

Динамика бюджетной автономии российских городов в условиях перехода к многоуровневому управлению

Антон Валерьевич Городничев

E-mail: agorodnichev@hse.ru, ORCID: 0000-0001-8387-910X

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 101000, Российская Федерация; Масариков университет, Брно 60200, Чешская Республика

Татьяна Владимировна Кулакова

E-mail: tkulakova@hse.ru, ORCID: 0000-0003-0247-6849

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 101000, Российская Федерация

Мария Александровна Моисеева

E-mail: mamoiseeva@hse.ru, ORCID: 0000-0002-9308-6346

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 101000, Российская Федерация

Аннотация

Проблемы такого объекта управления, как город, не ограничиваются лишь вопросами местного самоуправления, а находятся на пересечении интересов разных уровней публичной власти. После проведения муниципальной реформы 2003 г. система управления российскими городами продолжала корректироваться. В статье проведена оценка воздействия внешнеэкономических шоков и таких масштабных федеральных инициатив, как майские указы 2012 г., на бюджетную автономию российских городов в условиях действия Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выдвинута исследовательская гипотеза, что в период 2006–2019 гг. произошел переход к многоуровневому управлению российскими городами, при котором границы бюджетной автономии городов сжались. Для проверки гипотезы были проанализированы бюджеты 35 крупнейших городских округов России. Был использован кластерный анализ, позволивший распределить города по группам с разным уровнем экономического развития и бюджетной обеспеченности. Основным результатом исследования заключается в том, что с 2006 по 2019 г. города стали не только финансово зависимы от регионов, но и изменили предпочтения относительно основных направлений расходов. Кризис 2014 г. способствовал ускорению процессов централизации управления и снижению уровня бюджетной автономии муниципалитетов, так как достижение показателей майских указов президента стало главным приоритетом для публичной власти. Во всех без исключения исследуемых городах собственные доходы бюджетов сократились, при этом увеличилась роль подоходного налога.

Ключевые слова: экономика города, муниципальные бюджеты, городское управление, межбюджетные отношения, многоуровневое управление, бюджетная автономия, муниципальная экономика, майские указы

JEL: H55, J26

Для цитирования: Городничев А. В., Кулакова Т. В., Моисеева М. А. Динамика бюджетной автономии российских городов в условиях перехода к многоуровневому управлению // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 1. С. 39–57. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-39-57.

© Городничев А. В., Кулакова Т. В., Моисеева М. А., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-1-39-57>

Dynamics of Russian Cities Budget Autonomy in the Transition to Multi-Level Governance

Anton V. Gorodnichev¹, Tatiana V. Kulakova², Maria A. Moiseeva³

^{1, 2, 3} HSE University, Moscow 101000, Russian Federation

¹ Masaryk University, Brno 60200, Czech Republic

¹ agorodnichev@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8387-910X>

² tkulakova@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0247-6849>

³ mamoiseeva@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9308-6346>

Abstract

Throughout the period after the municipal reform in 2003, the governing of Russian cities has been changing. A city as an object of governance is located at the intersection of interests of different levels of public authorities and is not limited only to local authorities. This article investigates how budget autonomy of Russian cities has been changing for the last 16 years, and how exogenous economic shocks and large-scale federal initiatives such as the “May Decrees” have influenced the budget autonomy of Russian cities. The paper considers a hypothesis that there was a transition to multi-level governance of Russian cities in 2006–2019, which led to significant reduction of the budget autonomy. Budgets of the 35 largest cities of Russia (except for city-regions like Moscow and Saint Petersburg) were collected and analyzed in terms of their revenue and expenditure sections to test the proposed hypothesis. The relationship between the economic level of development and budget sufficiency was investigated with cluster analysis. The main result of this research is that Russian cities have become dependent on the financial grants from regional governments since there is no national policy of stimulating the economic development of cities. The national economic crisis of 2014 accelerated the process of governance centralization. In addition, the budget autonomy of municipalities was reduced due to the fact that achieving indicators of the May Decrees had become the primary objective for the public authorities. The share of the income tax in local budgets increased significantly although the share and diversity of other income sources decreased.

Keywords: urban economics, municipal budgets, urban governance, multi-level governance, budget autonomy, urban planning, the May Decrees

JEL: R51

For citation: Gorodnichev A.V., Kulakova T.V., Moiseeva M.A. Dynamics of Russian Cities Budget Autonomy in the Transition to Multi-Level Governance. *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 1, pp. 39–57 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-39-57.

© Gorodnichev A.V., Kulakova T.V., Moiseeva M.A., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Период 2006–2019 гг. в сфере администрирования для российских городов был довольно противоречивым. В течение этих 14 лет они управляются на основе принципов, заложенных муниципальной реформой 2003 г., которые изначально ограничили их автономию

[Гельман В. и др., 2008], при этом степень их автономии и объем полномочий постоянно пересматривались [Попов Р. А. и др., 2018]. В середине 2000-х гг. одной из важнейших проблем отечественных городов был переход к стратегическому планированию как основополагающему инструменту их развития [Смирнягин Л. В., 2007], однако к 2018 г. стало очевидно, что экономики российских городов оказались в структурном кризисе [Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г., 2019].

Рост объемов доходов и расходов бюджетов пришелся на первую половину периода 2006–2019 гг., однако затем во многих городах ситуация откатилась до уровня 2007 г. Экономический спад 2020 г., вызванный падением цен на энергоресурсы и пандемией, скорее всего, отсрочит восстановление объемов городских бюджетов до значений 2013–2014 гг. до середины нового десятилетия. Однако способы формирования и наполнения бюджетов, а также направления расходов изменились. Роль регионов в формировании бюджетов городов увеличилась за счет роста субвенций, а также снижения уровня управленческой автономии городов и ухудшения их экономического положения. На это повлияло множество факторов:

1) передача местных полномочий на региональный уровень (например, в области здравоохранения);

2) реализация майских указов 2012 г. (значительный рост расходов на дошкольное и среднее образование за счет региональных субвенций);

3) макроэкономическая нестабильность в стране в целом.

В статье проверяется гипотеза о том, что в 2006–2019 гг. произошел переход к многоуровневому управлению российскими городами, при котором уровень бюджетной автономии городов снизился. Управление городом не ограничивается только местным уровнем — на процессы планирования и управления влияют вышестоящие уровни власти (региональные, национальные и субнациональные), бизнес и гражданское общество [Peters B. G., Pierre J., 2012; da Cruz N. F. et al., 2019]. Однако локальный уровень власти в рамках многоуровневого управления все же должен обладать финансовой устойчивостью для эффективной деятельности [Lukas M., 2019]. Однако в российском случае это не так (см., напр. [Попов Р. А. и др., 2018]).

Под *бюджетной автономией* мы понимаем совмещение двух параметров:

1) способность самостоятельно формировать значимую по объему доходную часть бюджетов¹;

2) возможность самостоятельно определять направления расходов местных бюджетов и перераспределять соответствующие финансовые ресурсы.

Бюджетная автономия является производной от *местной автономии* (политической и административной), которую можно понимать как «способность местных властей влиять независимым способом на благосостояние жителей» [Wolman H., Goldsmith M., 1990, p. 3].

В статье поставлены следующие исследовательские вопросы.

— Какие факторы повлияли на динамику бюджетной автономии российских городов?

— Как переход к многоуровневому управлению повлиял на структуру доходной и расходной частей бюджетов городов?

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Существующая в современной России система местного самоуправления возникла в результате «муниципальной контрреформы» 2003 г. [Гельман В. и др., 2008], поставившей точку в дебатах 1990-х гг. о степени политической и управленческой автономии местных

¹ Измеряемая в виде доли собственных доходов бюджетов, за исключением безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней в бюджете города.

сообществ и их месте в отношениях с региональной и федеральной властями. В итоге границы самостоятельности муниципалитетов были определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Многочисленные поправки в него, а также в Бюджетный кодекс и Градостроительный кодекс привели, по мнению некоторых авторов, к возрождению советских централизованных практик территориального управления [Gel'man V., Ryzhenkov S., 2011]. Так, эксперты Института экономики города отмечают, что «сегодня местные власти городских округов почти на треть являются, по существу, территориальными исполнительными органами субъектов Российской Федерации» [Попов Р. А. и др., 2018, с. 11]. В некоторых российских регионах, например в Московской области, полномочия муниципалитетов по территориальному планированию и определению векторов пространственного развития были переданы на областной уровень [Симоянов А. В. и др., 2019, с. 39]. В целом централизация местного управления в России через отмену выборов глав муниципалитетов привела к снижению уровня бюджетной автономии, бюджетной обеспеченности, но не повысила качество управления [Казанцев К. И., Румянцева А. Е., 2020, с. 6].

Последствия политики федерального центра, направленной на централизацию управления муниципалитетами, выразились в снижении степени финансовой автономии нижнего уровня «вертикали власти», ранее уже лишённого политической автономии через отмену прямых выборов глав муниципальных образований², что также отразилось на стимулах и приоритетах местных элит при управлении развитием территорий [Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., 2017]. По мнению Л. Смирнягина, централизация управления имеет разрушительное воздействие на развитие городов [Смирнягин Л. В., 2007]. Т. Сумская делает вывод о «практически полном контроле вышестоящих властей над органами местного самоуправления» [Сумская Т. В., 2019]. В. Бухарский и А. Лавров доказывают наличие низкой налоговой автономии местных бюджетов и указывают на то, что отчасти политическая зависимость городов от вышестоящих уровней власти связана с нестабильностью нормативов налоговых отчислений [Бухарский В. В., Лавров А. М., 2020].

В целом ведущие российские города показывают высокую степень вариативности экономического потенциала [Косарева Н. Б. и др., 2018], а в последние два десятилетия уровень дивергенции только нарастал [Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г., 2019]. В то же время исследователи КБ «Стрелка» «смогли взаимно увязать экономические успехи города, интенсивность инвестирования в городские активы, структуру городской экономики и размер муниципального бюджета»³.

В современном мире не существует идеальной модели местного самоуправления, типологизация их форм довольно разнообразна [Denters B., 2011]. Даже в странах с сильным местным самоуправлением, таких как Германия, местное самоуправление реформируется, так как возникают проблемы и вызовы, с которыми тяжело справиться только на локальном уровне [Маркварт Э., Францке Й., 2017]. Э. Глейзер отмечает, что существуют аргументы в пользу эффективности передачи полномочий от местного к более высокому уровню управления в силу, к примеру, эффекта масштаба при предоставлении некоторых общественных услуг [Glaeser Ed., 2012, p. 118]. С другой стороны, Э. Слэк и Р. Бёрд указывают на то, что для эффективного управления большие города должны иметь больше финансовой автономии [Slack E., Bird R., 2011]. Однако в мире отсутствуют явно выраженные тренды на повышение или снижение уровня финансовой автономии городов [Bird R., 2011].

² К 2018 г. только в четырех городах — столицах регионов России остались прямые выборы мэров.

³ Экономика городов-миллионников: право на развитие. М.: КБ Стрелка, 2019. URL: <https://media.strelka-kb.com/gdpcities>.

Хотя в общественной дискуссии в России с очевидной регулярностью поднимается вопрос об усилении местной автономии через увеличение доли получаемых муниципалитетами налогов, собираемых с территории городов, случай России не является чем-то уникальным. Если в странах ОЭСР около 13 % всех налогов собирается на местном уровне [Brulhart M. et al., 2015, p. 1124], в России — около 6,7 %, то в Великобритании доля местных властей в сборе налогов составляет лишь 5,8 %. В то же время в США расходы/доходы местного уровня составляют четверть от всех расходов/доходов консолидированного бюджета [Mixon C., 2019]. В скандинавских странах одним из основных источников доходов местных бюджетов выступает налог на доходы [Lotz J., 2012], тогда как в США — налог на недвижимость. При этом Г. Черник и его соавторы обращают внимание на то, что значимость этого налога снизилась в 1990–2000 гг., а также указывают, что чем выше диверсификация доходной части городского бюджета, тем выше доходы бюджетов в целом [Chernick H. et al., 2011].

Эффективное решение данного вопроса зависит от того, какое место города занимают в многоуровневой системе управления, институциональные рамки которого определяют национальные государства, обычно незаинтересованные в усилении местного уровня власти [da Cruz N. F. et al., 2019, p. 10]. Наряду с глобализацией, миграцией, ростом влияния частного сектора в системе городского управления взаимодействие с другими уровнями власти является вызовом для современных городов. Многоуровневое управление подразумевает не только вертикальные отношения, но и горизонтальные, таким образом, соблюдение баланса интересов становится важной задачей системы городского управления [Peters B. G., Pierre J., 2012, p. 80]. Так как количество акторов значительно увеличилось, эффективность управления стала зависеть от их кооперации в рамках сетевого взаимодействия, а не только за счет слаженности работы иерархических структур (регион — город) или конкуренции между городами за ограниченные ресурсы [Kubler D., Pagano M. A., 2012, p. 123–124]. Особенно вызов многоуровневого управления актуален для федеративных стран, где существует несколько уровней власти, вынужденных взаимодействовать друг с другом для достижения коллективных целей реализуемых политик и программ. Концепт многоуровневого управления дополняет теорию федерализма [Braun D., 2010; Stein M. B., Turkewitsch L., 2010], затрагивая вопросы распределения полномочий между уровнями власти [Harmes A., 2006]. Включение концепта многоуровневого управления в данное исследование позволяет выйти за строгие рамки вопросов муниципального управления и федеративных отношений и рассмотреть город как сложный объект управления множеством акторов.

ИССЛЕДОВАНИЕ

Кластерный анализ городов России по социально-экономическим показателям

В качестве исходных данных для кластерного анализа использовались основные социально-экономические показатели⁴ 35 городов Российской Федерации с численностью населения свыше 500 тыс. человек за 2009, 2013, 2015 и 2017 гг. Расчеты проводились в программной среде R версия 3.6.1.

⁴ Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами в промышленности, млн руб.; объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» (в фактически действовавших ценах), млн руб.; оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млн руб.; инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн руб.; обеспеченность детскими дошкольными учреждениями; обеспеченность врачами; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного городского жителя, м²; естественный прирост (убыль) на 1000 человек населения; уровень преступности — количество преступлений на 1000 человек; количество безработных на 1000 человек; среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб.

Кластерный анализ российских городов проводился методом главных компонент, который представляет собой ортогональное линейное преобразование, отображающее данные из исходного пространства признаков в новое пространство меньшей размерности с минимальной потерей информации. В данном исследовании исходные (стандартизированные) 11 социально-экономических показателей городов были заменены на четыре первые главные компоненты, на которые приходится объяснение более 70 % разброса исходных наблюдений. Результативность примененного алгоритма кластеризации подтверждается выполнением гипотезы компактности, т. е. средние внутрикластерные расстояния⁵ между объектами меньше, чем межкластерные расстояния.

Проведенная методом главных компонент кластеризация городов по их социально-экономическим показателям позволила разделить их на пять однородных групп (табл. 1). В первую и пятую группы вошли города, которые можно условно назвать лидерами и аутсайдерами соответственно.

Несмотря на то что изначально в состав переменных напрямую не входили демографические переменные, распределение городов по кластерам соответствует численности их населения. В отдельный кластер попали Новокузнецк и Тольятти, хотя типологически оба города тяготеют к пятому кластеру, в котором находятся Набережные Челны. Все три города являются вторыми городами в своих регионах, а Новокузнецк по численности населения не отличается от Кемерово.

Таблица 1

**Кластеры городов (2017 и 2009 г.) /
City clusters (2017 and 2009)**

Номер кластера	Города (кластеры 2017 г.)	Города (кластеры 2009 г.)	Описание кластера
1	Екатеринбург, Казань, Краснодар, Ростов-на-Дону, Тюмень	Екатеринбург, Казань, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Тюмень, Уфа, Челябинск	Города-лидеры. Города с самым высоким уровнем социально-экономического развития
2	Волгоград, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Самара, Уфа, Челябинск	Волгоград, Воронеж, Киров, Липецк, Пенза, Рязань, Саратов, Ульяновск	Промышленные города. По экономическому развитию на втором месте после кластера 1. Относительно высокие объемы промышленного производства. По социальным показателям: высокий уровень преступности, по остальным — средние значения
3	Астрахань, Владивосток, Воронеж, Ижевск, Иркутск, Кемерово, Киров, Оренбург, Саратов, Томск, Хабаровск, Ярославль	Астрахань, Барнаул, Владивосток, Ижевск, Иркутск, Кемерово, Махачкала, Оренбург, Томск, Хабаровск, Ярославль	Города-средняки. Высокий уровень безработицы, низкие значения экономических показателей, но при этом уровень зарплат и показатели социальной обеспеченности (количество врачей, обеспеченность ДДО) относительно высокие
4	Новокузнецк, Тольятти	Набережные Челны, Новокузнецк, Тольятти	Города — вторые центры. Высокий уровень безработицы, низкие экономические показатели, но объемы промышленного производства выше, чем у городов в пятом кластере
5	Барнаул, Липецк, Махачкала, Набережные Челны, Пенза, Рязань, Ульяновск	В 2009 г. кластер не существовал	Города-аутсайдеры. Города с самым низким уровнем социально-экономического развития в выборке из 35 городов

Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

⁵ Расстояние в данном случае — это мера различия/сходства между двумя объектами.

Состав кластеров относительно стабилен, однако за 2009–2017 гг. произошли определенные изменения, которые также зафиксировали Н. Зубаревич и С. Сафронов, — наблюдалась дивергенция российских городов по уровню экономического развития [Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г., 2019]. Так, из группы городов-лидеров выпали Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Пермь, Уфа и Челябинск. Пятый кластер образовался в докризисный 2013 г., первоначально в его состав входила только Махачкала, после кризиса в 2015 г. изменений в его составе не произошло, но к 2017 г. он пополнился городами из второго и третьего кластеров.

Чем успешнее город с точки зрения экономики, тем выше доля собственных доходов в составе его бюджета и тем меньше вклад безвозмездных поступлений. Однако безвозмездные поступления имеют особую структуру — их доля не обязательно характеризует степень зависимости муниципалитета от региональной власти, как может показаться на первый взгляд. В целом, как видно из табл. 2, города в первом кластере являются самыми обеспеченными и «независимыми», а в худшем положении находится пятый кластер, в то время как кластеры 2–4 с точки зрения местных бюджетов не отличаются. По сравнению с 2009 г. к 2017 г. положение городов во всех кластерах ухудшилось.

Таблица 2

**Усредненные показатели бюджетной обеспеченности
в пяти кластерах в 2017 г., в ценах 2006 г. /
Average indicators of budget security in five clusters in 2017,
in 2006 prices**

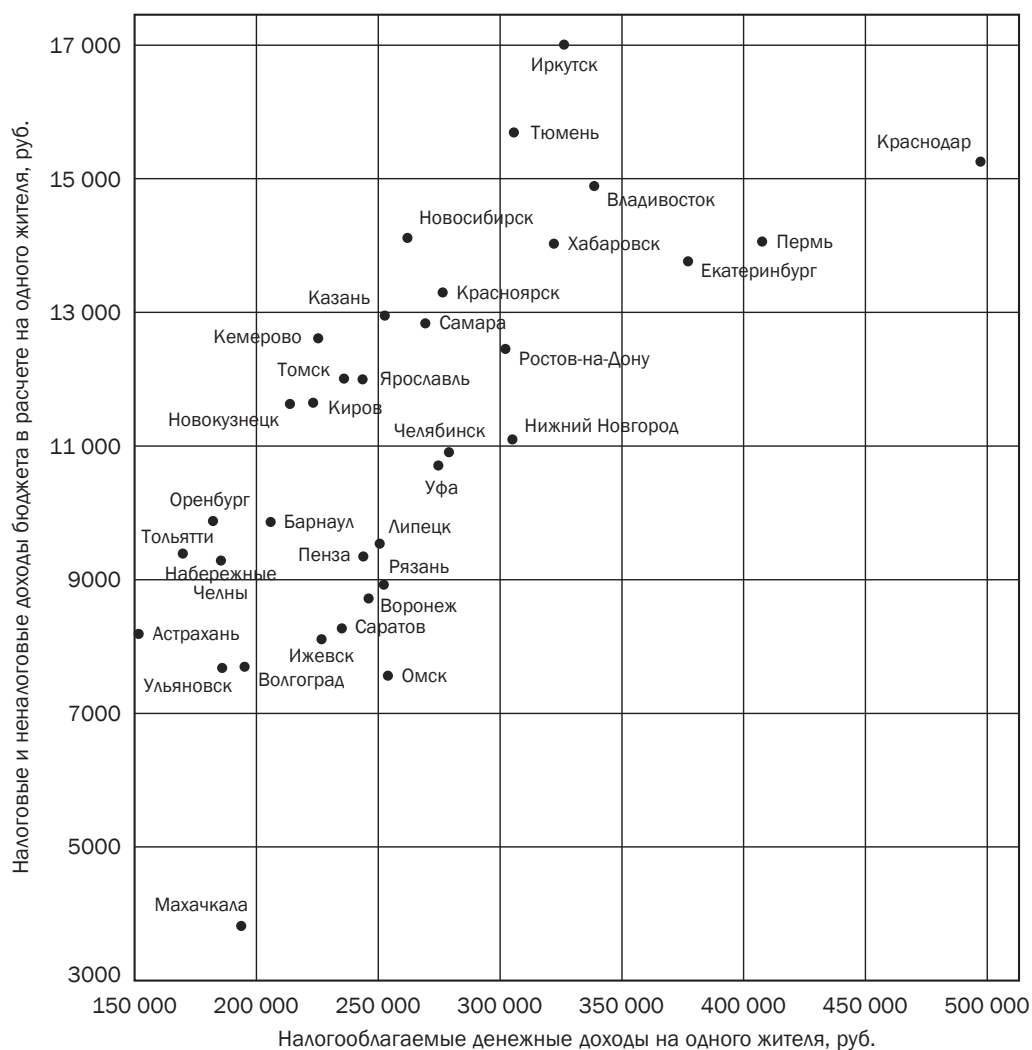
Номер кластера	Бюджетные доходы на душу населения, руб.	Налоговые и неналоговые доходы на душу населения, руб.	НДФЛ на душу населения, руб.	Доля НДФЛ в налоговых и неналоговых доходах, %
1	11 053,47	5221,01	2185,71	41,86
2	9345,49	4477,59	2223,91	49,67
3	9179,44	4285,86	2086,23	48,68
4	9793,62	3798,55	1957,38	51,53
5	7173,36	3252,33	1501,09	46,15
Среднее по всем 35 городам	9339,25	4366,58	2066,90	47,33

Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

Рис. 1 показывает на очевидную линейную связь между налогооблагаемыми доходами горожан и доходами городских бюджетов. Здесь также можно выделить две группы городов: богатые и бедные; последняя группа очерчена квадратом денежных доходов на душу населения до 250 тыс. руб. в год и 10 тыс. руб. собственных доходов бюджетов. Подобная связь объясняется тем, что налогооблагаемые денежные доходы населения связаны с деловой активностью в городе, которая влияет на доходы бюджетов: уровень зарплат горожан и связанных с ним налоговых отчислений, количество предприятий и индивидуальных предпринимателей, платящих налоги на совокупный доход, спрос на недвижимость, которой владеют городские администрации, со стороны бизнеса.

Махачкала выступает иллюстрацией сложной связи экономики и бюджетов. В Махачкале при примерно том же уровне подушевых налогооблагаемых доходов жителей, что и в Ульяновске, Волгограде, Набережных Челнах, уровень налоговых и неналоговых доходов бюджета на одного жителя значительно ниже. Данная ситуация может быть объяснена низким уровнем качества администрирования территории города и социально-политических институтов в целом, то есть городская администрация (а также власти региона) не могут извлекать преимущества из уровня развития городской экономики.

**Связь налогооблагаемых денежных доходов населения и собственных доходов городских бюджетов в 2018 г. /
Relation between population taxable income and own income of city budgets in 2018**



Источники: расчеты авторов на основе данных Росстата и Euromonitor (<https://gks.ru> и www.portal.euromonitor.com) / Sources: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service and Euromonitor (<https://gks.ru> and www.portal.euromonitor.com).

Динамика доходов бюджетов городов в 2006–2019 гг.

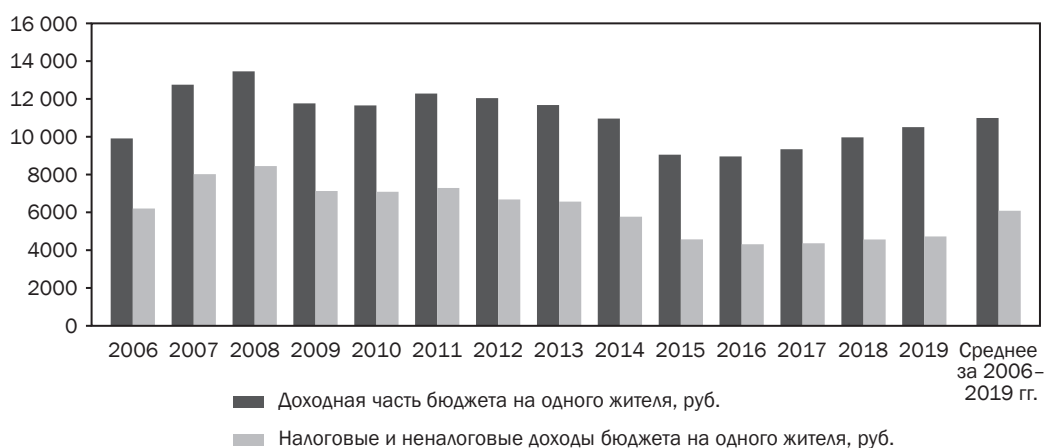
Динамика уровня автономии и финансовой устойчивости муниципалитетов с точки зрения формирования доходной части бюджетов была нестабильной (рис. 2). Расчеты в постоянных ценах 2006 г. показывают, что максимум доходов был достигнут в «кризисный» 2008 г. С 2009 по 2013 г. наблюдалась стабилизация в уровнях доходов бюджетов, которая сменилась падением в 2014–2015 гг. В дальнейшем восстановления хотя бы до уровня 2013 г. не произошло и не был достигнут даже уровень 2007 г. Доля же собственных доходов (как и их объем в расчете на душу населения) для 35 городов снизилась с 62,60 % в 2006 г. до 44,98 % в 2019 г.

Исследуемый период можно разделить на два этапа, которые отражают две разные логики управления российскими городами: до 2013 г. наблюдались высокие доходы с высокой степенью бюджетной автономии, после 2013 г. доходы снизились из-за экономического кризиса с параллельным снижением уровня бюджетной автономии.

Ни один город в 2019 г. так и не смог достичь пиковых показателей собственных доходов на душу населения, которые были зафиксированы в прошлом (рис. 2). Единственным городом, где объем собственных доходов на душу населения вырос в 2019 г. на 1 % относительно усредненного дохода⁶ за 2007–2019 гг., стал Краснодар, но его величина оказалась значительно меньше, чем была в 2008 г.

Рисунок 2

Динамика доходов бюджетов 35 городов в 2006–2019 гг. в расчете на одного жителя, в ценах 2006 г., руб. / Dynamics of budget revenues of 35 cities in 2006–2019 per capita, in 2006 prices, rubles



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

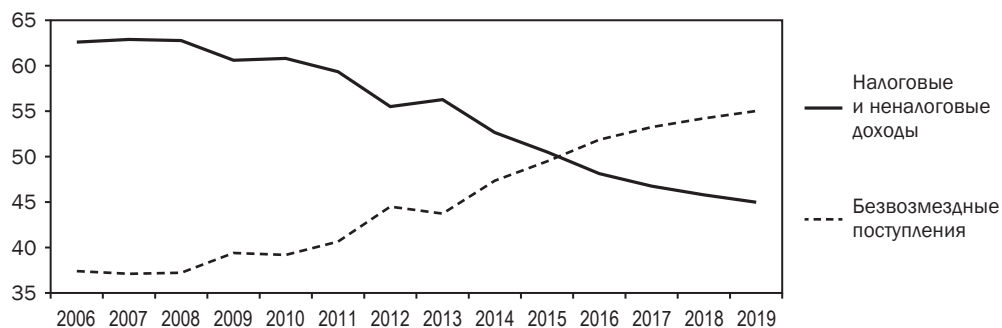
Может показаться, что сокращение собственных доходов частично компенсировалось безвозмездными поступлениями из вышестоящих бюджетов, в первую очередь региональных (рис. 3). В случае если региональные власти хотели бы возместить потери местных бюджетов, то они бы увеличили объем дотаций или субсидий. Однако последние даже уменьшились в объеме после кризиса 2014 г. В большинстве случаев дотации играют небольшую роль в выравнивании бюджетной обеспеченности, кроме некоторых городов: например, в Кемерово и Новокузнецке доля дотации в собственных доходах городов в 2019 г. составила 61 % и 55 % соответственно. Рост субвенций означает лишь передачу на местный уровень государственных полномочий и их финансирование, но не увеличение финансирования или поддержку традиционных отраслей муниципальной экономики.

Сокращение собственных доходов российских городов в 2014 г. объясняется в первую очередь двумя основными причинами: 1) экономическими кризисами; 2) изменением норматива отчислений НДФЛ в местные бюджеты с 20 до 15 %⁷.

⁶ Усреднение необходимо, чтобы сгладить внешние шоки: федеральные инвестиции в городские мега-проекты, последствия административных реформ и др., которые могут вызвать однократный всплеск доходов, несвязанный со структурными особенностями муниципальной экономики.

⁷ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

**Динамика собственных доходов городов
и межбюджетных трансфертов в 2006–2019 гг., % /
Dynamics of own revenues of urban and inter-budget transfers in 2006–2019, %**

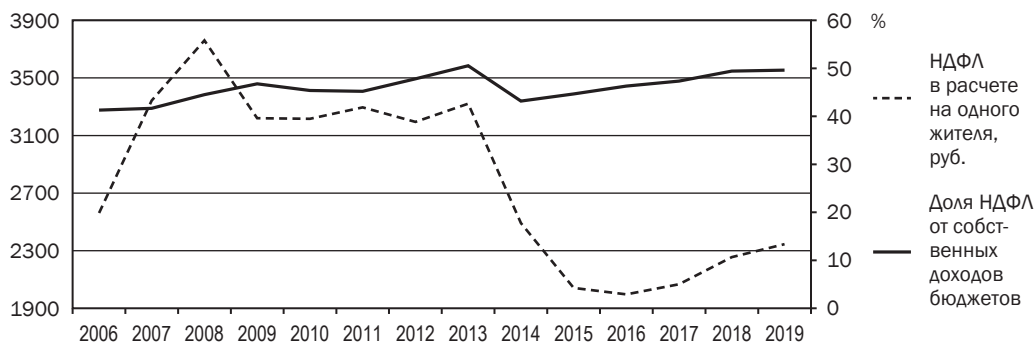


Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

Доходы городских бюджетов

Базовые статьи собственных доходов российского города — это отчисления НДФЛ, налог на совокупный доход, налог на имущество, поступления от операций с муниципальным имуществом и недвижимостью. Региональные власти вправе увеличить норматив отчисления НДФЛ или установить нормативы отчислений по другим налогам, таким как налог на прибыль организаций, но особой последовательностью в деле поддержки городов региональные власти не отличаются [Бухарский В. В., Лавров А. М., 2020]. Но если городская администрация не может повлиять на норматив отчислений НДФЛ, то поступления от других базовых статей доходов в какой-то мере зависят от ее способности администрировать подведомственные территории и взаимодействовать с местным бизнес-сообществом. При этом рост доли НДФЛ, с перерывом в кризисном 2014 г., после 2015 г. продолжился. Но важно понимать, что увеличение доли НДФЛ в доходах бюджетов до 2013 г. связано с ростом доходов горожан, в то время как после 2013 г. относительный рост доли вызван падением поступлений от других статей (рис. 4).

**Динамика поступлений НДФЛ и его доли
в бюджетах 35 городов в 2006–2019 гг., в ценах 2006 г. /
Dynamics of personal income tax revenue and its share
in the budgets of 35 cities in 2006–2019, in 2006 prices**

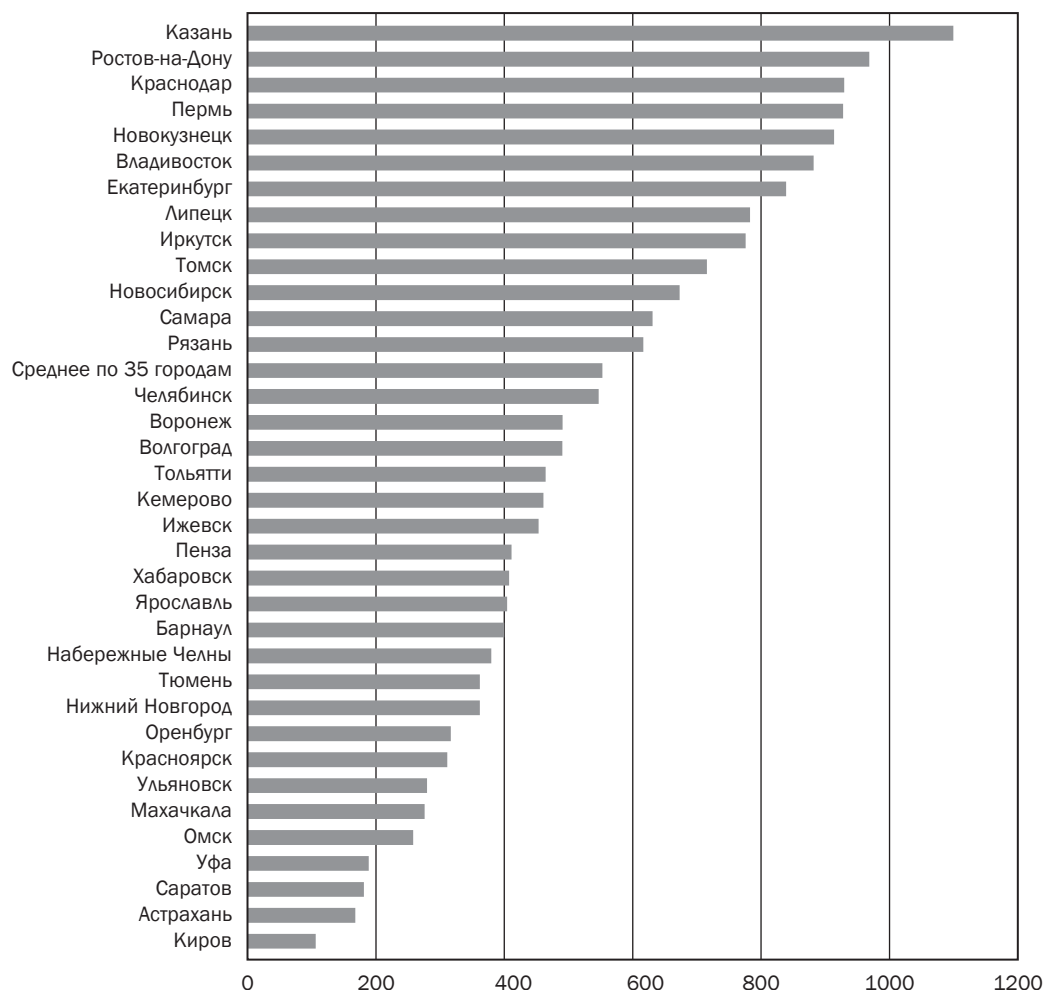


Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

Налог на имущество в экономике города выступает одним из краеугольных камней муниципальных финансов. В 2007 г. в США этот налог составлял 33,6 % от всех собственных доходов американских городов [Chernick H. et al., 2011, p. 2]. Для исследуемых российских городов доля налога на имущество⁸ составила 15,1 % в среднем за период 2006–2019 гг. К сожалению, имущественные налоги не смогли стать опорой городских бюджетов в России. Так, достигнув максимальных значений в 2012–2013 гг., сборы налога на землю к 2019 г. сократились до более низких значений, чем в 2006 г. (рис. 5). Единственным городом в 2019 г., у которого сборы превысили символические 1000 руб. на душу населения (в ценах 2006 г.), стала Казань (лидер среди исследуемых городов в 2019 г.), где налог на землю приносит 22 % всех собственных доходов.

Рисунок 5

**Сборы налога на землю на душу населения в 2019 г., в ценах 2006 г., руб. /
Land tax collection per capita in 2019, in 2006 prices, rubles**



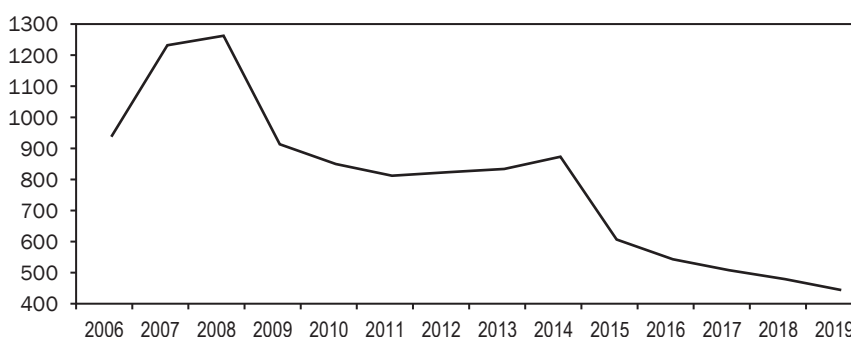
Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

⁸ В анализ включен налог на имущество физических лиц и налог на землю. К примеру, транспортный налог мы не учитывали при расчетах.

Сокращение поступлений от муниципального имущества в три раза в период с 2008 по 2019 г. означает, что у городов уменьшилась «собственная» экономическая база (рис. 6). Сокращение доходов по этой статье может быть связано с тем, что городские администрации продали в прошлом имущество, которое могло приносить им доходы в виде аренды; администрации не повышали вслед за инфляцией арендную плату; из-за экономических кризисов спрос на использование активов муниципалитетов со стороны бизнеса значительно снизился. В экономически развитых городах сборы оказались выше, за исключением Уфы, Красноярска, Нижнего Новгорода и Тюмени.

Рисунок 6

Динамика доходов от использования муниципального имущества на душу населения бюджетов 35 городов в 2006–2019 гг., в постоянных ценах 2006 г., руб. /
Dynamics of revenues from municipal property usage per capita in the budgets of 35 cities in 2006–2019, in 2006 prices, rubles



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

Налог на имущество физических лиц мог бы стать значимым источником доходов городского бюджета, особенно после увеличения кадастровой стоимости недвижимости. Так, в расчете на душу населения поступления от этого источника в исследуемых 35 городах выросли в 4,1 раза, с 48 до 200 руб. Фактически это единственный источник, который показал уверенный рост за этот период. Если в 2006 г. налог на имущество физических лиц составлял менее 1 % от собственных доходов городских бюджетов, то к 2019 г. этот показатель вырос почти до 4,5 %. В Рязани он составляет почти 10 %. Какой-либо связи между экономическим потенциалом города и сборами налога на имущество физических лиц нет, то есть во многом это вопрос административных способностей властей.

Расходы городских бюджетов

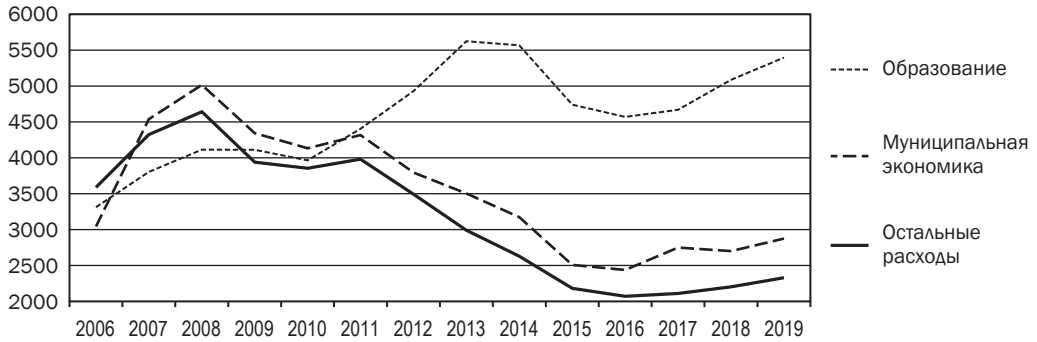
Бюджетам российских городов присущ дуалистический характер. Два их основных направления расходов — социальная сфера⁹ и муниципальная экономика¹⁰. В 2019 г. показатели бюджетной обеспеченности оказались ниже, чем в 2007 и 2013 гг. (в ценах 2006 г.). В это же время значительно изменилась не только структура доходов, как было показано в предыдущем разделе, но и структура расходов (рис. 7).

⁹ В «бюджетах для граждан», которые готовят местные администрации, часто отмечается, что бюджет того или иного города носит социальный характер. В общих чертах он и не может быть другим, так как российские муниципалитеты не содержат за свой счет полицию, пожарные части и пр.

¹⁰ Под муниципальной экономикой понимаются расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство — в основном это инвестиции в физическую составляющую городской среды.

Рисунок 7

Динамика расходов по укрупненным направлениям бюджетов 35 городов в 2006–2019 гг. в расчете на душу населения, в ценах 2006 года, руб. / Dynamics of expenditures in enlarged budget areas of 35 cities in 2006–2019 per capita, in 2006 prices, rubles



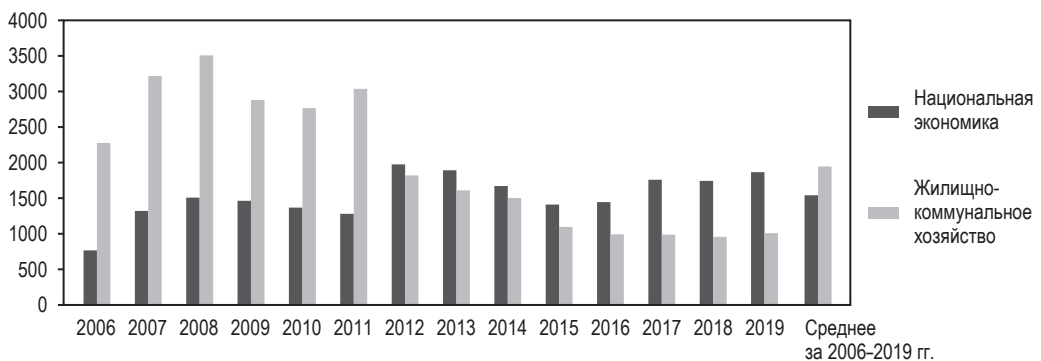
Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

В 35 исследуемых городах после 2012 г. произошел резкий рост расходов на образование (как в относительных, так и в абсолютных значениях) в связи с выполнением майских указов 2012 г. Финансирование осуществлялось в первую очередь за счет субвенций из региональных бюджетов.

Как видно из рис. 8, расходы городов на развитие муниципальной экономики достигли максимальных значений в 2008 г., к 2016 г. они снизились в два раза в абсолютных значениях (с 5000 до 2500 руб. на человека, в ценах 2006 г.). Изменения 2012 г. объясняются тем, что расходы на дорожное строительство стали учитываться по направлению «национальная экономика», а не «жилищно-коммунальное хозяйство». В целом к 2019 г. расходы на национальную экономику почти восстановились до уровня 2012 г. и составили 95 % от пикового значения, в то время как расходы на жилищно-коммунальное хозяйство едва достигли 55 % от базы.

Рисунок 8

Динамика расходов на муниципальную экономику в 35 городах в 2006–2019 гг. в расчете на душу населения в постоянных ценах 2006 г., руб. / Dynamics of expenditures on municipal economy in 35 cities in 2006–2019 per capita, in 2006 prices, rubles



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

При общем довольно значительном снижении расходов по направлению «жилищно-коммунальное хозяйство» расходы по поднаправлению «благоустройство» в 2019 г. составляли 83 % от пикового значения 2012 г., тогда как расходы на жилищное и коммунальное хозяйство — 37 % и 40 % соответственно, что демонстрирует истинные приоритеты местных властей (рис. 9). Так, стоит отметить, что расселение аварийного жилищного фонда осуществляется в рамках расходов на жилищное хозяйство.

Рисунок 9

Динамика расходов по основным направлениям жилищно-коммунального хозяйства в 2012–2019 гг., в расчете на душу населения, в ценах 2006 г., руб. / Dynamics of expenditures in the main areas of housing and utility services in 2012–2019, per capita, in 2006 prices, rubles

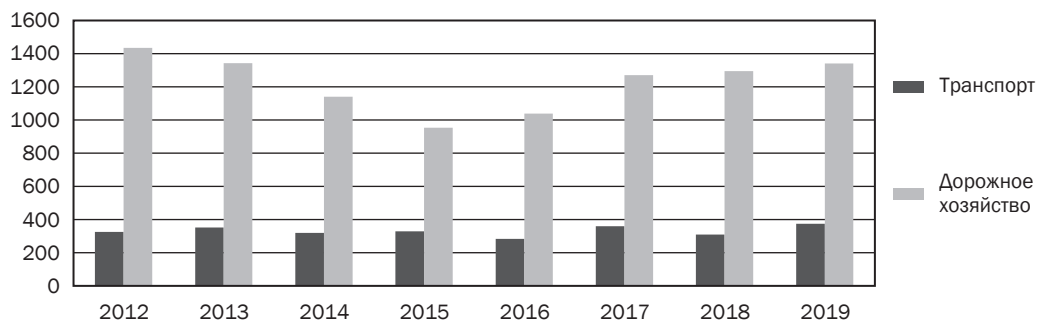


Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

В 2019 г. расходы по направлению «национальная экономика» составили 95 % от пикового показателя 2012 г., расходы на дорожное хозяйство — 93 %, а расходы на городской общественный транспорт — 115 % (!). В то же время доходы городских бюджетов в расчете на душу населения в 2019 г. составили только 87 % от средних значений 2012 г., то есть инвестиции в физическую инфраструктуру восстанавливаются быстрее (рис. 10), чем другие направления городских бюджетов.

Рисунок 10

Динамика расходов на транспорт и дорожное хозяйство в 35 городах в 2012–2019 гг., в расчете на душу населения, в ценах 2006 г., руб. / Dynamics of expenditures on transport and road infrastructure in 35 cities in 2012–2019, per capita, in 2006 prices, rubles



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата (<https://gks.ru>) / Source: authors' own calculations based on the data of the Russian Federal State Statistics Service (<https://gks.ru>).

Динамика бюджетной автономии

Далее мы проводим оценку динамики бюджетной автономии, сравнивая состояние 35 городов в 2006 г. и 2019 г. по двум параметрам:

- 1) собственные доходы бюджетов, за исключением безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней в бюджете города;
- 2) инвестиционные расходы бюджетов на муниципальную экономику.

Основной источник доходов для городов — это отчисления от налога на доходы физических лиц (его доля колеблется среди городов от 35 до 64 % от собственных доходов бюджетов в 2019 г.). Однако чем больше доля других источников доходов, тем выше степень диверсификации бюджета, тем стабильнее его наполнение и выше устойчивость, а также независимость от других уровней власти.

Только в девяти городах из 35 в 2019 г. доля НДФЛ уменьшилась по сравнению с 2006 г., то есть уровень диверсификации источников доходов расширился. В двух городах доля НДФЛ увеличилась на 0,5 %, что говорит о некоторой стабильности местной финансовой системы. В 17 городах доля других источников дохода уменьшалась более чем на 10 п. п. Зачастую рост доли НДФЛ связан с падением поступлений от других источников доходов. Так, в Новокузнецке поступления от НДФЛ выросли всего на 0,06 %, тогда как доходы от других источников рухнули на 63,88 %, что привело к росту доли НДФЛ в собственных доходах на 25 п. п.

Самыми стабильными и устойчивыми к кризисам городами стали Краснодар и Махачкала, оба города смогли нарастить объемы собственных доходов. Махачкала — за счет низкой базы (падение поступлений НДФЛ компенсировалось другими источниками), а Краснодар — за счет динамичной экономики и статуса делового центра юга России. Незначительное снижение доходов (до -1,5 %) показали Ростов-на-Дону, Саратов и Самара. Для Казани, Екатеринбурга и Перми снижение доходов составило 6,89 %, 7,3 % и 9,54 % соответственно. В 14 городах падение собственных доходов составило более 30 %.

Столь значительное сокращение доходов в 2019 г. по сравнению с 2006 г. было компенсировано тем, что полномочия в области здравоохранения с начала 2010-х гг. были переданы на региональный уровень. Так, в 2006 г. в среднем на здравоохранение 35 городов тратили 14,85 % своих бюджетов, или 23,81 % от своих собственных доходов. После реформы системы управления здравоохранением высвободившиеся средства смягчили последствия кризиса 2014 г., также у региональных властей появилась возможность изъять часть доходов городов через уменьшение безвозмездных поступлений и изменение нормативов по отчислению тех или иных налогов, чтобы в дальнейшем направить средства на другие статьи расходов.

Оценка динамики расходов на муниципальную экономику осложняется тем, что расходы на те или иные инфраструктурные проекты крайне изменчивы и не так предсказуемы, как расходы на образование. Мегасобытие, старт региональной или федеральной программы могут стать значимым источником для финансирования муниципальной экономики. Тренды по финансированию лучше выявлять на длительных отрезках времени, в данном случае «водоразделом» стал предкризисный 2013 г. За редким исключением во всех городах расходы снизились как в абсолютном, так и относительном значении. Однако стоит обратить внимание на города, где осуществлялись крупные инфраструктурные проекты федерального и регионального значения: Казань, Владивосток, Астрахань, Уфа, Тюмень, Кемерово и Новокузнецк. В последних пяти городах финансирование осуществлялось за счет региональных программ, то есть через безвозмездные поступления, хотя значимых федеральных проектов в этих городах не реализовывалось. Только в восьми городах доля расходов на муниципальную экономику выросла по сравнению с докризисным периодом, а в абсолютных значениях лишь в трех — Волгограде, Кирове и Уфе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2006–2019 гг. благодаря постоянным корректировкам модели самоуправления произошел переход к многоуровневому городскому управлению. Нами доказано, что *переход к многоуровневому управлению российскими городами повлиял на структуру доходной и расходной частей бюджетов городов*. Многоуровневое управление — это вызов, к которому местные власти адаптировались, но не смогли преодолеть всех его трудностей, что особенно видно на примере влияния экономического кризиса, с последствиями которого не справился ни один из исследуемых городов. Зависимость городов от поступлений из региональных бюджетов значительно увеличилась, при этом собственная финансовая база сжалась из-за *экономического кризиса 2014 г.* и уменьшения норматива налоговых отчислений, в первую очередь НДФЛ. Регионы не компенсировали падение доходов у городов через увеличение дотаций и субсидий после кризиса 2014 г. Рост доли субвенций в общих объемах бюджетов связан с исполнением майских указов, а не с поддержкой городов, оказавшихся в кризисной ситуации. Примечательно, что быстрее всего после 2014 г. восстанавливались «инвестиционные» направления расходов — дорожное хозяйство, транспорт и благоустройство.

Можно с осторожностью говорить о взаимной зависимости доходов населения и собственных доходов городов, так как они влияют на местное потребление и деловую активность. Кластерный анализ показал, что уровень социально-экономического развития городов значительно влияет на бюджетную обеспеченность в двух случаях: для городов-лидеров и городов-аутсайдеров, но не все столь однозначно для многочисленной группы городов-середняков.

Хотя уменьшение объема реальных полномочий местного уровня власти привело к снижению бюджетной обеспеченности, настоящими шоками для устойчивости городских бюджетных систем стали два других внешних фактора.

Первый фактор — это выполнение майских указов 2012 г., финансирование которых осуществляется за счет региональных бюджетов в виде субвенций местным бюджетам. В итоге образование стало основной статьей расходов городских бюджетов — они выросли с 2011 по 2019 г. на 16,24 п. п. по выборке из 35 городов. Финансирование этого направления начало осуществляться за счет других направлений, а национальный экономический кризис 2014 г. стал вторым фактором и шоком для местных бюджетов. Кризис спровоцировал ускорение процессов перераспределения средств, так как финансирование образования являлось главным приоритетом региональных и местных властей. Как следствие, инвестиционная составляющая местных бюджетов была сокращена в пользу социальной.

В исследовании были выявлены две группы структурных ограничений наполнения и расходования бюджетов: 1) институты и практики перераспределения бюджетных средств между местным и региональным уровнями власти; 2) способность местных властей аккумулировать экономический потенциал городов в виде налоговых поступлений¹¹ и доходов от использования муниципального имущества (общая логика которых задается национальным законодательством). Первое ограничение влияет на объемы безвозмездных поступлений в местные бюджеты, поступлений от вышестоящих уровней власти и нормативы отчислений от налогов, таких как налог на доходы физических лиц. Второе ограничение характеризует способность местных властей эффективно администрировать территорию.

В целом же к 2020 г. доходы городских бюджетов не восстановились до докризисных значений, а структура доходов определяется в большей степени состоянием национальной экономики, чем административными возможностями управленческих команд на местах. Они могут сглаживать последствия внешних шоков, но не могут обеспечить экономическое развитие своих городов в будущем.

¹¹ Имеются в виду именно местные налоги, такие как налог на имущество физических лиц или налог на землю.

Список источников

- Бухарский В. В., Лавров А. М. Жесткие бюджетные ограничения: Теоретические основы и проблематика российских городов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 1. С. 7–40.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб: Норма, 2008. 368 с.
- Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Развитие больших городов в России в 2000-х годах // Региональные исследования. 2019. № 1. С. 39–51. URL: <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2019-1-4>.
- Казанцев К. И., Румянцева А. Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / Под ред. М. О. Комина. М.: ЦПУР, 2020. 67 с.
- Косарева Н. Б., Полиди Т. Д., Пузанов А. С. Экономическая урбанизация. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. 418 с.
- Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61. URL: <https://doi.org/10.14530/se.2017.3.040-061>.
- Полов Р. А., Пузанов А. С., Полиди Т. Д. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // ЭКО. 2018. № 8. С. 7–22. URL: <http://dx.doi.org/10.30680/EC00131-7652-2018-8-7-22>.
- Симоянов А. В., Городничев А. В., Воробьев А. Н. Трансформация регионального политического режима в Московской области: муниципальная реформа и ее влияние на электоральный процесс // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2019. Т. 13. № 1. С. 33–46. URL: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2019-1-33-46>.
- Смирнягин Л. В. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 56–71.
- Сумская Т. В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2019. № 1. С. 225–249. URL: <https://doi.org/10.15372/REG20190110>.
- Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 416 с. URL: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1579-2>.
- Bird R. Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance // IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. 2011. No. 1. P. 1–23.
- Braun D. Multi-level governance in Germany and Switzerland / The Handbook on Multi-level Governance. Edward Elgar, 2010. P. 168–183. URL: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00017>.
- Brulhart M., Bucovetsky S., Schmidheiny K. Taxes in Cities // Handbook of Regional and Urban Economics. Elsevier B. V., 2015. Vol. 5. P. 1123–1196. URL: <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00017-X>.
- Chernick H., Langley A., Reschovsky A. Revenue Diversification in Large U.S. Cities // IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. 2011. No. 5. P. 1–20.
- da Cruz N. F., Rode P., McQuarrie M. New urban governance: A review of current themes and future priorities // Journal of Urban Affairs. 2019. Vol. 41. No. 1. P. 1–19. URL: <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1499416>.
- Denters B. Local governance / The Sage Handbook of Governance. Ed. by M. Bevir. SAGE Publications, 2011. P. 313–329. URL: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200964>.
- Gel'man V., Ryzhenkov S. Local Regimes, Sub-National Governance, and the “Power Vertical” in Contemporary Russia // Europe-Asia Studies. 2011. Vol. 63. Iss. 3. P. 449–465. URL: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.557538>.
- Glaeser Ed. The Challenge of Urban Policy // Journal of Policy Analysis and Management. 2012. Vol. 31. Iss. 1. P. 111–122. URL: <https://doi.org/10.1002/pam.20631>.
- Harmes A. Neoliberalism and Multilevel Governance // Review of International Political Economy. 2006. Vol. 13. Iss. 5. P. 725–749. URL: <https://doi.org/10.1080/09692290600950621>.
- Kubler D., Pagano M. A. Urban Politics as Multilevel Analysis / The Oxford Handbook of Urban Politics. Oxford University Press, 2012. P. 114–132. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001>.
- Lotz J. You Get What You Pay For: How Nordic Cities Are Financed / IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. 2012. No. 7. P. 1–23.
- Lukas M. Urban Governance / The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. John Wiley & Sons, 2019. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/9781118568446.eurs0366>.
- Mixon C. Urban Policies / The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. John Wiley & Sons, 2019. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9781118568446.eurs0387>.
- Peters B. G., Pierre J. Urban governance / The Oxford Handbook of Urban Politics. Oxford University Press, 2012. P. 71–86. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001>.
- Slack E., Bird R. Financing Large Cities and Metropolitan Areas / IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. 2011. No. 3.
- Stein M. B., Turkewitsch L. Multi-level Governance in Canadian and American Intergovernmental Relations / The Handbook on Multi-level Governance. Edward Elgar, 2010. P. 184–200. URL: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00018>.

Wolman H., Goldsmith M. Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom // *Urban Affairs Quarterly*. 1990. Vol. 26. Iss. 1. P. 3–27. URL: <https://doi.org/10.1177%2F004208169002600101>.

References

- Bird R. (2011). Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, no. 1, pp. 1–23.
- Braun D. (2010). Multi-level governance in Germany and Switzerland. In *The Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar, pp. 168–183. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00017>.
- Brulhart M., Bucovetsky S., Schmidheiny K. (2015). Taxes in Cities. *Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier B.V., vol. 5, pp. 1123–1196. Available at: <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00017-X>.
- Bukharskiy V.V., Lavrov A.M. (2020). Hard Budget Constraints: Theoretical Foundations and Problems of Russian Cities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, no. 1, pp. 7–40 (In Russ.).
- Chernick H., Langley A., Reschovsky A. (2011). Revenue Diversification in Large U.S. Cities. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, no. 5, pp. 1–20.
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. (2017). Power in a Small Russian Town. Moscow: HSE Publ., 416 p. (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1579-2>.
- da Cruz N.F., Rode P., McQuarrie M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, vol. 41, iss. 1, pp. 1–19. Available at: <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1499416>.
- Denters B. (2011). Local governance. In *The Sage Handbook of Governance*. SAGE Publications, pp. 313–329. Available at: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200964>.
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011). Local Regimes, Sub-National Governance, and the “Power Vertical” in Contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 63, iss. 3, pp. 449–465. Available at: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.557538>.
- Gel'man V., Ryzhenkov S., Belokurova E. et al. (2008). *Local Government Reform in Russian Cities, 1991–2006*. St Petersburg: Norma, 368 p. (In Russ.).
- Glaeser Ed. (2012). The Challenge of Urban Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 31, iss. 1, pp. 111–122. Available at: <https://doi.org/10.1002/pam.20631>.
- Kazantsev K.I., Rummyantseva A.E. (2020). From Election to Appointment. Assessment of the Effect of Changing the Model of Municipal Management in Russia / Ed. by M.O. Komin. Moscow: CPUR, 67 p. (In Russ.).
- Harnes A. (2006). Neoliberalism and Multilevel Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 13, iss. 5, pp. 725–749. Available at: <https://doi.org/10.1080/09692290600950621>.
- Kosareva N.B., Polidi T.D., Puzanov A.S. (2018). *Economic Urbanization*. Moscow: Fond “Institut ekonomiki goroda”, 418 p. (In Russ.).
- Kubler D., Pagano M.A. (2012). Urban Politics as Multilevel Analysis. *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press, pp. 114–132. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001>.
- Lotz J. (2012). You Get What You Pay For: How Nordic Cities Are Financed. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, no. 7, pp. 1–23.
- Lukas M. (2019). Urban Governance. In *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. John Wiley & Sons. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/9781118568446.eurs0366>.
- Markvart E., Franzke J. (2017). Modern Territorial Reforms of Local Self-Government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya Ekonomika — Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 40–61 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.14530/se.2017.3.040-061>.
- Mixon C. (2019). Urban Policies. In *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. John Wiley & Sons. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9781118568446.eurs0387>.
- Peters B.G., Pierre J. (2012). Urban governance. In *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press, pp. 71–86. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001>.
- Popov R.A., Puzanov A.S., Polidi T.D. (2018). The Outline of the New State Policy Towards Russian Cities and Urban Agglomerations. *ECO*, no. 18, pp. 7–22 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-8-7-22>.
- Simoyanov A.V., Gorodnichev A.V., Vorobyev A.N. (2019). Transformation of the Regional Political Regime in Moscow Oblast: Municipal Reform and Its Impact on the Electoral Process. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya — Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no 1, pp. 33–46 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2019-1-33-46>.
- Slack E., Bird R. (2011). Financing Large Cities and Metropolitan Areas. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, no. 3.
- Smirnyagin L.V. (2007). Difficult Future of Russian Cities. *Pro et Contra*, no. 1, pp. 56–71 (In Russ.).

Sumskaya T.V. (2019). Problems of Creating Financial Foundations of Local Self-Government in the Russian Federation. *Region: ekonomika i sotsiologiya – Region: Economics and Sociology*, no. 1, pp. 225–249 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.15372/REG20190110>.

Stein M.B., Turkewitsch L. (2010). Multi-level Governance in Canadian and American Intergovernmental Relations. In *The Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar, pp. 184–200. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00018>.

Wolman H., Goldsmith M. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, iss. 1, pp. 3–27. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F004208169002600101>.

Zubarevich N.V., Safronov S.G. (2019). Russia Largest Cities Development in 2010s. *Regional'nye issledovaniya – Regional Studies*, iss. 1, pp. 39–51 (In Russ.).

Информация об авторах

Антон Валерьевич Городничев, преподаватель Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; аспирант факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва; аспирант Масарикова университета, г. Брно, Чешская Республика

Татьяна Владимировна Кулакова, доктор экономических наук, профессор Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; директор Центра экономики транспорта Института экономики транспорта и транспортной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва

Мария Александровна Моисеева, преподаватель Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; главный эксперт Центра экономики транспорта Института экономики транспорта и транспортной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва

Information about the authors

Anton V. Gorodnichev, Lecturer, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; Doctoral Student, HSE University, Moscow; Doctoral Student, Masaryk University, Brno

Tatiana V. Kulakova, Doctor of Economic Sciences, Professor, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University, Moscow; Director, Centre for Transport Economics, Institute for Transport Economics and Transport Policy Studies, HSE University, Moscow

Maria A. Moiseeva, Lecturer, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; Senior Expert, Centre for Transport Economics, Institute for Transport Economics and Transport Policy Studies, HSE University, Moscow

Статья поступила в редакцию 19.01.2021

Одобрена после рецензирования 09.02.2021

Принята к публикации 15.02.2021

Article submitted Jan 19, 2021

Approved after reviewing Feb 9, 2021

Accepted for publication Feb 15, 2021