

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-79-93>



Бюджетная политика Москвы: возможности ответа на вызовы новой реальности

Владимир Викторович Климанов

E-mail: vvk@irof.ru, ORCID: 0000-0001-9282-0812

РАНХиГС, г. Москва, Российская Федерация;

АНО «Институт реформирования общественных финансов»,
г. Москва, Российская Федерация

Анна Александровна Михайлова

E-mail: aam@irof.ru, ORCID: 0000-0003-0831-2554

РАНХиГС, г. Москва, Российская Федерация;

АНО «Институт реформирования общественных финансов»,
г. Москва, Российская Федерация

Зоя Ивановна Егоршева

E-mail: egorsheva-zi@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-3898-6253

РАНХиГС, г. Москва, Российская Федерация

Автор для корреспонденции:

Анна Александровна Михайлова, E-mail: aam@irof.ru

Аннотация

В настоящее время в стране возник запрос на рост качества бюджетной политики как важнейшего элемента государственной политики, и Москва, несомненно, является передовым регионом для его реализации. Цель исследования — определить, обладает ли бюджетная политика Москвы возможностями через инструмент государственных программ отвечать на вызовы новой реальности.

В статье рассматривается ретроспектива исполнения бюджета Москвы по расходам, где особое внимание уделяется программной структуре расходов. С помощью статистических и аналитических методов исследуется динамика распределения бюджетных ассигнований в рамках государственных программ Москвы, рассматриваются утвержденные и исполненные бюджеты и процент отклонения исполненных объемов расходов от первоначально утвержденных в разрезе подпрограмм.

Сделан вывод, что бюджет Москвы является достаточно адаптивным. Динамика расходов свидетельствует о том, что распределение бюджетных ассигнований корректировалось в связи с необходимостью мегаполиса отвечать на различные вызовы, к которым ранее относилась необходимость борьбы с пандемией COVID-19, а сейчас таковыми являются напряженная внешнеполитическая обстановка и санкции со стороны недружественных государств.

Ключевые слова: бюджетная политика Москвы, финансы мегаполиса, финансовая устойчивость, государственные программы

JEL: H74, H77, Q58, R51

Финансирование: Исследование проведено при поддержке Российского научного фонда. Проект № 22-28-20117 «Бюджетная политика мегаполиса как инструмент ответа на вызовы новой реальности». <https://rscf.ru/project/22-28-20117/>

Для цитирования: Климанов В. В., Михайлова А. А., Егоршева З. И. Бюджетная политика Москвы: возможности ответа на вызовы новой реальности // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 5. С. 79–93. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-79-93>.

© Климанов В. В., Михайлова А. А., Егоршева З. И., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-79-93>

Moscow Budget Policy: Opportunities for Responding to the Challenges of the New Reality

Vladimir V. Klimanov^{1,2}, Anna A. Mikhaylova^{3,4}, Zoya I. Egorshева⁵

^{1,3,5} RANEPА, Moscow, Russian Federation

^{2,4} Autonomous Non-Commercial Organization “Institute for Public Finance Reform”, Moscow, Russian Federation

^{1,2} vvk@irof.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>

^{3,4} aam@irof.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0831-2554>

⁵ egorsheva-zi@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3898-6253>

Abstract

At present in Russia there is a need to improve the quality of budget policy as the most important element of state policy, and Moscow is undoubtedly the leading region for its implementation. The purpose of the study is to determine whether Moscow's budget policy can respond to the challenges of the new reality through the instrument of state programs. To achieve this goal, the article considers the retrospective of Moscow budget execution in terms of expenditures, paying special attention to the program structure of expenditures. With the help of statistical and analytical methods the authors analyze the dynamics of budget expenditures distribution within the framework of Moscow state programs, and examine the approved and executed budgets and the percentage of deviation of the executed expenditures from the initially approved ones by subprograms. It is concluded that the Moscow budget is quite adaptive. The dynamics of budget expenditures shows that the distribution of budget allocations has been adjusted due to the need of the megapolis to respond to various challenges. If earlier such challenges included the need to fight the COVID-19 pandemic, now it is a tense foreign policy situation and sanctions from unfriendly states.

Keywords: Moscow budget policy, megapolis finances, financial sustainability, state programs and projects

JEL: H74, H77, Q58, R51

Funding: The research was supported by the Russian Science Foundation. Project No. 22-28-20117 «Megapolis Budget Policy as a Tool for Responding to the Challenges of the New Reality». <https://rscf.ru/project/22-28-20117/>

For citation: Klimanov V.V., Mikhaylova A.A., Egorshева Z.I. (2023). Moscow Budget Policy: Opportunities for Responding to the Challenges of the New Reality. *Financial Journal*, 15 (5), 79–93 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-79-93>.

© Klimanov V.V., Mikhaylova A.A., Egorshева Z.I., 2023

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы возможностей мегаполисов проводить самостоятельную бюджетную политику с целью эффективного содействия социально-экономическому развитию уже давно интересуют исследователей [Herrschel, 2014]. Не являются исключением и исследователи регионального развития России [Кузнецова, 2018а; Кузнецова, 2018б]. В наших более ранних исследованиях ставилась задача определить, каким образом бюджетная политика мегагородов может отвечать на вызовы новой реальности, в том числе вызовы, которые возникают в связи с совершенно новыми типами кризисов, не встречавшимися ранее, например с пандемией новой коронавирусной инфекции. Мы сравнивали бюджетную политику Москвы с бюджетными политиками таких крупнейших городов мира, как Нью-Йорк, Торонто, Большой Лондон и Сингапур, и показывали, что в целом Москва неплохо справилась с необходимостью ответа на новые большие вызовы [Климанов, Михайлова, 2022], а ее бюджет можно назвать весьма устойчивым [Михайлова, Тимушев, 2020].

Москву и Санкт-Петербург отличает от иных российских городов-миллионников тот факт, что они являются одновременно и городами, и субъектами Федерации, то есть имеют более широкий ряд доходных полномочий и расходных обязательств по сравнению с другими городами. Бюджет Москвы даже с учетом поправки на численность населения в десять и более раз превышает бюджеты многих других городов-миллионников. При этом в структуре доходов бюджета Москвы доля межбюджетных трансфертов последние десять лет сокращалась, в то время как у других городов в основном увеличивалась, что говорит о росте возможности столицы проводить независимую бюджетную политику. Можно отметить, что в последние годы бюджет Москвы стабильно составляет примерно одну пятую часть консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Теория региональной экономики говорит, что крупные города развиваются быстрее за счет агломерационных эффектов [Fujita et al., 2001]. Расчеты показывают, что концентрация населения и экономической деятельности в Московской агломерации сопоставима или превышает суммарную концентрацию в городах-миллионниках [Зубаревич, Сафонов, 2019]. Н. В. Зубаревич утверждает, что особые преимущества Москвы сохранятся до тех пор, пока в России существует жесткая вертикаль власти и доминирование крупных компаний [Зубаревич, 2019]. В исследовании В. Б. Зотова отмечается, что агломерации, подобные Москве, являются сегодня локомотивами развития своих стран и резервом преодоления регионального неравенства [Зотов, 2021].

В то же время Москва остается лидером по внедрению различного рода бюджетных новаций. Огромное число бюджетных услуг в Москве уже оказывается в электронной форме [Terlov et al., 2017]. Ряд авторов отмечает, что при рассмотрении бюджетной практики Москвы следует положительно оценить последовательное применение инструментария программно-целевого бюджетирования при формировании расходной части бюджета, а несомненным преимуществом программного бюджета Москвы является последовательное расширение практики замещения бюджетных ресурсов частными инвестициями [Афанасьев, Шаш, 2016]. В то же время одним из вызовов для развития Москвы становится отставание законодательного нормотворчества от экономических процессов, связанных со стремительным развитием новых отраслей (цифровых, технологии блокчейн) [Веселовский, Николаев, 2023].

Одно из актуальных направлений городского управления сегодня — проекты в сфере зеленой экономики [Пуртов, 2022; Косарева и др., 2023]. В 2021 г. Москва стала первым регионом в России, осуществившим беспрецедентный выпуск так называемых зеленых облигаций, средства от реализации которых были направлены на развитие зеленой экономики, а именно на покупку электробусов и развитие Большой кольцевой линии метро [Климанов, Kazakova, 2022]. В мае 2023 г. Москва выпустила первые зеленые облигации для населения, средства от реализации которых пойдут на аналогичные

цели, но теперь уже физические лица смогут принять участие в процессе инвестирования в экономику города¹.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В ходе исследования была составлена база, включающая в себя сведения о доходах и расходах городских бюджетов. Данные собраны из законов о бюджете города Москвы и утвержденных отчетов об исполнении соответствующих бюджетов из информационной системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство». Была применена группировка поступлений доходов в бюджет по видам и подвидам и группировка расходов согласно разделам бюджетной классификации.

Данные о финансировании государственных программ (далее — программ) и подпрограмм Москвы были получены с портала «Открытый бюджет Москвы»². Данный интернет-ресурс представляет собой довольно обширный источник информации о бюджете Москвы с 2015 г.

Собранные данные охватывают собой промежуток с 2012 по 2022 г.

С использованием методов сравнительной статистики было проанализировано, каким образом по годам менялась динамика и структура расходов бюджета Москвы. Параметры бюджетной политики анализировались в контексте динамики основных социально-экономических показателей столицы. Также были проанализированы размер и характер отклонений исполненного бюджета от запланированного к исполнению.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

Основные параметры бюджета во многом отражают городские социально-экономические процессы. Экономика Москвы характеризуется устойчиво высоким объемом сектора услуг, что продемонстрировала динамика основных социально-экономических показателей в 2013–2020 гг. (рис. 1).

Рисунок 1



Источник: составлено авторами по данным Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели» (<https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652>).

¹ <https://www.mos.ru/news/item/124385073>.

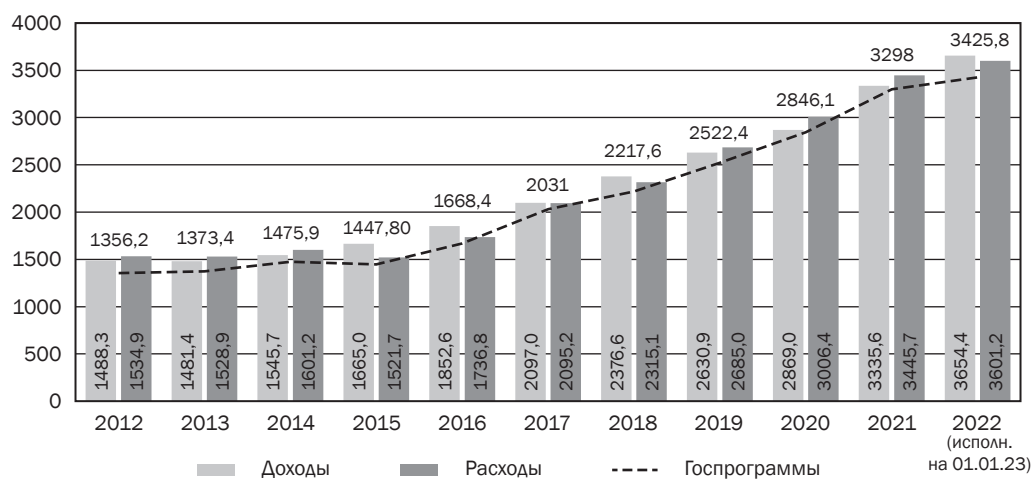
² Портал «Открытый бюджет Москвы». URL: <https://budget.mos.ru/>.

Несмотря на спад промышленного производства, обусловленный падением производства в обрабатывающей промышленности за данный период, падение ВРП произошло лишь в 2015 г., и оно совпало с сокращением инвестиций в основной капитал и оборота розничной торговли. Для сравнения: динамика предоставления платных услуг населению была позитивной, что и смягчило спад экономики в 2014–2015 гг. В отличие от этого спада кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции COVID-19 в 2020 г., сопровождался более высокими отрицательными темпами роста экономики. Динамика промышленного производства и темпы роста инвестиций сохранили положительные значения, тогда как основной негативный вклад внесли сфера торговли и платных услуг населению. В 2020 г. произошло увеличение безработицы до 2,6% с сохранением данного значения и по итогам 2021 г.

С начала 2010-х гг. большая часть бюджета Москвы исполняется в рамках государственных программ, а доля непрограммных расходов сократилась с 13,2% в 2012 г. до 5,1% в 2022 г. (рис. 2). Начиная с 2016 г. бюджет Москвы показывал крайне динамичный рост как в доходной, так и в расходной части. В периоды 2012–2014, 2019–2021 гг. бюджет города исполнялся с дефицитом, а в 2015–2018 и в 2022 гг. — с профицитом. При этом дефицит не представлял существенной проблемы для бюджета, так как город все это время проводил крайне взвешенную долговую политику.

Рисунок 2

**Доходы и расходы бюджета Москвы
в 2012–2022 гг., млрд руб.**

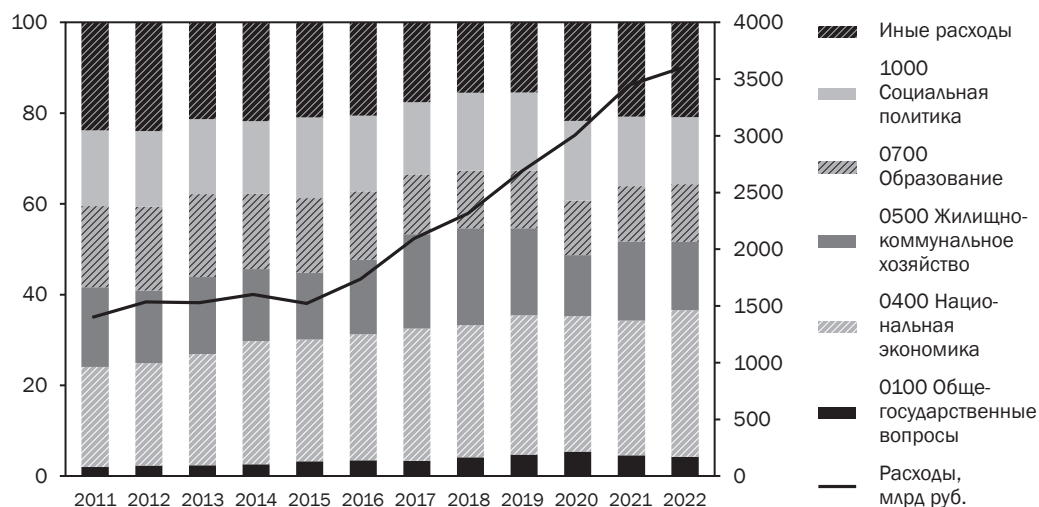


Источник: составлено авторами по данным СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

Анализируя расходы городского бюджета по функциональной классификации (рис. 3), можно сделать вывод, что с 2012 по 2022 г. увеличилась доля расходов на национальную экономику и сократилась доля расходов на образование. Увеличилась и доля расходов на общегосударственные вопросы.

Москва лидирует по внедрению инноваций в сфере государственного управления и, в частности, в сфере бюджетной политики. Так, в 2011 г. Москва утвердила первый трехлетний бюджет на 2012–2014 гг. Дополнительной инновационной особенностью этого документа стал тот факт, что расходы бюджета были впервые распределены по государственным программам, которых на тот момент насчитывалось 16. С тех пор состав программ трансформировался, и по состоянию на 2023 г. в Москве имеется 13 действующих программ.

Структура расходов бюджета Москвы по функциональной классификации в 2012–2022 гг., %



Источник: составлено авторами по данным СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

Формальные изменения в составе программ заключались в следующем: программа «Стимулирование экономической активности» с 2015 г. была переименована в «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы»; с 2020 г. программы «Открытое правительство» и «Умный город» (до 2019 г. «Информационный город») перешли в программу «Развитие цифровой среды и инноваций», а программы «Культура Москвы» и «Развитие городской среды» (последняя – в части, касающейся туризма) перешли в программу «Развитие культурно-туристической среды и сохранение культурного наследия».

Таблица 1

Основные статьи расходов бюджета Москвы, млрд руб.

Показатель	2012	2015	2019	2020	2021	2022	Среднегодовой темп прироста, %	
							2012–2019	2019–2022
Государственные программы, всего	1356,2	1447,8	2522,4	2846,1	3298,0	3425,8	9,5	10,9
Из них:								
«Развитие транспортной системы»	269,9	321,2	643,3	691,9	775,5	816,9	13,8	8,3
«Социальная поддержка жителей города Москвы»	326,2	344,5	488,4	590,9	580,9	592,3	6,1	7,1
«Развитие здравоохранения города Москвы» («Столичное здравоохранение»)	204,9	190,5	320,7	570,3	590,9	558,2	7,5	25,3
«Развитие образования города Москвы» («Столичное образование»)	248,2	243,9	333,5	353,4	410,1	445,2	4,5	10,2
«Жилище»	108,2	83,9	147,4	104,6	311,7	195,0	11,1	43,8
«Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы»	12,5	24,2	111,8	87,9	112,9	166,7	42,7	
«Развитие цифровой среды и инноваций»	38,5	49,3	88,0	120,2	123,4	159,3	12,8	22,8
«Безопасный город»	17,5	16,8	34,2	37,8	39,2	119,3	12,3	72,9

Показатель	2012	2015	2019	2020	2021	2022	Среднегодовой темп прироста, %	
							2012–2019	2019–2022
«Развитие культурно-туристической среды и сохранение культурного наследия» (до 2020 г. — «Культура Москвы»)	30,9	33,9	52,6	77,8	99,6	110,8	8,4	29,1
Иные	99,5	139,6	302,5	211,3	253,8	262,1	18,4	–2,3
Непрограммные расходы	178,6	73,9	162,6	160,3	147,7	175,4	4,5	3,2
Расходы всего	1534,9	1521,7	2685,0	3006,4	3445,7	3601,2	8,7	10,4

Источник: составлено авторами по данным портала «Открытый бюджет Москвы».

Самыми крупными по объему расходов в 2022 г. являлись программы «Развитие транспортной системы» (816,9 млрд руб.), «Социальная поддержка жителей города Москвы» (592,3 млрд) и «Развитие здравоохранения...» (58,2 млрд), а самыми небольшими — программы «Градостроительная политика» (32,8 млрд) и «Спорт Москвы» (66,0 млрд). Такая структура была довольно стабильной в последние годы, хотя до 2016 г. программа «Социальная поддержка граждан» превышала по объемам финансирования программу «Развитие транспортной системы», а до 2020 г. государственная программа «Развитие образования...» опережала по объему финансирования программу «Развитие здравоохранения...».

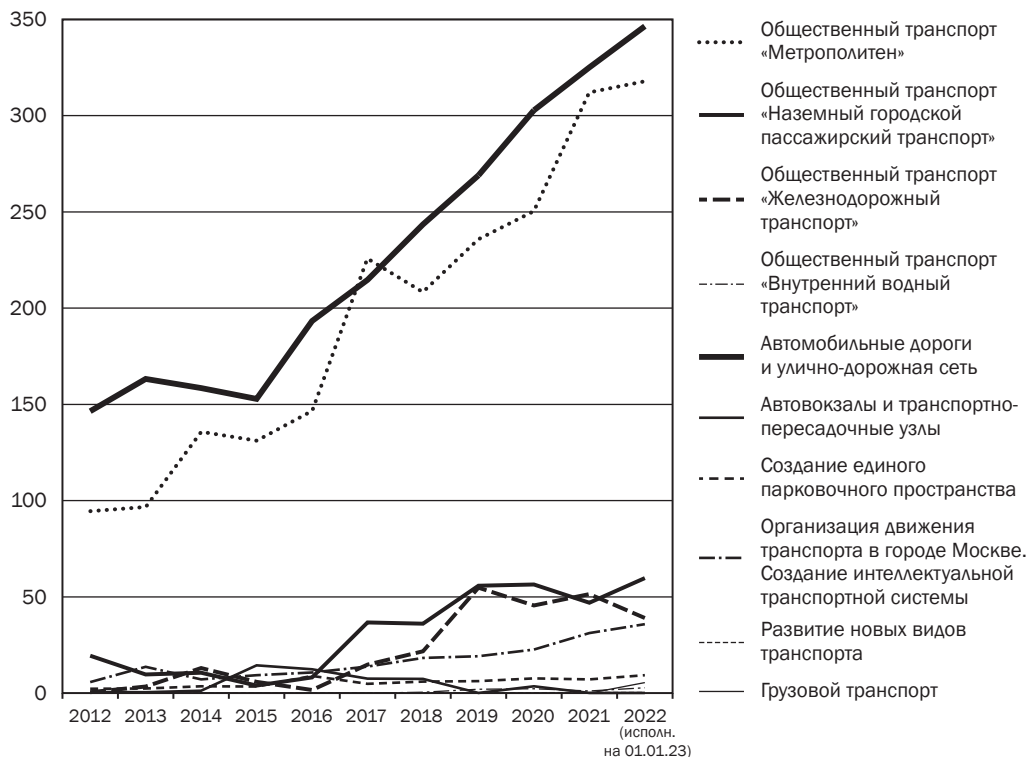
С точки зрения структуры самих программ все они содержат различное количество подпрограмм, которые также неоднородны по объемам финансирования. Так, например, программа Москвы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение» включает в свой состав 11 подпрограмм, программы «Развитие транспортной системы» и «Развитие культурно-туристической среды и сохранение культурного наследия» — по десять, программа «Развитие здравоохранения...» — девять, а программа «Развитие городской среды» только одну подпрограмму «Индустрия отдыха на территориях общего пользования».

На рис. 4 представлена структура программы «Развитие транспортной системы». Из рисунка видно, что подпрограммы «Общественный транспорт «Метрополитен» и «Автомобильные дороги и улично-дорожная сеть» существенно обгоняют по объемам финансирования остальные восемь подпрограмм.

Основные тенденции бюджетной политики во многом формируются исходя из состояния городской экономики и социальной сферы, в том числе под влиянием кризисов — как новых, таких как устранение последствий коронавирусной инфекции, предотвращение влияния ухудшения экономической и геополитической ситуации, так и долгосрочных, прежде всего демографических. Следует отметить, что первые влияют на вторые и вносят весомую долю неопределенности, создавая сложности для эффективного проведения бюджетной политики, так как требуют срочной смены устоявшихся приоритетов расходов. Это можно продемонстрировать на примере демографической ситуации.

В сфере демографии Москвы с 2019 г. произошла определенная корректировка негативных трендов, продолжающихся как минимум с начала рассматриваемого периода — стабилизация показателей доли населения старше трудоспособного возраста (на уровне 27%) и коэффициента демографической нагрузки для населения старше трудоспособного возраста (примерно 480 человек на 1 тыс. человек трудоспособного возраста). На это отчасти повлияло и непрерывное сокращение коэффициента младенческой смертности. Кроме этого, с 2019 г. был зафиксирован рост числа студентов всех направлений обучения после нисходящего тренда на протяжении всего рассматриваемого периода.

Структура расходов государственной программы Москвы «Развитие транспортной системы» в 2012–2022 гг., млрд руб.



Источник: составлено авторами по данным СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

В то же время с 2017 г. общий коэффициент рождаемости стал сокращаться, достигнув отметки 10 человек на 1 тыс. человек населения. Пандемия коронавирусной инфекции существенно повлияла на смертность населения в трудоспособном возрасте, сломив тенденцию снижения смертности. В 2020 г. значение данного показателя увеличилось с 313,5 до 358 человек на 100 тыс. человек населения в трудоспособном возрасте. В 2021 г. показатель дополнительно вырос до 394,5 человека. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении после непрерывного роста до 2020 г. сократилась с 78,4 до 76,2 года в 2020 г. по сравнению с 2019 г. и до 74,6 года в 2021 г. Уровень заболеваемости в 2021 г. также вырос, что может быть тесно связано с загруженностью сферы здравоохранения в период острой фазы COVID-19 и обострением проблемы отложенных обращений за медицинской помощью. На определенные проблемы с доступностью медицинской помощи указывает и тенденция роста численности населения в расчете на одну больничную койку.

Структура государственных программ Москвы в целом соответствует вызовам, стоящим перед городом. Например, в утвержденном бюджете Москвы на 2023 г.:

- почти половина (46,7%) расходов программы «Развитие здравоохранения...» приходится на подпрограмму «Формирование эффективной системы организации медицинской помощи. Совершенствование системы территориального планирования». Финансирование данной подпрограммы удвоилось с 2020 г.;

- в рамках программы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность» подпрограмма «Москва — город для бизнеса и инноваций» характеризуется растущей долей расходов;

— существенный удельный вес в программе «Развитие цифровой среды и инноваций» занимает подпрограмма «Развитие и поддержка инфраструктуры информационных технологий и связи для формирования экосистемы цифровой экономики»;

— 68,9% расходов программы «Социальная поддержка жителей» приходится на подпрограмму «Социальная поддержка старшего поколения, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и членов их семей».

В рамках бюджетной политики Москвы в периоды кризиса приоритет отдается тем расходам, которые способствуют скорейшему восстановлению экономического активности и социального благополучия. Финансирование столь же важных, но менее срочных вопросов, таких как совершенствование госуправления, развитие сферы ЖКХ и доступность жилья, развитие транспортной инфраструктуры, временно снижается, но быстро восстанавливается после преодоления острой фазы кризиса.

Так, с одной стороны, резкий рост расходов на здравоохранение в 2020 г. и сохранение достигнутого объема до 2022 г. включительно объясняется принятием мер по борьбе с коронавирусной инфекцией COVID-19. Следует отметить, что уже в 2019 г. расходы на здравоохранение стали сравнимы по объему с расходами на образование, которые ранее были существенно выше. В свою очередь, в 2022 г. резко увеличились расходы на программу «Безопасный город», что можно объяснить изменившейся внешнеполитической ситуацией и вступлением в новую реальность текущего времени.

С другой стороны, по некоторым статьям расходов и соответствующим программам финансирование в годы кризиса было пересмотрено:

— в 2021 г. резко увеличились расходы на программу «Жилище» (почти в три раза, с 104,6 млрд до 311,7 млрд руб.) после снижения финансирования в 2019 и 2020 гг. Аналогичное увеличение финансирования произошло в 2017 и 2018 гг. после его стагнации на уровне примерно 100 млрд руб. ежегодно. Основная часть расходов осуществляется в рамках подпрограммы «Строительство нового жилья и реновация существующей жилой застройки», и отмеченная динамика объяснима возобновлением финансирования после окончания острой фазы кризисов 2015 и 2020 гг. Это подтверждает падение расходов по данной программе в 2022 г. на фоне начала нового кризиса;

— статьи расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства по программам «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение» и «Развитие городской среды» были сокращены начиная с 2020 г. Лишь динамика наименьшей по объему статьи расходов в сфере ЖКХ — программы «Градостроительная политика» — соответствовала общим темпам роста расходов на протяжении всего рассматриваемого периода;

— с 2012 г. росли расходы по программе «Развитие цифровой среды и инноваций», в рамках которой осуществляется модернизация системы городского управления. Аналогичную динамику, прерванную лишь в 2020 г., показывали расходы на поддержку городской экономики, отраженные по программе «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность».

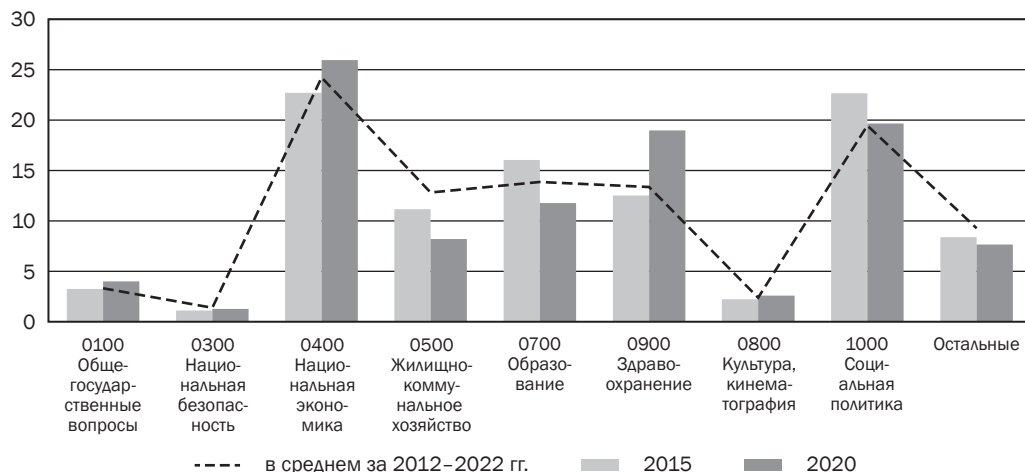
Кроме того, кризис, вызванный COVID-19, обострил и проблему бедности населения. Хотя тенденция снижения доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2020–2021 гг. продолжилась, иные индикаторы указывают на сохранение данной проблемы. Например, удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг увеличился с 7,2 до 13,0% от общей суммы потребительских расходов. Это обуславливает важность поддержания расходов на социальную поддержку на достигнутом высоком уровне.

Структура расходов бюджета Москвы в период кризиса существенно отличается от структуры расходов в «спокойное время». На структуру влияет состояние социально-экономической системы на момент наступления кризиса, его характер и происхождение и его последствия для экономики и социальной сферы города. Так, в 2015 г. приоритетами

бюджетной политики стали расходы на образование и социальную политику, а в 2020 г. — на поддержку экономики и систему здравоохранения (рис. 5).

Рисунок 5

Структура расходов бюджета Москвы при экспертном распределении государственных программ по функциональным направлениям расходов, %

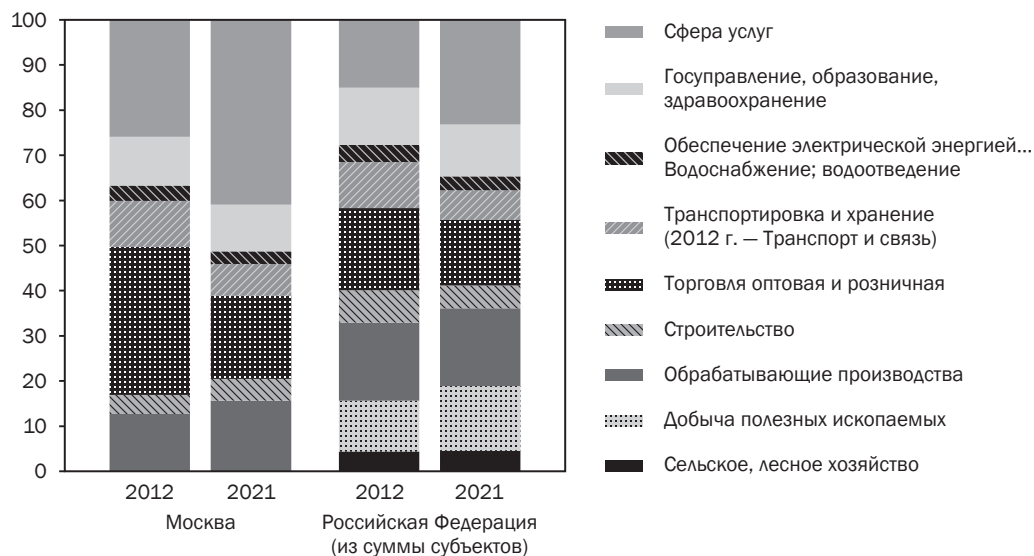


Источник: расчеты авторов по данным портала «Открытый бюджет Москвы».

Экономика Москвы становится все более постиндустриальной с доминированием сферы услуг, хотя доля обрабатывающей промышленности по-прежнему весьма значительна (рис. 6). Меняющаяся структура экономики предъявляет особые требования к качеству госуправления и модернизации общегородской и, в частности, транспортной инфраструктуры. Одновременно актуализируется и задача поддержания баланса между стимулированием экономического развития и поддержкой социальной сферы.

Рисунок 6

Отраслевая структура валовой добавленной стоимости, %



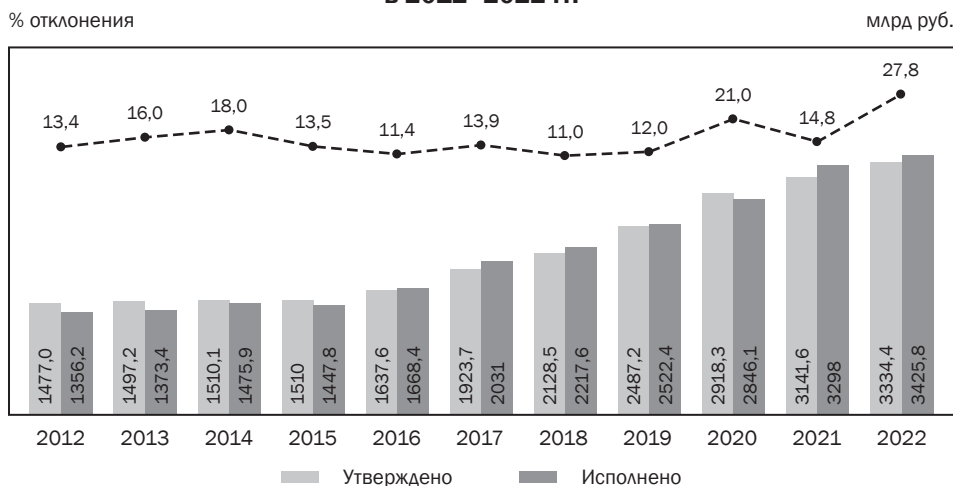
Источник: составлено авторами по данным Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652>.

На портале открытого бюджета Москвы³ приводится разбивка расходов в рамках программного бюджета на «социально ориентированные программы» и «другие программы». Так, в утвержденном на 2023 г. бюджете объем расходов в рамках данных групп примерно одинаков (1882,5 млрд руб. — на социальные программы и 1855,8 млрд — на другие). В целом в рассматриваемом периоде расходы по двум вышеназванным категориям были примерно равны, за исключением 2021 г. (1751,2 млрд руб. — на социальные программы и 1546,9 млрд — на другие⁴) и 2022 г. (1746,6 млрд руб. — на социальные программы и 1587,8 млрд — на другие⁵). В эти годы преобладание социальных расходов все-таки можно назвать значимым. Таким образом, Москва нашла свой баланс между так называемым бюджетом развития и социальным бюджетом. Более того, даже в бюджете города Москвы для граждан присутствует лозунг «Бюджет города Москвы — программный, социальный, инвестиционный»⁶. Данный тезис подтверждает и то, что до 2017 г. расходы на развитие транспортной системы были ниже или сопоставимы с расходами на социальную поддержку. Начиная с 2017 г. расходы на развитие транспортной системы резко увеличились и с тех пор росли более высокими темпами, значительно опередив расходы на социальную поддержку. Таким образом, отмеченные тенденции отражают баланс между «бюджетом развития» и социальной сферой.

При сравнении объема планируемых для реализации расходов в рамках государственных программ Москвы и фактически израсходованных объемов бюджетных средств следует отметить, что по программам в целом их исполнение первоначально (2012–2015 гг.) было ниже утвержденных объемов (рис. 7). Размер неисполнения бюджета Москвы по расходам в рамках программ достигал 8% в 2012–2013 гг. Для сравнения: степень исполнения непрограммных статей расходов намного ниже и составляет примерно 60% от утвержденных объемов ежегодно.

Рисунок 7

Объем утвержденных и исполненных расходов, осуществляемых в рамках реализации программ Москвы в 2012–2022 гг.



Источник: составлено авторами по данным СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

³ https://budget.mos.ru/budget/gp?analytic_year=2023&analytic_stage=approved&version=1731&level=moscow&mode=structure÷rtype=b.

⁴ Данные об исполненном бюджете.

⁵ Данные об утвержденном бюджете.

⁶ <https://budget.mos.ru/open/guide>.

В период с 2016 по 2022 г. «недоисполнение» бюджета по программам отмечается только в 2020 г. В частности, утвержденное отчетом о бюджете исполнение бюджета по расходам было значительно меньше запланированного по программам «Жилище» (120,2 млрд руб., 53,5%), «Развитие образования...» (61,6 млрд, 14,8%), «Развитие городской среды» (48,8 млрд, 47,5%). Объяснением может являться пандемия COVID-19, когда многие проекты в сфере строительства и благоустройства были приостановлены, образовательные организации были переведены на дистанционный формат взаимодействия с обучающимися в целях борьбы с распространением инфекции, а расходы на здравоохранение и социальную поддержку получили приоритетный статус.

С наибольшим дефицитом в Москве исполнение программ происходило в 2017 и 2021 гг. (5,6% и 5% соответственно). При этом в 2021 г. исполнение программ с дефицитом произошло главным образом из-за существенного превышения планируемых расходов на реализацию программы «Развитие здравоохранения...»: вместо запланированных 466,5 млрд руб. было израсходовано 590,9 млрд руб., что больше первоначальной суммы в 1,2 раза. Увеличение расходов было связано с реализацией подпрограмм «Формирование эффективной системы организации медицинской помощи. Совершенствование системы территориального планирования» (+89,8 млрд руб.) и «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также паллиативной помощи» (+35,6 млрд руб.). Возможно, именно высокий рост расходов на развитие здравоохранения в Москве в период пандемии стал причиной их заметного сокращения уже в первом полугодии 2023 г., что резко стало отличать Москву практически от всех других регионов страны.

В свою очередь, в 2017 г. на реализацию программы «Жилище» ушло в 1,9 раза больше средств, чем было заложено в бюджете, — по подпрограмме «Строительство нового жилья и реновация существующей жилой застройки» было израсходовано 138,1 млрд руб. вместо 38,5 млрд запланированных.

Если при рассмотрении в масштабе общей совокупности программ критичных отклонений от запланированных для реализации программ бюджетных средств не отмечается, то при рассмотрении в разрезе программ и их подпрограмм можно отследить наличие колебаний между суммами утвержденного и исполненного бюджета. Изменения среднего значения отклонений могут быть отслежены в период с 2012 по 2022 г. по всем программам Москвы: наименьшие отклонения были в 2018 г., в среднем 11% по всем программам, наибольшие — в 2022 г., 27,8% в среднем (табл. 1).

Значительные отклонения от среднего значения в 2022 г. наблюдаются по причине существенного превышения расходов на реализацию сразу двух программ: «Безопасный город» — 119,3 млрд руб. вместо утвержденных 45,4 млрд руб. и «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» — 166,7 млрд вместо 89,9 млрд руб. В программе «Безопасный город» в несколько раз увеличены суммы на реализацию подпрограмм «Обеспечение правопорядка и профилактика правонарушений» и «Мобилизационная подготовка экономики». В целях поддержки экономического развития в условиях внешнего санкционного давления превышены суммы расходов в рамках подпрограмм «Москва — город для бизнеса и инвестиций» и «Обеспечение эффективного управления имуществом и вовлечение его в хозяйственный оборот».

Помимо оценки отклонений утвержденного бюджета от исполненного по программам в различные годы, такая же оценка может быть проведена по каждой из программ. Анализ показал, что по отдельным программам прогнозирование расходов является достаточно точным и среднее значение отклонений фактической суммы расходов на исполнение программы от утвержденного значения невысоко. В частности, к таким программам относятся «Социальная поддержка жителей», «Развитие транспортной системы», «Развитие культурно-туристической среды и сохранение культурного наследия».

Ряд программ, наоборот, отличается значительным отклонением фактической суммы расходов от запланированной — например, «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность», «Жилище», «Безопасный город». Вообще, рост расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, связанных в том числе с реализацией программ реновации, до сих является практически уникальным среди регионов России. Можно предположить, что отклонения в объемах фактического финансирования были обусловлены влиянием внешних, трудно прогнозируемых факторов. В число последних входит, например, пандемия коронавируса в 2020 г., что потребовало увеличить объемы антикризисной поддержки ряда хозяйствующих субъектов.

ВЫВОДЫ

Город Москва, соответствуя статусу крупнейшего мегаполиса, выступает центром зарождения инноваций в различных сферах. Город является первопроходцем и по внедрению государственных программ как инструмента осуществления бюджетной политики. Уже с 2012 г. бюджет Москвы исполняется в разрезе госпрограмм, при этом их доля в совокупном объеме бюджетных расходов растет. Опыт Москвы стал основой для последующего перехода всех субъектов Российской Федерации на формирование программного бюджета.

Уникальность системы государственных программ города Москвы, отличающая ее от большинства других регионов, заключается в том, что количество программ относительно невелико и, соответственно, они более крупные, охватывающие значимые сферы жизнедеятельности города и направлений работы городского правительства. Установлено, что структура государственных программ Москвы в целом соответствует вызовам, стоящим перед городом, — как резким и малопредсказуемым (распространение коронавирусной инфекции COVID-19, ухудшение геополитической ситуации), так и вялотекущим (демографическая ситуация).

Около половины расходов составляют социально ориентированные государственные программы. Как правило, социальные государственные программы исполняются с меньшими отклонениями от запланированных объемов, а те, которые ориентированы на экономическое развитие, жилищное строительство, развитие городской среды, — с большими. Можно сделать вывод, что в любых условиях деятельность правительства города направлена на приоритетность выполнения социально значимых обязательств перед гражданами. В то же время расходы «бюджета развития» скорее подвергаются сокращению, если в силу ряда причин необходима переброска этих средств в социально значимые сферы.

Однако можно отметить и стремление органов исполнительной власти города сохранять ориентацию в расходах на развитие города, хотя структура распределения средств между программами трансформируется. Так, с 2016 г. наиболее крупной стала госпрограмма «Развитие транспортной системы», что находит отражение в существенном повышении транспортной доступности и совершенствовании системы общественного транспорта в городе.

Результаты анализа программных расходов свидетельствуют, что бюджетная политика Москвы эффективно корректируется с учетом новых вызовов и обстоятельств — меняющейся структуры экономики, внешних негативных воздействий. Так, сделан вывод, что городская администрация способна своевременно реагировать на актуальные кризисные ситуации и перераспределять бюджетные средства на финансирование приоритетных расходов. Такую адаптивную подстройку можно было наблюдать, например, во время пандемии COVID-19, когда увеличились расходы на здравоохранение и сократились — на городскую среду, и в 2022 г., когда Москва в несколько раз увеличила бюджетные расходы на обеспечение правопорядка и мобилизационную подготовку экономики.

При этом, по нашим оценкам, у других крупных городов не всегда есть возможности для проведения такой адаптивной бюджетной политики из-за высокой доли межбюджетных трансфертов в структуре их доходов и их целевого характера.

В целом следует отметить, что Москва отличается от большинства субъектов Российской Федерации по самому структурированию государственных программ, более крупных по направлениям и по объемам бюджетного финансирования. Однако это не исключает необходимости использования опыта Москвы другими регионами в рамках реформирования системы региональных государственных программ. Также не менее значима адаптация субъектами Российской Федерации бюджетных новаций, разработанных и успешно применяемых в Москве, таких как, например, зеленые облигации и новые инструменты государственно-частного партнерства.

Список источников

1. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Бюджет города Москвы и рост эффективности государственных финансов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 72–95.
2. Веселовский М. Я., Николаев В. И. Конкурентные возможности промышленности Московского региона в условиях четвертой промышленной революции // Russian Economic Bulletin. 2023. Т. 6. № 1. С. 204–209.
3. Зотов В. Б. Развитие Москвы как самостоятельного региона: проблематический анализ // Муниципальная академия. 2021. № 3. С. 10–22. https://doi.org/10.52176/2304831X_2021_03_10.
4. Зубаревич Н. В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70. <https://doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.
5. Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Развитие больших городов в России в 2000-х годах // Региональные исследования. 2019. № 1 (63). С. 39–51. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2019-1-4>.
6. Косарева Н. Б., Пузанов А. С., Попов Р. А. и др. «Зеленая повестка» устойчивого развития городов. Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023. 303 с. URL: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/zelenaya_povestka_06.12.2022.pdf.
7. Климанов В. В., Михайлова А. А. Ответы бюджетной политики мегаполисов мира на вызовы новой реальности // Общественные финансы. 2022. № 43. С. 4–21.
8. Кузнецова О. В. Бюджетные возможности городов-миллионников в России как фактор их социально-экономического развития // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2018а. № 4. С. 75–82.
9. Кузнецова О. В. Бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга: сравнительный анализ / Старая и Новая Москва: тенденции и проблемы развития. Сб. научных статей. Москва: Русское географическое общество, 2018б. С. 9–24.
10. Михайлова А. А., Тимушев Е. Н. Бюджетная система России: насколько устойчива? // Экономический журнал ВШЭ. 2020. Т. 24. № 4. С. 572–597. <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2020-24-4-572-597>.
11. Пуртов К. С. Зеленая экономика Москвы: устойчивое развитие для будущего // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 1. С. 3–8.
12. Fujita M., Krugman P., Venables A. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press, 2001. 367 p.
13. Herrschel T. Cities, State and Globalisation: City-Regional Governance in Europe and North America. London, New York, 2014.
14. Klimanov V. V., Kazakova S. M. Debt Policy for the Sustainable Development of Russian Regions and Megacities // R-Economy. 2022. Vol. 8. Iss. 4. P. 327–339. <https://doi.org/10.15826/recon.2022.8.4.025>.
15. Teplov A. V., Belchenko A. S., Kuzmina G. V. E-government: the Introduction of Electronic State Services in the Russian Federation // RUDN Journal of Political Science. 2017. Vol. 19. No. 1. P. 38–43. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2017-19-1-38-43>.

References

1. Afanasiev M.P., Shash N.N. (2016). Moscow Budget and Growth of Public Finances Efficiency. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, (2), 72–95 (In Russ.).
2. Veselovsky M.Ya., Nikolaev V.I. (2023). Competitive Opportunities of Industry in the Fourth Industrial Revolution Conditions. *Russian Economic Bulletin*, 6 (1), 204–209 (In Russ.).
3. Zotov V.B. (2021). Development of Moscow as an Independent Region: Problematic Analysis. *Municipal'naya akademiya — Municipal Academy*, 3, 10–22 (In Russ.). https://doi.org/10.52176/2304831X_2021_03_10.
4. Zubarevich N.V. (2019). Inequality of Regions and Large Cities of Russia: What Was Changed in the 2010s? *Obshchestvennye nauki i sovremennost' — Social Sciences and Contemporary World*, 4, 57–70 (In Russ.). <https://doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.

5. Zubarevich N.V., Safronov S.G. (2019). Russia Largest Cities Development in 2010s. *Regional'nye issledovaniya – Regional Research*, 1 (63), 39–51 (In Russ.). <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2019-1-4>.
6. Kosareva N.B., Puzanov A.S., Popov R.A. et al. (2023). “Green Agenda” of Sustainable Urban Development. Institute for Urban Economics Moscow. 303 p. Available at: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/zelenaya_povestka_06.12.2022.pdf.
7. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. (2022). Responses of the Budgetary Policy of the World’s Megacities to the Challenges of the New Reality. *Obshchestvennyye finansy – Public Finance*, 43, 4–21 (In Russ.).
8. Kuznetsova O.V. (2018a). Budget Capacities of Million-Plus Cities in Russia as a Factor of Their Social-Economic Development. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5: Geografiya – Bulletin of Moscow University. Series 5: Geography*, (4), 75–82 (In Russ.).
9. Kuznetsova O.V. (2018b). Budgets of Moscow and St. Petersburg: a Comparative Analysis. In: Old and New Moscow: Tendencies and Problems of Development. Collection of scientific articles. Moscow: Russkoe geograficheskoe obshchestvo Publ., 9–24 (In Russ.).
10. Mikhaylova A.A., Timushev E.N. (2020). Russia’s Budgetary System: How Much Sustainable? *Ekonomicheskii zhurnal VShE – HSE Economic Journal*, 24 (4), 572–597 (In Russ.). <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2020-24-4-572-597>.
11. Purtov K.S. (2022). Green Economy of Moscow: Sustainable Development for the Future. *Vestnik Universiteta Praviteľstva Moskvy – Bulletin of the Moscow Government University*, 1, 3–8 (In Russ.).
12. Fujita M., Krugman P., Venables A. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press, 367 p.
13. Herrschel T. (2014). *Cities, State and Globalisation: City-Regional Governance in Europe and North America*. London, New York.
14. Klimanov V.V., Kazakova S.M. (2022). Debt Policy for the Sustainable Development of Russian Regions and Megacities. *R-Economy*, 8 (4), 327–339. <https://doi.org/10.15826/recon.2022.8.4.025>.
15. Teplov A.V., Belchenko A.S., Kuzmina G.V. (2017). E-government: the introduction of electronic state services in the Russian Federation. *RUDN Journal of Political Science*, 19 (1), 38–43. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2017-19-1-38-43>.

Информация об авторах

Владимир Викторович Климанов, доктор экономических наук, доцент, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва

Анна Александровна Михайлова, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; начальник отдела АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва

Зоя Ивановна Егоршева, научный сотрудник Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Information about the authors

Vladimir V. Klimanov, Doctor of Economic Sciences, Docent, Director of the Regional Policy Center, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow; Director of Autonomous Non-Commercial Organization “Institute for Public Finance Reform”, Moscow

Anna A. Mikhaylova, Candidate of Economic Sciences, Docent, Leading Researcher, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow; Head of Department, Autonomous Non-Commercial Organization “Institute for Public Finance Reform”, Moscow

Zoya I. Egorshева, Researcher, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 14.08.2023
 Одобрена после рецензирования 20.09.2023
 Принята к публикации 05.10.2023

Article submitted August 14, 2023
 Approved after reviewing September 20, 2023
 Accepted for publication October 5, 2023