в 2015-2020 гг.

Источник: душевые инвестиции в основной капитал рассчитаны по данным БДМО Росстата. Типы городов по долговому положению выделены на основе материалов сформированной базы данных.

Наоборот, самая позитивная динамика инвестиционной активности, аналогично миграционной динамике, в последние 6 лет наблюдалась у городов Типов 1 и 3

с отсутствием муниципального долга и с небольшой, но растущей долговой нагрузкой. По уровню инвестиций в основной капитал города данных двух типов практически сравнялись к 2020 г. (значения 111,9 и 105,2 тыс. руб. / чел. соответственно у городов Типа 1 и Типа 3). У крупных городских округов обоих типов обеспеченность инвестициями росла с 2016 г., в отличие от других групп городов. Это свидетельствует, что отсутствие муниципального долга, и соответственно отсутствие ограничений на дополнительные инвестиционные расходы бюджета способствует позитивной экономической динамике и не препятствует экономическому росту.

Тем временем у городов с небольшой и снижающейся долговой нагрузкой (Тип 2) динамика инвестиционной активности была несколько хуже, чем у городов Типов 1 и 3. Рост душевых инвестиций в основной капитал в крупных ГО этого типа начался только с 2018 г., для них характерны значения показателя в среднем на 30% ниже, чем у ГО Типов 1 и 3.

Более медленная динамика душевых инвестиций в крупных ГО Типа 3 по сравнению с Типом 2 позволяет предполагать, что в случае наличия муниципального долга, активная инвестиционная фаза происходит в городах преимущественно в период наращивания заимствований. Действительно, зачастую повышенные расходы бюджетов муниципалитетов требуются в период начала реализации крупных инвестиционных проектов. Во многих городах нехватка собственных средств на срочные расходы компенсируется за счёт муниципальных займов. Динамика муниципального долга в некотором смысле опережает динамику экономического развития, однако только в том случае, если заимствования направлены на реализацию капитальных проектов развития в муниципалитете, а не на покрытие дефицита бюджетных средств на базовые расходные нужды.

### **4.3. Влияние долговой нагрузки на динамику доходов населения**

В отличие от динамики миграционного прироста и инвестиционной активности, долговая нагрузка городов практически не оказала влияния на динамику заработных плат работников. Темпы роста заработных плат по городам всех пяти типов долгового положения в период 2015-2020 гг. были примерно одинаковы (*рис. 14*).

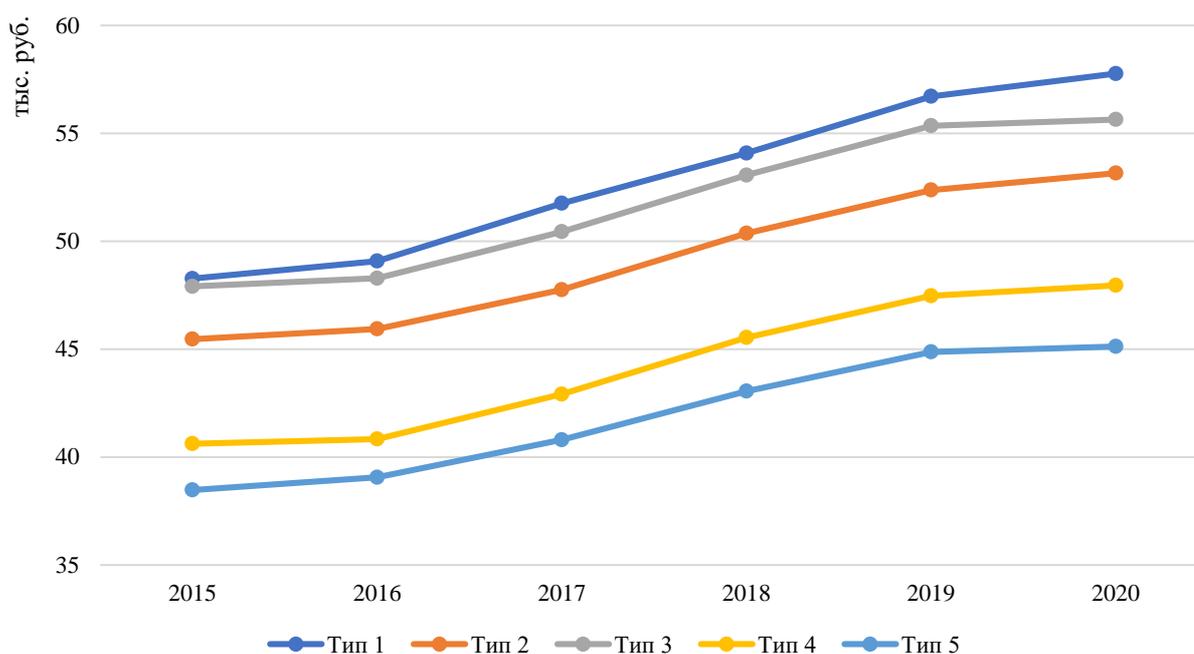


Рис. 14. Динамика среднемесячной заработной платы работников организаций (без учёта малых предприятий) в крупных городах разных типов долговой ситуации в 2015-2020 гг. (в ценах 2020 г.)

Источник: данные о среднемесячной заработной плате работников взяты из БДМО Росстата. Типы городов по долговому положению выделены на основе материалов сформированной базы данных.

Несколько более быстрый рост зарплат происходил в городах Типа 1 с отсутствием муниципального долга. Однако ввиду того, что динамика городов остальных типов вне зависимости от их долгового положения не различалась, вряд ли следует говорить о прямом влиянии отсутствия долга на рост доходов. Имеет место обратное влияние: отсутствие муниципального долга характерно преимущественно для городов крупного бизнеса, специализирующегося на высокодоходных отраслях. Именно по этой причине в группе городов Типа 1 наблюдался более быстрый рост доходов.

Важно отметить, что средний уровень заработных плат в городах Типа 3 снова оказывается выше, чем в городах Типа 2. Дополнительно на примере заработных плат укрепляется вывод о том, что «здоровый» уровень растущего муниципального долга (характерный для городов Типа 3) оказывает более позитивные эффекты на развитие локальной экономики, чем снижение долга.

Тем не менее, некоторые различия можно отметить при распределении городов с разным долговым положением по темпам роста заработной платы (рис. 15).



Рис. 15. Распределение городов разных типов долговой ситуации по средним темпам роста заработной платы работников крупных и средних организаций за период 2015-2020 гг. (с учётом инфляции)

Источник: данные о темпах роста заработной платы рассчитаны по БДМО Росстата. Типы городов по долговому положению выделены на основе материалов сформированной базы данных.

Темпы роста зарплат ниже средних по крупным ГО (при выражении в одних ценах) показывала половина городов с худшей долговой ситуацией (Тип 5), а также более половины городов Типа 3 с невысоким, но растущим муниципальным долгом. В остальных типах городов по долговому положению лишь около 1/3 городов группы показывали рост зарплат ниже среднего уровня.

Исходя из наблюдаемых на диаграмме расчётов обнаруживается закономерность, что в ходе роста долговой нагрузки замедляется рост заработных плат. Этот результат коррелирует с наличием определённого «упреждающего» влияния долговой нагрузки на инвестиционную активность. Если допустить, что в случае крупных городов Типа 3 долговая нагрузка растёт на начальных стадиях реализации инвестиционных проектов, то закономерно в данный период интенсивного роста заработных плат в городах ещё не наблюдается.

В случае городов Типа 5 с наихудшим долговым положением в период роста муниципальной задолженности приостанавливается (или вовсе не начинается) реали-

зация муниципальных и региональных программ и проектов с условиями муниципального софинансирования, вследствие чего в целом замедляется инвестиционная деятельность и ввиду стагнации экономического комплекса замедляется и темп роста заработных плат.

Влияет на замедление роста зарплаток и задержка и сокращение бюджетных зарплат муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий, за счёт которых зачастую производится экономия муниципальных бюджетных средств в условиях критичного уровня бюджетного дефицита. Такая практика зачастую встречается в муниципалитетах вплоть до момента, пока не вызывает банкротство МУПов.

Результаты оценочных расчётов, проведённых в данном разделе, позволяют полагать, что долговая нагрузка оказывает негативное влияние на динамику социально-экономического развития городов, что находит отражение в базовых социально-экономических показателях. Выявляются следующие закономерности влияния муниципального долга на социально-экономическое развитие городов:

1) Высокий уровень долговой нагрузки (более 50% от собственных доходов местного бюджета) в крупных городах, усугубляющий дефицит бюджетных средств на реализацию муниципальных полномочий, снижает качество жизни, качество и обеспеченность инфраструктурой и потому приводит к снижению их миграционной привлекательности.

2) Высокая долговая нагрузка, в особенности растущая, способствует снижению инвестиционной активности в крупных городах вследствие формируемого дефицита средств на реализацию инфраструктурных проектов по региональным и муниципальным программам, требующих софинансирования со стороны бюджета муниципалитета.

3) Рост долговой нагрузки в крупных городах замедляет темпы роста заработных плат работников вследствие общего снижения инвестиционной активности, а также сокращения бюджета на зарплаты муниципальных служащих и работников муниципальных организаций.

## **5. Прогноз долговой нагрузки и её влияния на бюджетно-финансовое состояние крупных городских округов России**

### **5.1. Методика составления прогноза**

В данном разделе представлена попытка авторов спрогнозировать изменение долгового положения крупных городских округов России и его влияние на социально-экономическое развитие этих городов на краткосрочный период 2021-2023 гг. Прогноз был составлен для двух сценариев:

Сценарий 1 (инерционный) – предполагающий сохранение текущих трендов динамики муниципального долга крупных городов на перспективу ближайших трёх лет при неизменности бюджетного законодательства (отсутствии принятия как новых государственных мер снижению долговой нагрузки на бюджеты муниципальных образований, так и тех мер, которые согласно БК РФ планируют вступить в силу с 1 января 2022 г.)

Сценарий 2 (прогрессивный) – предполагающий вступление в силу новых ограничений на муниципальный долг, предполагаемых согласно БК РФ на 2022 г., с 1 января 2021 г. (как это планировалось ранее до пандемии).

Прогноз долгового положения крупных городских округов России проводился на основе расчётных методов с помощью программного пакета Microsoft Excel. Осуществлялось расчётное прогнозирование значений только для показателя долговой нагрузки (отношения муниципального долга к собственным налоговым и неналоговым доходам бюджета).

Прогноз такого регламентированного Бюджетным кодексом долгового показателя, как доля расходов на обслуживание долга в общем объёме расходов бюджета без учёта субвенций, не проводился ввиду сложности предсказания динамики структуры муниципального долга, оказывающей прямое влияние на ежегодный объём средств на его покрытие. Объём расходов сильно различается между городами, в структуре которых преобладают дорогостоящие коммерческие кредиты и, наоборот, более дешёвые бюджетные и другие виды заимствований. Однако выбор, каким видом муниципальных заимствований следует воспользоваться при наращивании долга, в значительной степени зависит от институционального решения местных властей и

властей субъекта РФ (в случае выдачи бюджетного кредита), что не поддаётся достоверному количественному прогнозированию. Вследствие этого непредсказуемы и расходы на их погашение.

Прогнозные значения отношения муниципального долга к собственным налоговым и неналоговым доходам бюджета (в %) определялись в Excel методом интерполяции. Для каждого отдельного крупного города была подобрана уникальная формула динамики объёма муниципального долга и динамики собственных доходов бюджета исходя из ретроспективных данных за 2015-2020 гг. По подобранной формуле для каждого крупного ГО были рассчитаны прогнозные показатели объёма муниципального долга в млн руб. и собственных доходов бюджета в тыс. руб., исходя из которых были рассчитаны прогнозные значения долговой нагрузки.

При осуществлении расчётов прогноза по Сценарию 1 были применены следующие правила и допущения:

- Для городов, в которых исходя из расчётов интерполяции в период 2021-2023 гг. объём муниципального долга должен был превысить собственные доходы бюджета, размер долга был искусственно остановлен на уровне 100% от собственных доходов бюджета.

- Для городов, в которых исходя из расчётов интерполяции в период 2021-2023 гг. объём муниципального долга должен снизиться до нуля, предполагалось, что наращивания муниципального долга снова за прогнозный период не происходит.

- Для городов с экстремальным уровнем долговой нагрузки (более 100% на 1 января 2021 г.) в случае, если динамика долговой нагрузки исходя из интерполяционных значений была растущей, было принято условие, что рост долговой нагрузки прекращается и последние экстремальные значения долга сохраняются неизменными. В случае, если прогнозные значения были снижающимися, были оставлены интерполяционные значения.

Расчёт прогнозных значений по Сценарию 2 основывался на результатах интерполяции, полученных для Сценария 1. Для учёта нововведений Бюджетного кодекса в отношении муниципального долга исходно при расчёте прогнозных значений по Сценарию 2 для каждого крупного городского округа была определена группа долговой устойчивости (высокая, средняя или низкая, см. *таблица 6*).

Таблица 6

Пороговые значения показателей долговой устойчивости для каждой группы заёмщиков в соответствии с п. 5 ст. 107<sup>1</sup> БК РФ (вступят в силу с 1 января 2022 г.)

Показатель долговой устойчивости	Группы муниципалитетов по уровню долговой устойчивости		
	высокий	средний	низкий
Отношение объёма муниципального долга к общему объёму доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от НДФЛ	≤ 50%	50-85%	> 85%
в том числе для муниципалитетов: – в бюджетах которых доля дотаций и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема доходов местного бюджета без учёта трансфертов, предоставляемых на осуществление переданных полномочий (субвенций и др.); – не имеющих годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет	≤ 25%	25-45%	> 45%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга на 1 января к сумме собственных доходов местного бюджета и полученных им дотаций (без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января следующего финансового года)	≤ 13%	13-18%	> 18%
Доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объеме расходов местного бюджета без учёта субвенций	≤ 5%	5-8%	> 8%

Источник: составлено по данным п. 5 ст. 107<sup>1</sup> БК РФ [20].

Определение группы долговой устойчивости проводилось только по показателю долговой нагрузки (отношения муниципального долга к собственным доходам). Это не точно соответствует нововведениям Бюджетного кодекса РФ, в котором распределение муниципалитетов по группам долговой устойчивости предполагается на основании трёх показателей.

Распределение крупных ГО в точном соответствии с БК РФ оказалось невозможно ввиду нехватки данных по ежегодным платежам на погашение и обслуживание муниципального долга, необходимым для расчёта критерия «Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга на 1 января к сумме собственных доходов местного бюджета и полученных им дотаций (без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января следующего финансового года)», а также данных по доле

краткосрочных долговых обязательств в объёме муниципального долга, сведений об объёме поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от НДС и иным показателям, определяемым субъектами РФ для определения долговой устойчивости муниципалитетов.

Показатель доли расходов на обслуживание муниципального долга в общем объёме расходов местного бюджета без учёта субвенций также не был использован при итоговом определении долговой устойчивости ввиду его слабой дифференциации по крупным ГО. Исходя из формулировок критериев отнесения муниципальных образований к той или иной группе по долговой устойчивости остаётся неясным, должны ли соблюдаться критерии все одновременно, или должен соблюдаться хотя бы один из них.

В случае, если должны соблюдаться все три критерия, по причине низкой дифференциации и в целом низких значений доли расходов на обслуживание долга в расходах без учёта субвенций в крупных ГО (доля расходов на обслуживание долга выше 5% на 1 января 2021 г. наблюдалась только у Саранска), 188 городов из 189 (т. е. все крупные городские округа, кроме Саранска) окажутся в группе с высокой долговой устойчивостью и на динамику их муниципального долга не будет наложено никаких ограничений.

В условиях того, что крупные городские округа – одни из самых закредитованных, и отнесение всех их к группе муниципалитетов с высокой долговой устойчивостью неприемлемо, авторами было принято считать, что при распределении городов по группам долговой устойчивости должен выполняться хотя бы один из трёх критериев. В исследовании этим единственным критерием измерения и стал только показатель отношения долга к собственным бюджетным доходам.

Полученное авторами распределение крупных ГО по группам долговой устойчивости дополнительно не выверялось по спискам распределения муниципалитетов по таким группам, формируемым субъектами РФ. Исходя из перечисленных выше ограничений полученное распределение отлично от реальной ситуации, однако позволяет получить максимально приближенное к реальному представление об уровне долговой устойчивости крупных ГО в условиях имеющихся данных.

При расчёте прогноза по прогрессивному Сценарию 2 определение группы долговой устойчивости для каждого крупного города производилось по каждому году

из периода 2020-2023 гг. исходя из реальных за 2020 г. и полученных методом интерполяции для 2021-2023 гг. прогнозных значений. Далее для тех городов, которые были отнесены в группы с низкой и средней долговой устойчивостью, на прогнозные значения, полученные методом интерполяции в прогнозе по Сценарию 1, были наложены ограничения на рост долговой нагрузки в соответствии с нововведениями БК РФ. То есть:

- для городов со средней долговой устойчивостью долговая нагрузка не должна расти выше 85%;
- для городов с низкой долговой устойчивостью долговая нагрузка не должна расти.

Составление прогнозов по двум описанным выше сценариям на примере крупных городов предпринято в целях оценить эффективность планируемых к введению с января 2022 г. новых ограничений на ситуацию с муниципальным долгом в стране в целом.

## **5.2. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов России**

### **5.2.1. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов при реализации Сценария 1 (инерционный сценарий)**

При инерционной динамике собственных доходов бюджета крупных городов и сохранении темпов наращивания/снижения муниципального долга в каждом из них, в ближайшие годы ожидается продолжение роста совокупного объёма долга крупных городов (*рис. 16*). При этом темпы роста общего объёма долга обещают быть в два раза быстрее, чем в последние годы (*рис. 17*). Согласно прогнозным значениям, в 2021 г. темпы прироста долга достигнут +6,8%, что будет являться наиболее высоким приростом за весь наблюдаемый период. И в 2021-2023 гг. темпы прироста долга будут держаться на уровне +3,2-3,3% ежегодно. Они снизятся вследствие достижения многими крупными городами критических объёмов долга к концу 2021 г., однако всё равно будут сохраняться выше, чем в среднем 2016-2020 гг.

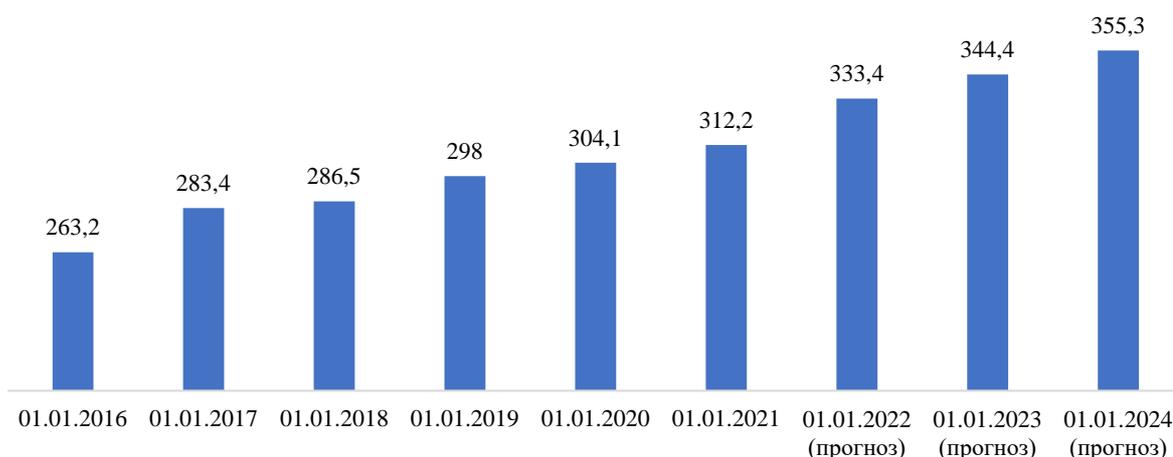


Рис. 16. Прогноз динамики объёма муниципального долга в сумме по всем крупным городским округам России на 2021-2023 гг., млрд руб.

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза долга по 174 городам, для которых имеется непрерывный ряд данных по долгу за 2015-2020 гг. или ряд с нехваткой данных за один год.

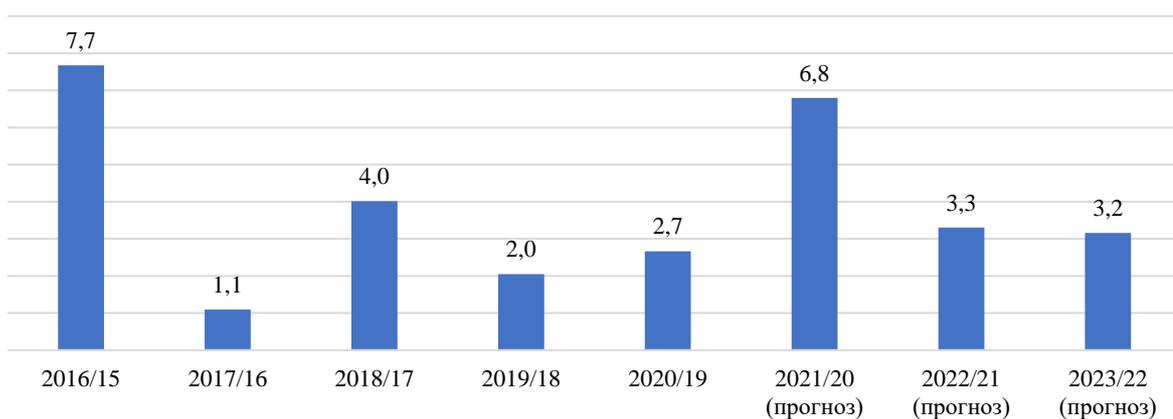


Рис. 17. Прогнозный прирост объёма муниципального долга в сумме по всем крупным городским округам России на 2021-2023 гг., %

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза по объёму муниципального долга по 174 городам, для которых имеется непрерывный ряд данных по долгу за 2015-2020 гг. или ряд с нехваткой данных за один год.

В отличие от тенденций 2015-2021 гг., падение собственных доходов бюджета городов в совокупности с ростом объёмов долга в случае инерционного сценария приведут к росту долговой нагрузки в среднем по городам впервые за прошедшие 6 лет (рис. 18). Если по итогам 2021 г. ожидается спад долговой нагрузки, то в 2022 г. её рост возобновится и к 2023 г. достигнет превысит значения 2018-ого.

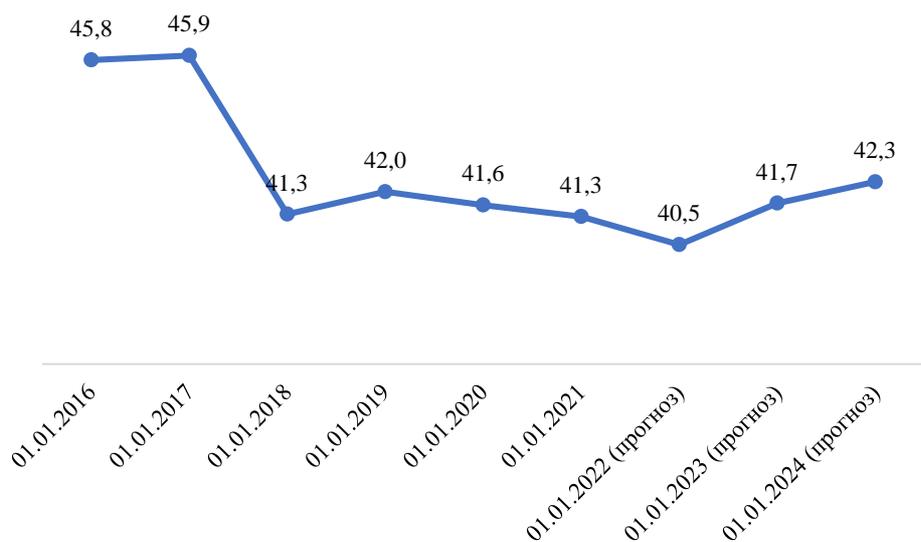


Рис. 18. Прогноз динамики средней долговой нагрузки (отношения муниципального долга к собственным доходам бюджета) по всем крупным городским округам России, имеющим муниципальный долг, на 2021-2023 гг., в %

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

При этом наибольший вклад в рост долговой нагрузки внесут не крупнейшие города и региональные центры, долговое положение которых к настоящему моменту уже приближается к критическому и возможности наращивать долг уже во многом исчерпаны, а за счёт вторых крупных городов регионов, в том числе промышленных (Комсомольск-на-Амуре, Ангарск, Белово) и туристских центров (Кисловодск, Пятигорск) (рис. 19).

Средний уровень долговой нагрузки вырастет в том числе и за счёт тех городских округов с численностью населения более 100 тыс. чел., отношение муниципального долга к собственным доходам бюджета вплотную приблизится к критическому уровню. К 2023 году количество таких городов увеличится с 12 до 17 (рис. 20). Их список пополнится такими городами, как Иваново, Комсомольск-на-Амуре, Курган, Нижний Новгород, Петрозаводск, Тверь. Этот перечень свидетельствует, что при сохранении современных трендов долговая ситуация прежде всего продолжит усугубляться в крупных региональных центрах Центральной России.

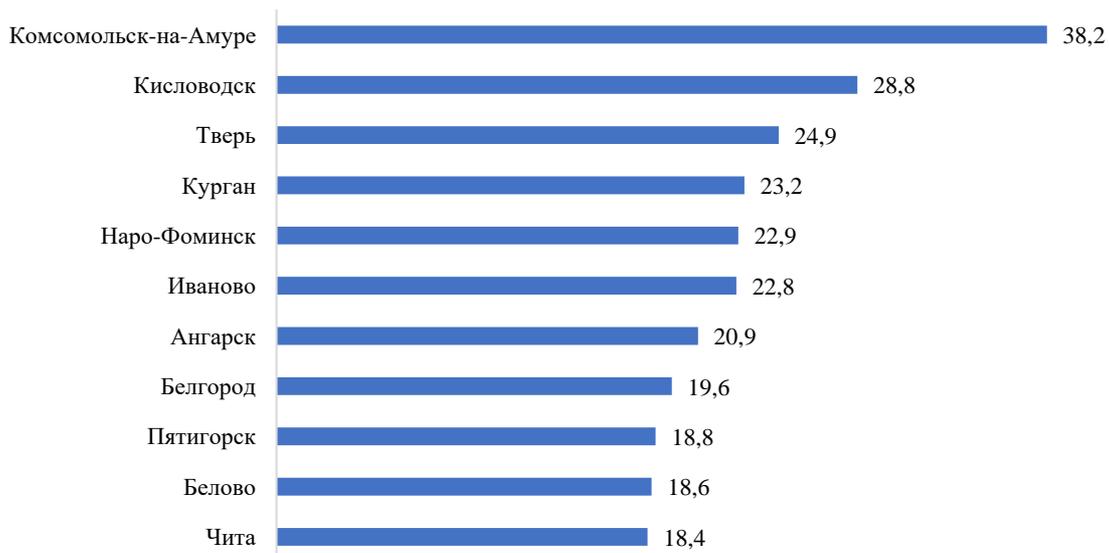


Рис. 19. 10 крупных городских округов с наибольшим приростом долговой нагрузки в 2023 г. к 2020 г., в п.п.

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

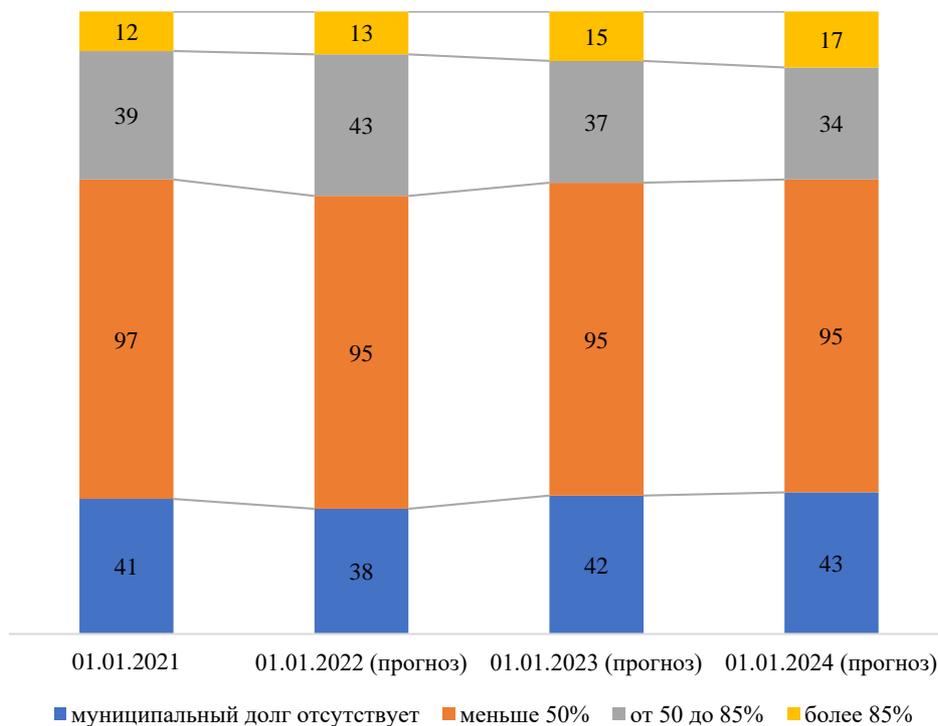


Рис. 20. Прогноз изменения распределения крупных городских округов по показателю долговой нагрузки в 2021-2023 гг.

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

Число городов с умеренным уровнем долговой нагрузки, как и городов отсутствием муниципального долга останется практически неизменным, однако уровень долговой нагрузки городов-«средняков» в целом вырастет, что внесёт свой вклад в рост общей долговой нагрузки.

Состав городов, не имеющих муниципального долга на начало 2023 г. изменится более кардинально (таблица 7), чем городов с критическим уровнем долга. Его пополняют новые промышленные центры – Армавир, Рубцовск, Старый Оскол. Однако избавиться от долга, при сохранении текущих трендов, удастся и Петропавловску-Камчатскому и Екатеринбургу – исключениям из правила отрицательного фактора статуса регионального центра на долговую нагрузку.

Таблица 7

Перечень крупных городских округов с критическим уровнем долговой нагрузки и с отсутствием муниципального долга на конец 2020 г. и на конец 2023 г. согласно инерционному прогнозу

Крупные городские округа с долговой нагрузкой более 85%		Крупные городские округа с отсутствием муниципального долга	
1 января 2021 г.	1 января 2023 г.	1 января 2021 г.	1 января 2023 г.
Великий Новгород	Великий Новгород	Анапа	Анапа
Волгоград	Волгоград	Артём	Артём
Ижевск		Балашиха	Балашиха
Казань	Казань	Барнаул	Барнаул
Кострома	Кострома	Березники	Березники
Новосибирск	Новосибирск	Видное	
Орёл	Орёл	Воскресенск	Воскресенск
Пенза	Пенза	Геленджик	Геленджик
Саранск	Саранск	Георгиевск	Георгиевск
Саратов	Саратов	Грозный	Грозный
Тамбов	Тамбов	Губкин	Губкин
Ярославль	Ярославль	Долгопрудный	Долгопрудный
	Иваново	Евпатория	Евпатория
	Комсомольск-на-Амуре	Златоуст	Златоуст
	Курган	Йошкар-Ола	Йошкар-Ола
	Нижний Новгород	Каспийск	Каспийск
	Петрозаводск	Керчь	Керчь
	Тверь	Коломна	Коломна
		Копейск	Копейск
		Магнитогорск	Магнитогорск
		Махачкала	Махачкала
		Миасс	Миасс

		Набережные Челны	Набережные Челны
		Назрань	Назрань
		Находка	Находка
		Новочебоксарск	Новочебоксарск
		Новый Уренгой	Новый Уренгой
		Норильск	Норильск
		Ноябрьск	Ноябрьск
		Октябрьский	Октябрьский
		Раменское	Первоуральск
		Реутов	Реутов
		Симферополь	Симферополь
		Соликамск	Соликамск
		Тобольск	Тобольск
		Тюмень	Тюмень
		Уссурйск	Уссурйск
		Феодосия	Феодосия
		Щёлково	
		Ялта	Ялта
			Армавир
			Екатеринбург
			Петропавловск-Камчатский
			Рубцовск
			Старый Оскол

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

В целом анализ прогнозных значений долговой нагрузки по инерционному сценарию свидетельствует, что при отсутствии введения новых государственных и региональных мер по облегчению долгового (и в целом бюджетно-финансового) положения муниципалитетов долговая ситуация в крупных городских округах в ближайшие годы будет ухудшаться. Хотя ухудшение показателей будет происходить медленными темпами, ещё сильнее усугубится дифференциация городов по долговому положению. Если вторые и наиболее малочисленные города из категории крупных продолжат улучшать своё долговое положение (часть из них погасит все задолженности), то в крупнейших центрах и региональных столицах Центра России ситуация с долгом ещё более приблизится к критически высоким значениям. При отсутствии программы мероприятий по ликвидации муниципального долга в крупнейших агломерационных

центрах страны в ближайшие три года большинство из них окажутся в бедственном бюджетном положении, решить которое будет возможно только экстренными мерами с привлечением дополнительных федеральных и региональных финансов.

### 5.2.2. Прогноз изменения долговой нагрузки крупных городских округов при реализации Сценария 2 (прогрессивный сценарий)

Расчёты прогнозных значений муниципального долга по Сценарию 2 не показали значительно лучших результатов.

Предварительно стоит отметить, что согласно распределению крупных городских округов по группам долговой устойчивости в соответствии с критерием Бюджетного кодекса по уровню долговой нагрузки, преобладающее число крупных городов страны (73% или 138 городов) было отнесено в группу с высокой долговой устойчивостью (рис. 21). Это уже свидетельствует о том, что ограничения и меры, предусмотренные против наращивания муниципального долга, коснутся только чуть более чем  $\frac{1}{4}$  крупных центров. Строгие ограничения на невозможность наращивать муниципальный долг и вовсе коснутся только 12 городов, которые попадают в группу городов с низкой долговой устойчивостью.

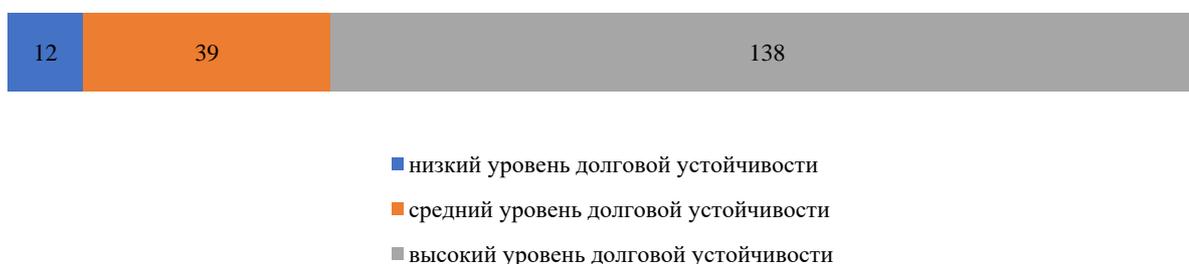


Рисунок 21. Распределение крупных городских округов по группам долговой устойчивости в соответствии с критериями Бюджетного кодекса РФ на 1 января 2021 г., городов

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

За весь период 2020-2023 гг. в группу со средней или низкой долговой устойчивостью, исходя из прогнозных инерционных значений, всего попало бы 59 городов из 189, то есть только к 59 (или 31,2% крупных городов) были бы применены ограничения на рост долговых показателей. И большинство городов, попавших в данные группы, исходя из инерционной динамики своих показателей долговой нагрузки

смогли бы сохранить положение в группе долговой устойчивости, не превышая установленных Бюджетным кодексом лимитов.

Переход из одной группы долговой устойчивости в другую за прогнозный период трёх лет осуществило бы только 24 крупных ГО. При этом 10 из них осуществило бы переход из группы городов со средней долговой устойчивостью в группу городов с высокой, что сняло бы с них ограничения на наращивание муниципального долга. За счёт небольшого числа переходов городов между группами долговой устойчивости на 2023 г. распределение городов на данные группы осталось бы практически неизменным (в группах с низкой и средней устойчивостью числилось бы 60 городов вместо 59), то есть ограничения по долгу так же применялись бы только на 1/3 крупных городов и не носили бы массовый характер.

Результаты расчётов показывают, что даже в случае, если бы новые ограничения на долговую нагрузку были бы введены планово 1 января 2021 г. и подействовали бы на 59 городов с низкой и средней долговой нагрузкой, это не предотвратило бы рост совокупного объёма муниципального долга по крупным городским округам (рисунк 22) в ближайшие три года. Введение ограничений способствовало бы снижению объёма муниципального долга крупных городов только на -1,6% (или -5,6 млрд руб.) к началу 2024 г. в сравнении с прогнозными результатами инерционного сценария.



Рисунок 22. Прогноз динамики объёма муниципального долга в сумме по всем крупным городским округам России на 2021-2023 гг. согласно Сценарию 1 и Сценарию 2, млрд руб.

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза по объёму муниципального долга по 174 городам, для которых имеется непрерывный ряд данных по долгу за 2015-2020 гг. или ряд с нехваткой данных за один год.

Введение ограничений не привело бы и к значимому снижению среднего по крупным ГО отношения муниципального долга к собственным доходам бюджета (*рисунок 23*), однако замедлило бы рост этого показателя. К 2023 г. увеличение средней по городам долговой нагрузки произошло бы всего на +0,3 п.п. в сравнении с настоящим периодом вместо +1,0% при инерционном сценарии.

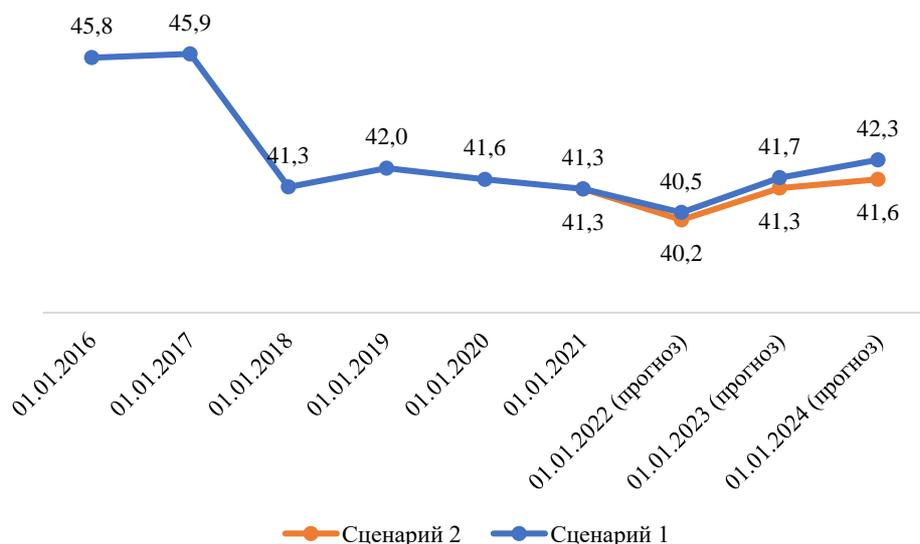


Рисунок 23. Прогноз динамики средней долговой нагрузки (отношения муниципального долга к собственным доходам бюджета) по всем крупным городским округам России, имеющим муниципальный долг, на 2021-2023 гг. в соответствии со Сценариями 1 и 2, в %

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

Замедление роста долговой нагрузкой произошло бы за счёт торможения наращивания долга тех муниципалитетов со средней долговой устойчивостью, которые быстро наращивали долг в последние периоды (*рисунок 24*), а также за счёт остановки роста долга муниципалитетов с критичным его объёмом. При прогрессивном Сценарии 2 современное распределение городов хотя и не улучшилось бы, но хотя бы осталось на том же уровне, что и наблюдалась на 1 января 2021 г. Количество городов с отсутствием долга так же выросло бы с 41 до 43, однако и число городов с критически высоким уровнем долга, превышающим 85% собственных доходов бюджета, осталось бы неизменно равно 12.

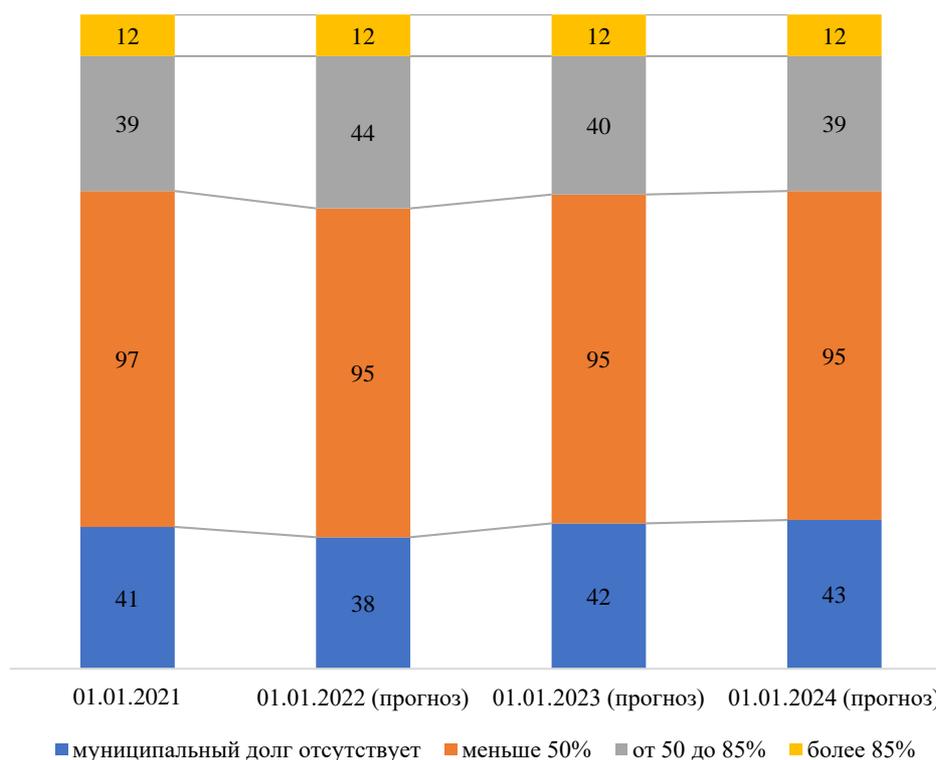


Рисунок 24. Прогноз изменения распределения крупных городских округов по показателю долговой нагрузки при прогнозном Сценарии 2 в 2021-2023 гг.

Источник: рассчитано авторами по материалам сформированной базы данных и расчётам прогноза.

Тем не менее по совокупности вышеизложенных фактов, можно говорить о том, что результаты прогнозной оценки при введении новых ограничений на размер муниципального долга, связанных с разделением городов на группы долговой устойчивости, практически не способствуют существенному улучшению долгового положения крупных городов. В перспективе ближайших двух лет эта мера сможет лишь в некоторой степени замедлить рост долговых показателей крупнейших центров и остановить усиление дифференциации по долгу между ними, однако не приведёт к значительному снижению долговой обременённости городов.

Оба прогноза долгового положения крупных городов оказываются неутешительными. Меры по ограничению объёма муниципального долга оказываются слабо эффективными, в то время как другие механизмы для снижения долговой нагрузки муниципалитетов в стране не развиваются. В условиях усугубляющегося долгового положения возможностей выбраться из долговой ямы у крупнейших центров расселения страны становится все меньше. Нынешнее долговое положение крупных городов

лишний раз наталкивает на мысль о сложившемся затяжном кризисе бюджетного положения муниципальных образований страны и проблеме их бюджетной самостоятельности. Это вновь доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне.

## Заключение

Выполненный отчет о прикладном экономическом исследовании по теме: «Факторы формирования долговой нагрузки бюджетов городских округов Российской Федерации с численностью населения более 100 тыс. чел.» позволяет сделать нижеследующие выводы.

Анализ показателей муниципального долга, собранных авторами для 189 городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел., позволяет говорить о том, что хотя по состоянию на последние годы для крупнейших городов страны в среднем характерен относительно благоприятный уровень долговой нагрузки (около 40% из допустимых Бюджетным кодексом 100%), и он планомерно снижается, однако усиливается дифференциация долгового положения между городами.

Треть крупных городов России находится в неблагоприятном долговом положении: уровень долговой нагрузки в них превышает 50%, а в 19 из них долговая ситуация приближается к критической (долговая нагрузка более 75%).

При этом наилучшее долговое положение – низкие показатели долговой нагрузки или вовсе отсутствие долга – характерны для «богатых» городов с высокими собственными доходами бюджета. Среди них, прежде всего, сырьевые центры добывающих регионов и города, находящиеся в зоне Московской агломерации, но также и крупные центры «геостратегических регионов» (Дальнего Востока и Северного Кавказа, Крымского полуострова) за счёт поступления значительных объёмов трансфертов от региональных и федерального бюджетов.

В то же время самая высокая долговая нагрузка на бюджет наблюдается в ключевых центрах концентрации населения страны – в городах-миллионниках, а также региональных столицах. За счёт более широких бюджетных возможностей крупные города «кредитуются» дороже – в структуре их долга выше доля коммерческих кредитов. Большие объёмы дорогостоящих заимствований под высокие процентные ставки являются основной причиной попадания крупнейших центров страны в «долговую яму». В ряде случаев усугубляет долговое положение и выдача городам бюджетных кредитов на реализацию крупных федеральных проектов, которая снижает возможность городов брать займы на решение остро стоящих вопросов местного значения.

Проведённая на основе масштаба и динамики долговой нагрузки типология крупных городских округов по долговому положению показала, что наиболее многочисленный тип – города с относительно невысоким, но растущим уровнем долга. Одновременно негативной тенденцией является отнесение к Типам 4 и 5 с высоким уровнем задолженности 30% всех исследуемых городских округов. Иначе говоря, в ухудшающемся долговом положении находится почти треть крупных городов России, среди которых преимущественно главные центры концентрации населения и экономической активности – миллионные города и региональные столицы, особенно нуждающиеся в бюджетных финансах для обеспечения высокого качества жизни своих жителей.

Анализ влияния на долговую нагрузку четырёх групп факторов методом корреляционного и регрессионного анализа показал, что для российских крупных центров ни один фактор не оказывает значимого влияния. Наибольшая положительная зависимость долговой ситуации городов наблюдается от социального фактора людности (с ростом численности населения уровень долговой нагрузки растёт), а также от наличия статуса региональной столицы. Неустойчивую взаимосвязь долговая нагрузка показала с фактором экономико-географического положения в зависимости от расстояния до регионального центра (при приближении к региональному центру размер долга растёт). Факторы бюджетно-финансового положения муниципалитета (обеспеченности бюджетными финансами на жителя и балансов исполнения бюджетов последних финансовых лет), как и экономические факторы оказались незначимы. Однако для ряда центров удалось установить позитивное влияние на уровень долговой нагрузки инвестиционной активности крупных компаний, ведущих свою деятельность на их территории.

Отсутствие корреляционных связей долговой нагрузки крупных городских округов с ключевыми показателями финансового и социально-экономического положения позволяют предполагать, что приоритетное влияние на их долговое положение оказывает фактор институциональных условий. Неоднозначные механизмы бюджетно-финансового развития этих городов ввиду действия скрытых институциональных механизмов и субъективных решений не поддаются расчётному и объективному анализу. Разбор институциональных факторов, влияющих на долговую нагрузку, представляет задел для будущих исследований.

Результаты оценочных расчётов влияния долговой нагрузки на социально-экономическую динамику крупных городов, подтверждают, что долговая нагрузка оказывает негативное воздействие на динамику социально-экономического развития городов. Выявлены три ключевые закономерности влияния муниципального долга на социально-экономическое развитие городов.

Доказано, что высокий уровень долговой нагрузки (более 50% от собственных доходов местного бюджета) в крупных городах усугубляет дефицит бюджетных средств на реализацию муниципальных полномочий, а потому снижает качество жизни, качество и обеспеченность инфраструктурой и приводит к снижению их миграционной привлекательности. Высокий и растущий уровень долга способствует снижению инвестиционной активности в крупных городах вследствие формируемого дефицита средств на реализацию инфраструктурных проектов по региональным и муниципальным программам, требующих софинансирования со стороны бюджета муниципалитета. В свою очередь процесс роста долговой нагрузки в крупных городах замедляет темпы увеличения заработных плат работников вследствие общего снижения инвестиционной активности, а также сокращения бюджета на зарплаты муниципальных служащих и работников муниципальных организаций.

Результаты прогноза долгового положения крупных городов оказываются неутешительными. При сохранении инерционных тенденций изменения муниципального долга и собственных доходов бюджета в ближайшие три года в совокупности по крупным городским округам страны ожидается рост объёма муниципального долга и уровня средней долговой нагрузки, а также усиление дифференциации крупных центров по долговой ситуации (ухудшение долгового положения городов-миллионников и региональных столиц при улучшении позиций вторых, в особенности крупных промышленных центров).

Оценка прогноза долговой нагрузки крупных ГО при применении новых ограничений на размер муниципального долга, предполагаемых к введению Бюджетным кодексом с 1 января 2022 г., показывает, что нововведения не способствуют существенному улучшению долгового положения крупных городов. В перспективе ближайших трёх лет эта мера сможет лишь в некоторой степени замедлить рост долговых показателей крупнейших центров и остановить усиление дифференциации по долгу между ними, однако не приведёт к значительному снижению долговой обременённости городов.

В совокупности результаты исследования формируют негативный прогноз развития крупных городов страны на ближайшие годы. Вводимые меры по ограничению объёма муниципального долга оказываются слабо эффективными, в то время как другие механизмы для снижения долговой нагрузки муниципалитетов в стране не развиваются. В условиях усугубляющегося долгового положения возможностей выбраться из долговой ямы у крупнейших центров расселения страны становится все меньше. В результате ужесточения требований бюджетного законодательства на использование долговых инструментов для большинства крупных городских округов станет крайне затруднительно привлекать новые средства, а значит, не останется и шанса получить дополнительные финансы на формирование бюджета развития. Нынешнее долговое положение крупных городов лишний раз наталкивает на мысль о сложившемся затяжном кризисе бюджетного положения муниципальных образований страны и проблеме их бюджетной самостоятельности. Это вновь доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне.

## **Благодарности**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы РАНХиГС «Факторы формирования долговой нагрузки бюджетов городских округов Российской Федерации с численностью населения более 100 тыс. чел.» в 2021 г. (шифр темы 13.16).

**Приложение А. Распределение городских округов России  
с численностью населения более 100 тыс. чел. по типам долговой  
нагрузки**

Таблица А.1

Распределение городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. по пяти типам долговой нагрузки

Название города	Отношение муниципального долга к объёму собственных доходов бюджета в среднем за 2015-2020 гг., %	Средние темпы прироста долговой нагрузки в среднем в 2015-2020 гг., п.п.
Тип 1 – Городские округа с отсутствием муниципального долга		
Артём	0,0	0,0
Балашиха	0,0	0,0
Барнаул	0,0	0,0
Березники	0,0	0,0
Грозный	0,0	0,0
Долгопрудный	0,0	0,0
Евпатория	0,0	0,0
Каспийск	0,0	0,0
Керчь	0,0	0,0
Набережные Челны	0,0	0,0
Назрань	0,0	0,0
Новочебоксарск	0,0	0,0
Новый Уренгой	0,0	0,0
Ноябрьск	0,0	0,0
Октябрьский	0,0	0,0
Реутов	0,0	0,0
Симферополь	0,0	0,0
Соликамск	0,0	0,0
Тобольск	0,0	0,0
Тюмень	0,0	0,0
Уссурийск	0,0	0,0
Феодосия	0,0	0,0
Ялта	0,0	0,0
Раменское	0,0	0,0
Видное	0,2	0,0
Норильск	0,2	0,0
Йошкар-Ола	0,3	0,0
Люберцы	0,5	0,5
Щёлково	0,7	0,0
Коломна	0,7	-0,2

Тип 2 – Городские округа с относительно низкой и сокращающейся долговой нагрузкой		
Копейск	1,9	-3,8
Георгиевск	2,2	-0,5
Чайковский	3,2	-0,2
Миасс	3,2	-3,0
Златоуст	3,5	-1,1
Екатеринбург	4,2	-3,4
Анапа	4,3	-0,9
Геленджик	4,9	-1,4
Стерлитамак	4,9	-0,1
Воскресенск	5,2	-1,4
Магнитогорск	5,4	-3,3
Губкин	5,7	-3,4
Мытищи	6,6	-1,1
Егорьевск	6,9	-0,8
Оренбург	7,0	-0,8
Находка	10,2	-6,8
Череповец	10,2	-1,2
Орехово-Зуево	10,6	-1,0
Салават	11,1	-0,6
Хабаровск	11,3	-1,7
Сызрань	11,5	-0,5
Дмитров	12,5	-0,7
Новошахтинск	15,2	-2,5
Клин	17,2	-3,4
Электросталь	17,5	-0,4
Петропавловск-Камчатский	18,5	-7,1
Королёв	19,0	-3,0
Бердск	19,1	-6,3
Обнинск	19,6	-4,0
Серпухов	20,5	-0,1
Чехов	22,2	0,0
Мурманск	23,8	-1,7
Орск	23,9	-2,3
Пушкино	25,4	-0,7
Ухта	26,5	-1,3
Дербент	26,6	-11,9
Псков	27,7	-4,8
Армавир	27,9	-6,3
Сочи	29,7	-6,2

Название города	Отношение муниципального долга к объёму собственных доходов бюджета в среднем за 2015-2020 гг., %	Средние темпы прироста долговой нагрузки в среднем в 2015-2020 гг., п.п.
Архангельск	31,8	-0,1
Махачкала	32,1	-23,4
Елец	33,2	-0,5
Нижний Тагил	34,8	-5,8
Каменск-Уральский	37,0	-4,4
Благовещенск	37,0	-2,0
Невинномысск	38,3	-10,8
Новочеркасск	41,5	-0,1
Киров	43,4	-1,6
Владивосток	44,4	-4,8
Бийск	47,2	-3,0
Северодвинск	48,3	-0,6
Тип 3 – Городские округа с относительно низкой, но увеличивающейся долговой нагрузкой		
Пермь	1,2	1,5
Нефтеюганск	1,2	0,7
Красногорск	2,1	0,9
Нальчик	2,1	2,8
Истра	3,1	1,6
Шахты	3,3	2,6
Одинцово	7,6	2,4
Нижевартовск	8,1	2,6
Ступино	8,4	1,8
Химки	8,9	3,4
Нефтекамск	9,1	3,2
Ачинск	9,1	3,7
Домодедово	10,0	1,6
Сургут	10,1	1,2
Ессентуки	11,3	1,2
Ханты-Мансийск	12,1	3,1
Железногорск	12,7	2,3
Волгодонск	13,1	3,9
Бор	13,5	2,6
Северск	15,4	2,9
Ростов-на-Дону	16,1	2,8
Черкесск	16,4	2,6
Белово	16,6	7,1
Сергиев Посад	16,8	5,1
Южно-Сахалинск	19,0	0,3

Иркутск	20,4	2,4
Муром	20,6	2,5
Минеральные Воды	21,3	1,9
Новокуйбышевск	21,3	5,1
Рязань	22,9	4,7
Камышин	24,5	0,7
Жуковский	25,9	3,0
Курган	26,1	13,3
Ангарск	27,0	8,4
Ногинск	27,5	4,2
Батайск	27,7	2,6
Серов	27,8	0,4
Сыктывкар	29,2	1,3
Ковров	29,3	2,3
Старый Оскол	30,2	0,3
Владимир	30,9	0,8
Чита	32,6	6,8
Комсомольск-на-Амуре	33,1	10,7
Подольск	34,8	3,5
Якутск	35,1	5,5
Братск	36,0	0,4
Ставрополь	36,1	5,1
Челябинск	37,8	1,7
Наро-Фоминск	38,5	5,3
Абакан	42,0	8,2
Солнечногорск	42,7	0,1
Кисловодск	47,2	4,8
Кемерово	49,7	2,8
Чебоксары	49,8	1,2
Тип 4 – Городские округа с относительно высокой и сокращающейся долговой нагрузкой		
Астрахань	51,0	-3,4
Рубцовск	52,0	-13,0
Липецк	55,2	-0,3
Хасавюрт	55,9	-50,7
Волжский	56,2	-1,0
Самара	57,7	-0,5
Краснодар	58,3	-2,3
Новокузнецк	59,1	-1,3
Владикавказ	59,5	-4,5
Арзамас	59,6	-0,4
Димитровград	60,7	-0,1

Кызыл	67,4	-6,5
Вологда	68,1	-0,7
Новороссийск	69,6	-4,0
Воронеж	70,3	-11,3
Прокопьевск	72,6	-8,8
Калуга	76,9	-9,3
Калининград	77,0	-6,9
Брянск	77,2	-2,4
Красноярск	77,9	-2,1
Уфа	89,7	-1,5
Пенза	91,5	-0,9
Смоленск	106,5	-16,1
Казань	200,7	-9,2
Первоуральск	329,7	-124,9
Тип 5 – Городские округа с относительно высокой долговой нагрузкой, которая продолжает расти		
Тула	52,7	5,5
Тверь	53,4	9,2
Пятигорск	53,9	2,4
Элиста	53,9	8,7
Томск	54,0	0,3
Новомосковск	54,2	1,7
Иваново	56,4	7,7
Таганрог	60,8	5,1
Ульяновск	63,1	3,3
Дзержинск	64,1	2,7
Омск	65,6	0,5
Майкоп	65,8	1,4
Белгород	66,4	3,7
Курск	70,7	1,5
Улан-Удэ	73,7	0,5
Рыбинск	79,1	0,2
Нижний Новгород	79,4	1,6
Орёл	85,1	11,0
Тольятти	86,3	0,2
Новосибирск	86,5	2,6
Петрозаводск	87,0	0,6
Ярославль	87,7	2,8
Волгоград	91,3	1,8
Саратов	93,4	0,2
Великий Новгород	93,5	2,8
Тамбов	94,1	1,0

Кострома	96,7	5,9
Ижевск	99,3	1,2
Саранск	132,4	14,7

Источник: составлено авторами по материалам собранной базы данных. Города в таблице в границах каждого типа проранжированы по уровню долговой нагрузки (второй столбец).

## Список источников

1. Cropf R.A., Wendel G.D. The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – 1998. – Т. 16. – №. 2. – с. 211-224.
2. Benito B., Bastida F. The determinants of the municipal debt policy in Spain // *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. – 2004.
3. Vera J.O. Explanatory factors and limitations of Spanish local debt // *Academia Revista Latinoamericana de Administración*. – 2018.
4. Ribeiro N.A., Jorge S.M., Nogueira S.P. A new approach to determinant factors of local government debt. 2019. – с. 6475-6491.
5. Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A. Municipal debt in Switzerland: new empirical results // *Public Choice*. – 2011. – Т. 149. – №. 1. – с. 49-64.
6. Vllasalija E. Factors affecting municipal debt. – 2013.
7. Sedmíhradská L., Šimíková I. Municipal Debt in the Czech Republic // *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*. Bratislava: NISPAcee. – 2007. – с. 43-59.
8. Wichowska A. Determinants of Debt in Rural Municipalities on the Example of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship // *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*. – 2019. – Т. 18. – №. 4. – с. 121-130.
9. Гафурова, Г. Т. Оценка муниципального долга города Казани // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. – 2012. – № 27(117). – С. 24-32.
10. Дьякова, Е. Б. Направления развития финансово-бюджетного потенциала Волгограда // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология*. – 2008. – № 2(13). – С. 176-184.
11. Замятина, Н. В. О повышении устойчивости региональных и местных бюджетов // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2012. – № 7. – С. 37-44.
12. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. – 2014. – № 4(22). – с. 66-80.
13. Брик А. Д., Плохотникова Г. В. Управление долговой нагрузкой муниципалитетов Российской Федерации: экономико-правовой анализ // *Вестник института дружбы*

народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. – 2020. – с. 63-68.

14. Поварова, А. И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 7(27). – С. 1-11.
15. Печенская, М. А. Современные проблемы бюджетного развития региональных центров / М. А. Печенская // Актуальные проблемы экономики и права. – 2020. – Т. 14. – № 1. – С. 40-56. – DOI 10.21202/1993-047X.14.2020.1.40-56.
16. Печенская-Полищук М. А. Тенденции привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров // Journal of new economy. – 2021. – №1. – с 90-104.
17. База данных муниципальных образований (БДМО) [Электронный ресурс] –URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>
18. Справочная информация: "Формы бюджетной отчетности казенных учреждений и органов власти, формы бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений, формы первичных учетных документов и регистров бухгалтерского учета учреждений" (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7445/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7445/) (дата обращения: 04.06.2021)
19. Государственный долг. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. Ежемесячные данные. Минфин России. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/2015/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2015/)
20. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 30.04.2021). [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/055a71948dbf2a4fc2478437cd89cd864ee8e6e5/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/055a71948dbf2a4fc2478437cd89cd864ee8e6e5/)

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ  
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
ИННОВАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ