

На правах рукописи

ЛЕВИНА ВЕРА ВЛАДИМИРОВНА

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НА ОСНОВЕ
СОГЛАСОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

**Специальность: 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством
(Региональная экономика)»**

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени доктора экономических наук

Москва 2017

Содержание	
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	19
1.1. Сущность и теоретические основы социально-экономического развития территорий	19
1.2. Инструменты регулирования социально-экономического развития территорий	32
1.3. Особенности регулирования социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях	52
Выводы	70
ГЛАВА 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НА ОСНОВЕ СОГЛАСОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ	72
2.1. Экономические интересы регионов и муниципальных образований	72
2.2. Модель регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов	81
2.3. Результативность инструментов социально-экономического развития при согласовании региональных и муниципальных интересов	100
Выводы	108
ГЛАВА 3. ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	111
3.1. Научно-методический подход к определению приоритетов социально-экономического развития территорий	111
3.2. Методика взаимодействия субъектов территориального развития, основанная на согласовании региональных и муниципальных интересов	133
3.3. Особенности административных центров субъектов Российской Федерации в процессе регулирования социально-экономического развития муниципальных образований	161
Выводы	168

ГЛАВА 4. ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	170
4.1. Концепция бюджетного окружения	170
4.2. Инициативное бюджетирование и самообложение граждан как инструменты регулирования социально-экономического развития территорий	194
4.3. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент муниципального развития	213
Выводы	221
ГЛАВА 5. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	223
5.1. Систематизация основных подходов к оценке эффективности регулирования социально-экономического развития территорий	223
5.2. Оценка эффективности использования налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития на региональном уровне	235
5.3. Оценка результативности применения трансфертов как инструментов регулирования социально-экономического развития территорий	247
Выводы	269
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	271
ЛИТЕРАТУРА	276

Введение

Актуальность темы исследования. Проводимые на протяжении последних 25 лет в России кардинальные и масштабные преобразования во всех сферах жизнедеятельности государства и общества существенно трансформировали *принципиальные основы и механизмы территориального развития*. Происходившие в этой сфере изменения характеризовались динамичностью, противоречивостью и непоследовательностью действий, проходивших по схеме «реформа-контрреформа». Так, на протяжении нескольких десятилетий советского периода региональное развитие в стране обеспечивалось системой, основанной на доминировании централизованного государственного подхода. Вследствие крутого формационного поворота на рубеже 90-х годов произошло резкое ослабление роли централизованного государственного начала в территориальном развитии, сопровождавшееся стихийным ростом региональной самостоятельности. Однако нарастание проблем неупорядоченной децентрализации привело в 2000-е годы к восстановлению доминирующего значения государства в территориальном развитии. Общий смысл изменений в сфере регулирования территориального развития новейшего периода заключался в усилении централизации управления, в увеличении объемов перераспределения финансовых ресурсов территориального развития через федеральный бюджет, в преобладании административных инструментов регламентации, связанных преимущественно с реализацией региональными и местными властями решений, принимаемых на федеральном уровне. Выражением сути очередной трансформации системы территориального развития стал переход от спорадического «парада суверенитетов» регионов 1990-х гг. к сознательно и настойчиво выстраиваемой «вертикали власти» 2000-х гг. Из субъектов федеративных отношений регионы стали возвращаться в дореформенное положение объектов унитарного (субординационного) управления со стороны центральной власти.

Таким образом, в решении *коренного вопроса* о соотношении *внешней регламентации и саморазвития* в современном процессе территориального

развития выбор оказался в пользу *патерналистской модели*, с характерными для нее *субординацией* и *регламентацией* в системе отношений «государство-регионы-муниципалитеты». Между тем ширятся и укрепляются опирающиеся на фактические данные экспертные мнения, связывающие с выбором именно этой модели нарастание сложностей и обострение проблем в развитии российских регионов. Так, за последние годы существенно возросла величина долга субъектов РФ, превысившая в 2015 г. 2 трлн. руб., более половины регионов исполняют бюджеты с дефицитом и имеют просроченную кредиторскую задолженность, а более 80 % из них дотационны. Данные проблемы развиваются на фоне общей экономической нестабильности: более половины субъектов РФ в 2016 г. характеризовались отрицательной динамикой инвестиций, в 10 из 46 подобных регионов снижение характеризовалось темпами спада более 20 % к показателям предыдущего года. Падение реальных доходов населения в 2015 г. на 3,2 % и в 2016 г. на 5,9 %, привело к тому, что в 2016 г. в 76 субъектах РФ наблюдалось снижение оборота розничной торговли. Несмотря на стабильно низкий уровень безработицы в России в 75 регионах число высокопроизводительных рабочих мест в 2016 г. сокращалось, что характеризует негативные тенденции в области развития промышленности в большинстве российских регионов. Такое неблагоприятное развитие ситуации заставляет не просто усомниться в обоснованности выбора и эффективности современной модели территориального развития, но и ставить вопрос о целесообразности изменения *принципиального подхода* и *инструментов* регулирования территориального развития.

Смысл реформы в принципиальном отношении, по нашему мнению, должен состоять в отказе от устаревшей модели территориального развития преимущественно по унитарно-государственному проекту и переходе к основанной на подлинно (а не формально) федеративных принципах перспективной системе *саморазвития регионов*, движущей силой которого должно стать *взаимодействие* образующих их локальных территорий – муниципальных образований, обеспечиваемое инструментами *согласования* их *интересов*.

Под территориальным развитием в диссертационном исследовании понимается функционирование региональной системы, ориентированное на повышение уровня и качества жизни населения. Предполагается, что целью регулирования территориального развития являются положительные изменения в экономике и социальной сфере муниципальных образований, расположенных на территории конкретного региона, и субъекта федерации как их совокупности. Повышение качества и уровня жизни населения, проживающего на территории субъекта РФ, может быть в значительной степени достигнуто за счет развития территорий, имеющих соответствующий потенциал, и (в меньшей степени) за счет некоторого сглаживания диспропорций в финансово-экономическом положении муниципальных образований региона в целом. Для этого предлагается модернизация инструментов регулирования территориального развития, базирующаяся на учете возможностей согласования региональных и местных интересов.

Эти интересы многочисленны, разнообразны и динамичны, что обуславливает сложность их идентификации и трудности согласования. Безусловно приоритетными для территориального развития являются *экономические интересы*, связанные с ресурсным обеспечением развития регионов и муниципалитетов. В удовлетворении ресурсных потребностей ключевую роль играют финансовые средства, формирование и использование которых обеспечивается путем организации бюджетно-налоговых взаимодействий в системе отношений между органами государственной власти регионов (субъектов Российской Федерации) и местного самоуправления (муниципальных образований). Применяемый в настоящее время механизм бюджетно-налоговых взаимодействий в регионах, выстроенный по принципу «сверху-вниз», носит дискриминационный в отношении местного самоуправления характер, лишающий муниципальные образования стимулов к инициативному развитию. Задача состоит в модернизации этого механизма путем перехода к организации бюджетного процесса на основе *согласования финансовых интересов* муниципальных образований, открывающего новые возможности для более полного раскрытия потенциалов их развития.

Предпосылки, концептуальный смысл и инструментальное содержание указанных преобразований в сфере регулирования территориального развития определяют актуальность и проблематику настоящего исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретические основы концепций территориального развития сформированы такими зарубежными учеными как Ж-Р. Будвиль, Э. Гувер, Х. Зиберт, В. Кристаллер, В. Лаунхардт, А. Леш, Ф. Перру, П. Потье, И.Г. Тюнен, Дж. Фридман, Р. Уолкер, Т. Хагерстранд и другими исследователями.

Проблемам экономического развития территорий, взаимодействия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при решении социальных и экономических задач, межбюджетных отношений посвящены работы отечественных авторов А.М. Александрова, Е.Л. Андреевой, В.С. Бочко, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентея, Б. С. Жихаревича, Н.В. Зубаревич, Т.А. Голиковой, Т.В. Грицюк, А.Г. Грязновой, В.П. Горегляда, Л.А. Дробозиной, А.Г. Игудина, И.В. Ишиной, П.А. Кадочникова, В.В. Климанова, Т.М. Ковалевой, О.А. Козловой, О.В. Кузнецовой, В.Ю. Кульковой, Ю.Г. Лавриковой, А.М. Лаврова, С.Е. Лариной, В.Н. Лексина, С.Н. Леонова, Л.Н. Лыковой, Е.В. Маркиной, И.Д. Мацкуляка, Е.А. Морозовой, И.Н. Мысляевой, М.Б. Петрова, Г.Б. Поляка, Н.В. Постового, И.В. Подпориной, Л.И. Прониной, В.М. Родионовой, Л.Г. Рагозиной, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, О.В. Савранской, В.Е. Селиверстова, В.К. Сенчагова, Е.Н. Сидоровой, С.Г. Синельникова, В.А. Слепова, И.В. Стародубровской, Н.Г. Сычева, Д.А. Татаркина, А.В. Трынова, Е.А. Федоровой, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова, А.Г. Шеломенцева, А.Д. Шеремета, В.Б. Шубы и других исследователей.

Существенную роль в осмыслении общетеоретических и методологических аспектов изучения территориального развития играет анализ согласования экономических интересов на региональном и местном уровнях управления. Значительный вклад в разработку этой проблемы внесли Л.И. Абалкин, А.Я. Бажан, Д.Ю. Вишневский, Б.Я. Гершкович, А. Гиббард, А.Г. Здравомыслов, И.П. Игнатовский, Я.А. Кронрод, Э.Ф. Миженская, В.М. Полтерович, И.Ф. Суслов,

И.В. Сычева, В.Л. Тамбовцев, Н.С. Чернецова, Т.В. Чечелева, К. Эрроу и другие отечественные и зарубежные ученые.

Отмечая широту и глубину проведенных многими зарубежными и отечественными учеными исследований процессов и явлений территориального социально-экономического развития, следует отметить, что в их ряду отсутствуют работы, рассматривающие указанную проблематику с точки зрения идентификации и согласования региональных и муниципальных интересов. Настоящее исследование призвано восполнить этот недостаток.

Цель диссертационного исследования состоит в решении актуальной научной проблемы методологического обоснования и прикладной интерпретации новых смысла, содержания и инструментов регулирования территориального развития, исходя из возможностей установления и согласования региональных и муниципальных экономических интересов.

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные **задачи:**

- разработать методологический подход к изучению социально-экономического развития территорий основанный на идентификации и согласования экономических интересов участников данного процесса;
- идентифицировать и обобщить содержание региональных и муниципальных экономических интересов;
- систематизировать инструменты регулирования социально-экономического развития территорий и оценить их возможности для согласования региональных и муниципальных интересов;
- разработать модель регулирования социально-экономического развития субъекта РФ на основе согласования региональных и муниципальных интересов;
- разработать методические рекомендации по анализу приоритетных направлений регионального развития;
- обосновать подход к определению стратегических альтернатив реализации регионального социально-экономического развития на основе модели бюджета субъекта РФ;

- разработать методику взаимодействия субъектов территориального развития, основанную на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированную на повышение уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований;
- построить концептуальную модель бюджетного окружения муниципального образования и выделить типовые схемы бюджетного окружения;
- содержательно уточнить роль инициативного бюджетирования в обеспечении территориального развития и выработать принципиальный подход к распределению средств, предоставляемых в рамках механизмов инициативного бюджетирования, базирующийся на согласовании интересов участников процесса;
- систематизировать современные представления о сущности и целях межмуниципального экономического сотрудничества, основанного на согласовании интересов, и обосновать целесообразность и эффективность такого сотрудничества поселений в целях их социально-экономического развития;
- выявить комплекс ключевых проблем организации выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их стимулирования и разработать методику оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов, ориентированную на сохранение заинтересованности местных властей в самофинансировании социально-экономического развития.

Объект исследования – процессы и явления социально-экономического развития территорий.

Предмет исследования – предпосылки, смысл и содержание модернизации инструментов регулирования территориального развития.

Теоретико-методологическая основа исследования. В теоретическом плане диссертационное исследование опирается на содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых концептуальные разработки в области федерализма с учетом обоснования роли и места органов местного самоуправления при использовании различных моделей федерализма, а также работы, затрагивающие согласование интересов и конфликты в сфере

экономических отношений, в частности, работы по экономической теории благосостояния.

Методологическую основу исследования составляют принципы системно-структурного и структурно-функционального анализа, а также конкретно-исторический метод исследования, позволяющий проследить процесс развития исследуемого объекта в его взаимосвязи с другими процессами и явлениями социально-экономической сферы. При изучении особенностей регулирования социально-экономического развития территорий применялись сравнительно-сопоставительный и диалектический методы, что позволило выделить общие и особенные черты различных механизмов социально-экономического развития территорий на региональном уровне. В основу анализа принципов и методов построения, а также тенденций регулирования территориального развития положен метод моделирования, отображающий целостность данного регулирования и раскрывающий специфику его элементов.

Информационную основу исследования составили данные статистических исследований, характеризующие состояние социально-экономического развития регионов и муниципальных образований в современной России, статистические и аналитические данные Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики.

В диссертации корректно учтены нормативно-правовые документы и методические материалы органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам регулирования социально-экономического развития территорий в Российской Федерации.

Область исследования соответствует следующим пунктам Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика):

3.16. Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях;

3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности;

3.18. Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения / сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы федеральной политики регионального развития. Формы и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления.

Научная новизна работы заключается в обосновании принципиальной необходимости и раскрытии смысла, содержания и преимуществ нового подхода к регулированию социально-экономического развития территорий, исходя из возможностей корректной идентификации и эффективного согласования экономических региональных и муниципальных интересов.

Наиболее существенные результаты исследования, раскрывающие его научную новизну, полученные лично соискателем и выносимые на защиту, заключаются в следующих положениях.

1. Установлено, что используемые инструменты регулирования социально-экономического развития территорий не позволяют адекватно учесть интересы участников процесса. Выявленная проблема обусловлена подходом к регулированию развития как одностороннему управляющему воздействию органов власти субъекта РФ на объекты - муниципальные образования. Такое видение предопределено использованием патерналистской управляемческой модели. Сформулирован новый методологический подход к регулированию социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов его участников, в рамках которого обосновано, что в качестве субъектов следует выделять всех носителей интересов, а управляемческую деятельность рассматривать не как «субъект-объектное», а как «субъект-субъектное» взаимодействие.

2. Раскрыто содержание интересов региона и муниципальных образований, влияющих на их экономическую политику. В общем случае оно может быть охарактеризовано как полная и эффективная реализация функций публично-правового образования, развитие в соответствии с его приоритетами, повышение объема бюджетных доходов. Установлено, что содержание данных интересов может корректироваться при использовании финансовых инструментов регулирования территориального развития. В работе показано, что интересы, присущие конкретному региону и муниципальному образованию, характеризуют направление и перспективы его развития, а наличие согласованных интересов в общем случае является предпосылкой ускорения социально-экономического развития за счет консолидации административного и экономического потенциала.

3. Проведен системный анализ инструментов социально-экономического развития территорий с позиций согласования интересов участников. Выделены три основные группы инструментов с точки зрения степени воздействия на согласование региональных и местных интересов (включая: инструменты, существенно влияющие, оказывающие некоторое влияние, а также не оказывающие существенного влияния или влияющие отрицательно на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития). Установлено, что наиболее действенными в данном контексте являются межбюджетные трансферты (за исключением субвенций), передача налоговых нормативов, инициированная региональными органами власти, инициативное бюджетирование (при условии корректного использования инструментария), а также межмуниципальное экономическое сотрудничество, которое имеет большой потенциал, но мало распространено в российской практике. Указанные инструменты характеризуются непосредственным влиянием на структуру региональных и (или) муниципальных интересов.

4. Для формализации процесса регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов предложена соответствующая модель. В ней установлена взаимосвязь инструментов стратегического планирования и финансовых инструментов регулирования территориального развития. Применение разработанной модели

позволяет выявить возможности гармонизации интересов регионального и местного уровня при использовании межбюджетных трансфертов как одного из наиболее эффективных инструментов регулирования социально-экономического развития территорий. Проведенный в диссертационном исследовании анализ практики распределения трансфертов и передачи налоговых доходов на местный уровень показал, что возможность использования данных инструментов не зависит от уровня социально-экономического развития конкретного субъекта РФ. Следовательно, разработанная модель применима в регионах России, характеризующихся различным уровнем социально-экономического развития.

5. Установлена типичность ситуации, когда отсутствует устойчивая связь между заявленными в стратегических документах приоритетами развития субъектов РФ и динамикой бюджетных расходов в соответствующих сферах. Данное обстоятельство препятствует практической реализации согласования интересов, так как искажает представления об их реальном содержании. Для решения данной проблемы автором были разработаны методические рекомендации по анализу приоритетов территориального развития, основанные на сравнении фактически сложившихся основных направлений расходов субфедерального бюджета с «заявленными» целями развития. Это позволяет адекватно оценить перспективы их достижения в условиях реализуемой экономической политики региона и при необходимости внести в нее определенные корректировки.

6. Исходя из закономерной необходимости учета состояния бюджета субъекта РФ при разработке стратегии регионального развития рекомендовано использование модели бюджета, позволяющей выявить уровень централизации финансовых ресурсов в регионе, возможности самофинансирования социально-экономического развития, устойчивость экономической политики субъекта РФ. В работе предложен подход к определению стратегических альтернатив реализации регионального социально-экономического развития на основе модели бюджета субъекта РФ. Его применение предполагает, что по итогам проведенного с использованием данной модели анализа, осуществляется выбор одной из следующих альтернативных стратегий социально-экономического развития:

«выживание» (антикризисная стратегия), устойчивое развитие, модернизация и реформирование.

7. Установлено, что существующие стимулирующие механизмы, используемые в отношении муниципальных образований, явно недостаточно действенны. В частности, отсутствует устойчивая связь между динамикой налоговых и неналоговых доходов муниципальных бюджетов и получаемыми ими трансфертами. Подобная практика не формирует у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов для самофинансирования социально-экономического развития. Обоснована необходимость разработки более совершенных механизмов взаимодействия субъектов территориального развития, основанных на согласовании региональных и муниципальных интересов. В работе предложена методика взаимодействия участников процесса территориального развития, нацеленная на обеспечение самофинансирования развития за счет согласования их интересов.

8. Разработана концептуальная модель бюджетного окружения муниципального образования как среды, в которой происходит взаимодействие администрации муниципального образования с органами власти субъекта федерации, администрациями других муниципальных образований, населением муниципального образования и предприятиями, расположенными на его территории. Предложены типовые схемы бюджетного окружения в зависимости от типа муниципального образования и его экономического потенциала, что позволяет учесть воздействие элементов данного окружения на эффективность реализации муниципальной политики. Установлено, что влияние бюджетного окружения зависит от уровня социально-экономического развития, равномерности распределения экономического потенциала по территории субъекта федерации, степени развития межмуниципальных связей. Сделаны выводы об основных проблемах, связанных с чрезмерной асимметричностью бюджетного окружения большинства муниципальных образований, несогласованностью интересов участников территориального развития, что

негативно влияет на перспективы муниципального развития в современных условиях.

9. Установлено, что сложившееся в современной российской практике понимание инициативного бюджетирования как технологии, используемой для привлечения средств населения для решения острых инфраструктурных проблем, не вполне корректно. Главным условием такого бюджетирования является именно инициатива жителей, а не софинансирование с их стороны. В контексте такого понимания сущности механизма инициативного бюджетирования предложен научно-методический подход к отбору проектов, финансируемых с использованием данной технологии, основанный на дифференциации понятий «проект выживания» и «проект развития». Доказано, что финансирование «проектов выживания» со стороны населения является крайней мерой, что свидетельствует о необходимости изменений законодательства, ориентированных на адекватное финансирование решения вопросов местного значения. Установлено, что более полное согласование интересов участников инициативного бюджетирования происходит при софинансировании реализации «проектов выживания» из бюджетов различных уровней без участия средств граждан. Они должны выступать в качестве инициаторов решения проблем, актуализируя перечень приоритетов развития территорий.

10. Систематизированы представления о сущности межмуниципального сотрудничества в контексте перспектив согласования интересов в современных российских условиях. Установлено, что потенциал межмуниципальной кооперации как инструмента регулирования территориального развития используется далеко не в полной мере. Для оценки целесообразности такого сотрудничества разработана методика, ориентированная на обеспечение согласования муниципальных интересов при решении вопросов местного значения. Она основана на принятии решений о кооперации на основе критерия целесообразности взаимодействия местных властей при реализации ими отдельных полномочий.

11. Выявлен комплекс проблем, связанных с организацией выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их стимулирования.

Основными из них являются: неэффективность выравнивающих механизмов, нацеленных преимущественно на решение текущих проблем несбалансированности местных бюджетов; а также существенные, дестимулирующие по своей сути, изменения в уровне бюджетной обеспеченности территорий после распределения трансфертов. Все это приводит к снижению заинтересованности местных властей в реализации экономической политики, ориентированной на рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Разработана методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ориентированная на согласование интересов дотационных территорий и тех, которые генерируют основные объемы налоговых и неналоговых поступлений в регионе. Она предполагает одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта федерации.

Достоверность и обоснованность полученных результатов определяется тем, что исследование построено на известных, проверяемых данных и фактах, базируется на анализе практики и обобщении опыта регулирования территориального развития на субфедеральном уровне, согласуется с признанными теоретическими и методологическими подходами к изучению проблем управления экономикой региона, что подтверждается перечнем используемых в диссертации трудов ведущих ученых в данной области.

Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что его результаты обогащают научное знание о смысле, предпосылках и содержании современных подходов к регулированию территориального развития на субфедеральном уровне за счет введения в научный оборот понятия (института) региональных и муниципальных интересов и инструментов их согласования. Полученные результаты служат теоретико-методологической основой для последующих исследований в рамках принципиально нового самостоятельного научного направления.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных результатов Федеральным собранием при разработке законодательных положений в целях обеспечения благоприятных условий для территориального развития в субъектах Федерации на основе согласования интересов сторон. Разработанный теоретический и методологический аппарат предназначен для использования органами государственного управления субъектов Российской Федерации при разработке законов, регулирующих социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований, а также органами местного самоуправления при разработке муниципальных правовых актов, регулирующих территориальное развитие.

Апробация результатов исследования. Основное содержание диссертации отражено в 132 опубликованных работах, в том числе в 3 авторских монографиях, 2 монографиях, написанных в соавторстве, и 38 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК. Общий объем публикаций по теме диссертации, принадлежащих лично соискателю, составляет более 100 пл.

Научные и практические результаты выполненной работы были использованы при решении задач региональными органами власти и экспертными структурами. Так, при разработке Законодательным собранием Калужской области предложений по организации финансового стимулирования муниципальных образований области была использована разработанная в диссертационном исследовании методика. Комитетом по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области при разработке предложений по повышению эффективности механизмов инициативного бюджетирования в области было рекомендовано использование предложенных авторов методик конкурсного отбора проектов и дальнейшего распределения субсидий. Ассоциацией муниципальных образований Ростовской области при разработке предложений по повышению эффективности распределения дотаций муниципальным образованиям была применена разработанная в диссертации методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными

образованиями. В Управлении внутренней политики администрации Губернатора Ульяновской области при разработке предложений по совершенствованию программы по поддержке местных инициатив, были использованы положения разработанного в докторской диссертации научно-методического подхода к отбору проектов. Использование авторских разработок подтверждено справками о внедрении.

Положения и результаты докторской диссертации были доложены, обсуждены и одобрены на научно-практических конференциях, проводившихся в 2002-2015 гг. на экономическом факультете МГУ, факультете государственного управления МГУ, РУДН, ТулГУ, Финансовом университете при Правительстве РФ, Государственном университете управления, Калужском филиале Северо-западной академии государственной службы.

Разработанные в докторской диссертации положения и модели применяются в исследовательской, консалтинговой и образовательной деятельности ФГБОУ ВПО «Тульский государственный университет», при разработке и чтении дисциплин «Бюджетная система РФ», «Финансы» для студентов Тульского государственного университета, государственных и муниципальных служащих, повышающих свою квалификацию.

Объем и структура докторской диссертации. Докторская диссертация состоит из введения, пяти глав и заключения. Основной текст изложен на 310 страницах, включает 17 рисунков и 21 таблицу. Список литературы и использованных источников информации включает 326 наименований.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1. Сущность и теоретические основы социально-экономического развития территорий

Смысл экономической политики государства в ее современном понимании заключается в необходимости регулирования общественной жизни, создания условий для гармонического развития граждан. Такое понимание государственной политики восходит к идеям Аристотеля, считавшего, что государство должно существовать для общего блага, «ради достижения благой жизни»¹. Понятие «политика» традиционно означает государственные и общественные дела, сферу деятельности, связанную с властными отношениями между людьми, социальными группами, народами, нациями и государствами². Экономическая политика – это частный случай политики, объектом которой являются экономические отношения. Она имеет свое конкретное содержание, а также свои цели, задачи, объекты, формы и методы регулирования. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования социально-экономических процессов. Одновременно в условиях федеративной государственности в зависимости от уровня ее осуществления экономическая политика со всей очевидностью подразделяется на федеральную, региональную и местную. Региональная и местная политика могут пониматься и как политика государства в области регулирования регионального и, соответственно, муниципального развития, и как политика региональных и местных органов власти реализуемая для развития собственной экономики и социальной сферы. В целях данного исследования используется второй подход, изучается региональная и местная экономическая политика, под которой в дальнейшем будет пониматься

¹ Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. М., 1983. С. 378.

² Семигин Г.Ю. Политика. // Политическая энциклопедия: в 2 т. Т. 2. М., 1999. С. 156.

деятельность органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, направленная на совершенствование (изменение, развитие) экономических отношений.

Понятия региональной и местной экономической политики тесно связаны с понятием «территориальное развитие». В. Н. Лексин и А. Н. Швецов понимают его как «такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимонеразрушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории»³. При этом, понятия «территория» и «региональная система» рассматриваются ими как синонимы. Под территорией авторы понимают определенную часть социального, природного, экономического, инфраструктурного, культурно-исторического и пространственного потенциалов государства, которая находится в юрисдикции субфедеральных или местных органов власти⁴. Нам близок такой подход к определению сущностей территории и территориального развития. В этом случае «регулирование территориального развития следует понимать как специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения»⁵. Такое регулирование они относят к обязательным функциям любого государства. Как отмечают Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова и О.А. Козлова: «Построение эффективной модели экономического развития России должно строиться исходя из общемировой тенденции формирования устойчивых социально ориентированных саморазвивающихся территориальных систем, в которых создаются условия для социальной стабильности и экономического благополучия населения»⁶.

³ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2007. С. 44.

⁴ Там же. С. 24.

⁵ Там же. С. 44.

⁶ Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Козлова О.А. Финансовые основы повышения социальной привлекательности территорий // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2013. № 4. С. 100.

О.В. Кузнецова, характеризуя государственное регулирование экономического развития регионов, понимает под ним «действия центральных органов власти, цель которых – избирательное воздействие на экономическое развитие отдельных территорий»⁷. Следует отметить, что понятие «регулирование территориального развития» несколько шире, чем понятие государственное регулирование экономического развития регионов, несмотря на их смысловую близость.

В данном исследовании социально-экономическое развитие территорий и территориальное развитие используются в одном и том же значении. Такое развитие рассматривается в контексте развития конкретных муниципальных образований и субъекта Российской Федерации в целом. Термин «регион» трактуется неоднозначно, поэтому, необходимо отметить, что понятия «регион» и «субъект Российской Федерации» используются нами как синонимы.

Теоретическая база в сфере региональной политики, экономики и управления территориальным развитием неоднородна и включает в себя целый ряд концепций. Учитывая междисциплинарность изучаемого объекта, можно выделить работы экономистов, географов, социологов, политологов, посвященные вопросам регионального развития.

Основными группами теорий в данной сфере являются теории размещения, теории регионального роста и теории государственного регулирования развития.

Теории размещения начали активно разрабатываться ранее других концепций регионального развития. В частности, немецкий ученый И.Г. фон Тюнен в середине 19 века сформулировал подход к классификации и развитию устойчивых пространственных структур неформального характера. Он сформулировал концепцию концентрических кругов, предполагающую разделение сельскохозяйственных земель на «концентрические круги», во многом определяющие возможность максимизации земельной ренты. Его концепцию наряду с теориями других авторов того времени называют классическими «штандартными» теориями. Спустя около 100 лет появляются новые

⁷ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М., 2015. С.10

штандартные теории, которые также называют неоклассическими. Данные теории не претендуют на поиск единой модели оптимального размещения промышленного производства. В данном направлении можно выделить работы А. Лёша, являющегося автором теории организации экономического пространства. В наиболее известной монографии «Пространственная организация хозяйства» (1940 г.) он представил собственное видение организации экономического пространства. Большое внимание в его исследованиях уделялось не только непосредственно моделированию пространственного размещения, но и учету влияния климатических факторов, плотности населения, доступности транспортных услуг, особенностей национального менталитета в области принятия нововведений на процессы организации территориальных зон и рынков. Кроме статических теорий размещения разрабатываются и динамические концепции.

Теории регионального роста также характеризуются множественностью подходов, разработанных в рамках данного направления.

В исследованиях американского ученого У. Айзарда* критикуются и переосмысливаются ранние теории, что позволило создать базу для развития концепций регионального роста. Основные его работы были посвящены исследованию методов регионального анализа, включая изучение экономического ландшафта территории.

Основы концепций регионального роста были сформулированы Х. Х. Зибертом, Ф. Перру, Ж. Будвилем, Х. Р. Ласуэном, П. Потье, Т. Хагерстрандом и рядом других ученых. Х. Зиберт анализировал воздействие внешней для региона внутригосударственной и международной среды на развитие региона. Максимально возможный объем производства в регионе рассматривался им с учетом наличия ресурсов и затрат различных видов. Ф. Перру, французский экономист, сформулировал теорию полюсов роста, под которыми автор понимал центры принятия решений и генерирования прибыли. По его мнению, подобные центры оказывают безусловное положительное влияние на периферию. Исходя из

* В ряде работ фамилия Isard переводится на русский язык как Изард

этого, им был сделан вывод о том, что задачей органов государственной власти в области регулирования экономики является создание и поддержка полюсов роста и расширение зоны их влияния, а не стимулирование равномерного территориального развития. Данный вывод не является бесспорным исходя из современного понимания роли и задач государства, но достаточно значим при разработке инструментария регулирования территориального развития. В частности, подобный подход был применен С.Н. Леоновым на уровне субъекта РФ для выявления потенциальных региональных «полюсов роста». Им была предложена «методика, позволяющая не только провести типизацию муниципальных образований в регионе с точки зрения социально-экономического развития и определить наличие потенциала для их роста, но и оценить возможности развития муниципалитетов как «полюсов роста» пространственной организации экономики региона»⁸.

Разработанная Ж. Будвилем классификация типов экономических пространств включает три основные группы, а именно, гомогенное, поляризованное, плановое. Большой интерес представляет разработанная им классификация городов как потенциальных центров роста:

- небольшие города, основная специализация которых связана с традиционными производствами;
- «средние» по размеру города с диверсифицированной промышленностью, финансирование развития которых происходит на основе внешних инвестиций и трансфертов;
- городские агломерации, характеризующиеся наличием современных производств, диверсифицированной промышленностью, что свидетельствует о достаточно высоком уровне развития и возможностях самостоятельного роста в дальнейшем;
- полюсы интеграции, охватывающие несколько городских систем, которые существенно влияют на рост экономики крупного региона или страны.

⁸ Леонов С.Н. Проблемы эмпирического анализа поляризованного развития субъекта Российской Федерации // Современные проблемы регионального развития Тезисы VI Международной научной конференции. 2016. С. 420–421.

При регулировании территориального развития, по мнению Ж. Будвиля, одной из основных задач является поиск отраслей, которые обеспечат развитие экономики региона.

Идеи Будвиля, продолжающие «теорию центральных мест» В. Кристаллера, в которой им был разработан подход к выявлению закономерностей в расположении населенных пунктов, их размера, оптимизации их структуры, которая обеспечит лучший доступ к объектам инфраструктуры, оптимизацию в области транспортной доступности, получили дальнейшее развитие в трудах Х. Р. Ласуэна. По мнению последнего, уровень поляризации развития территорий снижается с повышением общего уровня государственного развития. Поляризация развития, его концентрация в точках роста присуща в большей степени странам с недостаточно развитой экономикой. Положения теорий Ж. Будвиля и Х. Р. Ласуэна выступили основой разработки авторской концепции бюджетного окружения муниципального образования*.

В работах П. Потье рассматриваются оси развития, под которыми понимают территории вдоль транспортных каналов, соединяющих наиболее промышленно развитые города. По мнению ученого, территории, обеспечивающие подобные транспортные связи, имеют потенциал к собственному развитию. Территориальное развитие он рассматривал не только как развитие промышленных городов, но и населенных пунктов, которые расположены на «осях» соединяющих их.

Идеи центр-периферийной парадигмы в отношении развития городов были рассмотрены в трудах Д. Фридмана⁹. Рассматривая опыт территориального развития Венесуэлы, он делает вывод, что пространство может быть рассмотрено как совокупность развитого в технологическом и социальном плане «центра», «полупериферийных районов», которые характеризуются менее современными производствами и технологиями, а также «периферии», которая наиболее обширна и одновременно выступает в качестве ресурсной базы для «центра». В

* Данная теория рассмотрена в главе 4 диссертационного исследования

⁹ John Friedmann. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. – MIT Press, 1966. – 279 p.

данном контексте актуализируются противоречия в предпочтительности развития только наиболее экономически развитых территорий и необходимости социально-экономического выравнивания на внутригосударственном и внутрирегиональном уровне. По нашему мнению, повышение качества и уровня жизни населения, проживающего на территории субъекта РФ, может быть в значительной степени достигнуто счет развития территорий, имеющих соответствующий потенциал, и (в меньшей степени) за счет некоторого сглаживания диспропорций в финансово-экономическом положении муниципальных образований региона в целом.

Шведский ученый Т. Хагерстранд в середине 20 века разработал теорию пространственной диффузии инноваций. Данная теория характеризует взаимодействие более и менее развитых территорий с точки зрения скорости распространения нововведений. Для оценки скорости диффузии принимались во внимание, в том числе и такие социальные факторы, как степень интенсивности и результативности межличностных связей.

Концепция центр-периферийной парадигмы была применена Н.В. Зубаревич к российским условиям при разработке «теории четырех Россий», в которой территория страны подразделена на четыре группы, в зависимости от уровня социально-экономического развития, а также численности жителей городов и населенных пунктов¹⁰.

В целях нашего исследования рассматриваются только внутри региональные различия. Несмотря на то, что «центр-периферийные» различия существеннее проявляются при проведении анализа в масштабах страны в целом, и на уровне субъекта РФ можно применить отдельные положения данной парадигмы, в особенности при проведении сравнительного анализа экономического развития административного центра субъекта РФ и иных городов и сельских территорий*.

Теории государственного регулирования экономического развития региона представляют особый интерес в контексте данного исследования, так как они

¹⁰ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. – М.: Эдиториал УРСС, 2003.

* Данный вопрос подробно рассмотрен в разделе 3.3 настоящего исследования

могут рассматриваться как база для разработки концептуальных подходов к регулированию социально-экономического развития на уровне субъекта РФ. Как отмечает О.В. Кузнецова, двумя основными вопросами, на которые отвечают данные теории, являются «какими должны быть цели и объекты региональной политики.. какими должны быть методы стимулирования экономического развития выбранных регионов». Существуют различные подходы к оценке степени регулирования регионального развития. Они могут быть разделены в зависимости от степени оптимального участия. Например, Г. Камерсон выделил три подхода: целесообразность неучастия, незначительное, преимущественно корректирующее воздействие на региональное развитие («адапторы») и «радикальные преобразователи». Следует согласиться с О.В. Кузнецовой, отмечающей, что «именно идеи «адаптеров» в наибольшей степени приемлемы для современной России»¹¹. По нашему мнению, преломляя идеи адаптеров на субфедеральный уровень регулирования, можно сделать вывод, о целесообразности данного подхода при регулировании развития субъекта РФ и муниципальных образований, расположенных на его территории.

При этом, как справедливо отмечает С.Д. Валентей: «Общенациональная региональная политика должна базироваться на выявлении специфических факторов роста или развития экономик конкретных субъектов Федерации»¹².

При изучении региональной политики и регулирования территориального развития в федеративных государствах необходимо принять во внимание особенности государственного устройства, в частности, зависящие от становления федерализма и институциализации отношений между органами государственной власти и местного самоуправления в различных формах. Для определения места и роли регулирования территориального развития среди целей и задач государственных властей необходимо рассмотреть основы теории и практики формирования и развития федеративных отношений. Основоположником теории федерализма принято считать И. Альтузиуса, разработавшего «федеральную

¹¹ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М., 2015. С. 36

¹² Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 3. С. 182.

теорию народного суверенитета»¹³. Разработка теории федерализма велась выдающимися государственными деятелями США А. Гамильтоном, Д. Мэдисоном, Д. Джеем¹⁴. Большой вклад в развитие теории федерализма был внесен У. Оутсом, разработавшим в начале 70-х гг. «теорему о децентрализации», согласно которой при отсутствии экономии на издержках от централизованного предоставления общественных благ уровень общественного благосостояния будет выше, если эффективные уровни потребления обеспечиваются в каждом территориальном образовании, чем если бы какой-либо единый, унифицированный уровень потребления поддерживался бы для всех территориальных образований¹⁵. Современные тенденции развития федерализма исследуются такими зарубежными специалистами, как К. Валих, Ш. Мадд, Р. У. Рефьюз и др. Большое значение имеет выделение моделей федерализма, обуславливающих распределение ресурсов и полномочий между уровнями управления. Так например, классификация, приведенная в монографии А. М. Балтиной и В. А. Волохиной, предполагает использование следующих моделей:

- модель кооперативного федерализма;
- модель идеального федерализма (или дуалистического федерализма);
- модель внутригосударственного федерализма (или связывающая модель);
- модель межгосударственного федерализма (или разделяющая модель)¹⁶.

Модель кооперативного федерализма предполагает наличие преимущественно совместного решения федеральным центром и регионами различных задач. Идеальный (дуалистический) федерализм рассматривается как теоретически возможное, но не встречающееся на практике взаимодействие федерации и ее субъектов, основанное на равенстве их прав и возможностей. В модели предполагается полная самообеспеченность субъектов федерации бюджетными (преимущественно налоговыми) доходами, соответствующее

¹³ См.: *Althusius J. Politica* / Ed.: F. S. Carney. – Indianapolis, 1995.

¹⁴ См.: Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джая. – М., 2000.

¹⁵ Подробнее см.: *Oates W.E. Fiscal federalism*. – Aldershot, 1993.

¹⁶ См.: Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. – Оренбург: ГОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», 2004. С. 32.

полное разделение полномочий между уровнями управления. Внутригосударственный федерализм предполагает распределение компетенции между федерацией и ее субъектами по их типу. В этом случае субъекты федерации осуществляют исполнение законов, которые устанавливаются федеральным центром. Иначе выглядит модель межгосударственного федерализма, основанная на разделении полномочий между центром и субъектами федерации по государственным задачам, которая предполагает, что как законотворческая, так и исполнительная деятельность осуществляется на федеральном и субфедеральном уровнях.

Практика развития федерализма показала, что обычно реализуется смешанный вариант, предполагающий сочетание элементов этих моделей. Кроме того, используемая модель бюджетного федерализма не является статичной и в процессе развития государства может существенно меняться.

С.Д. Валентей выделяет следующие модели федерализма: Структурно-асимметричные федерации, в состав которых входят субъекты федерации и регионы, не обладающие статусом субъекта; федерации, асимметрия которых обусловлена закрепленным в конституции страны различием правового статуса субъектов; скрыто асимметричные федерации¹⁷. Отметим, что роль местного самоуправления в различных государствах принципиально отличается. Это связано с множеством факторов, в том числе и с принятой моделью федерализма. Например, по мнению В. Б. Шубы: «...Распределительные отношения в субъектах федерации и муниципалитетах ограничены их территориями. Интенсивность этих отношений оказывается зависимой от степени природно-климатической неоднородности территорий. Например, государства со значительной протяженностью с юга на север вынуждены в силу объективных обстоятельств обеспечивать управление необжитыми северными районами, развивать инфраструктуру, а также стимулировать их хозяйственное освоение. Однако при открытии в северных районах богатых месторождений природных ресурсов, например нефти, вектор распределительных отношений в их территориальном

¹⁷ Валентей С.Д. Проблемы и задачи децентрализации системы территориального управления // Экономика. Налоги. Право. 2012. № 5. С. 76.

разрезе может меняться на противоположный. В частности, такая ситуация в настоящее время свойственна для России и Норвегии»¹⁸.

По мнению С. Г. Кирдиной, в федеративном государстве система управления базируется на принципах самоуправления и субсидиарности, что предполагает основополагающую роль именно муниципальных органов в удовлетворении общественных потребностей и разделении полномочий между уровнями управления¹⁹. На наш взгляд, принцип субсидиарности оказывает большое влияние на согласование интересов и принятие решений на региональном и муниципальном уровне управления.

При этом, как справедливо отмечает С.Д. Валентей: «...в федеративных государствах доходная база федерации и ее субъектов не определяется только центром. Она формируется в соответствии с закрепленными за сторонами полномочиями»²⁰.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях остается актуальной проблема оптимизации уровня централизации управления и распределения ресурсов. Как указывает Т. В. Грицюк, ссылаясь на работы К. Фукасаку и Л. де Мело, применительно к развивающимся и переходным экономикам существует статистически значимая обратная связь между сбалансированностью бюджетной системы и степенью ее децентрализации, измеренной долей субнациональных бюджетов в общих бюджетных расходах и долей трансфертов из центрального бюджета в их доходах²¹.

В исследованиях экономической политики на различных уровнях управления, проведенных Т. В. Грицюк, большое внимание уделяется вопросам управления региональным развитием. Автор предлагает стратегический подход к моделированию процессов регионального развития, фискальному регулированию отношений центра и регионов, моделированию фискального поведения региональ-

¹⁸ Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. – М.: Экономистъ, 2004. С. 11.

¹⁹ См.: Кирдина С.Г. Направления модернизации бюджетного федерализма в реформируемой политической системе России // Федерализм. – 1999. – № 4. – С. 67–78.

²⁰ Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика // Пространственная экономика. 2009. № 4. С. 12.

²¹ Грицюк Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. – М., 2004. С. 88.

ных властей. Активное использование теоретической базы, разработанной зарубежными исследователями, позволили сформировать особый подход к развитию федерализма в российских условиях.

Учитывая, что в диссертационном исследовании рассматривается взаимодействие региональных и местных властей в процессе регулирования территориального развития, следует уделить некоторое внимание теориям, на которых базируется понимание института самоуправления. Сущность института местного самоуправления это – самоорганизация населения, что позволяет, по сути своей, отнести местное самоуправление к явлениям общественной жизни. С одной стороны местное самоуправление обеспечивает приближение общественных услуг к населению, с другой, предполагает развитие гражданской самостоятельности, обеспечивает саморегулирование и устойчивость общества и государства.

Как справедливо отмечали В. А. Лапин, А.В. Крестьянников и И.Н. Коновалова: «Субъектом самоуправления... являются местные сообщества... под термином «местное сообщество» будем понимать сообщество людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности посредством использования и развития местных материальных и социальных ресурсов на принципах самоуправления»²².

Разнообразие практики местного самоуправления и сегодня определяют следующие основные теории: теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория управления и государственная теория.

Изучая труды российских ученых, следует учитывать, что «российская муниципальная школа имеет ряд существенных особенностей. Она зародилась в недрах новгородской и псковской общин. Период ее бурного развития и зрелости пришелся на вторую половину XIX века. Как научное направление она вполне оформилась в трудах Л. Велихова. Если в Европе местное самоуправление рассматривается в большей мере как социальный механизм, гарантирующий демократический характер власти, то в России местное самоуправление – не

²² Лапин В. А., Крестьянников А.В. Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. М.: Дело, 2006, С. 31–32.

только дань демократии, а в большей степени – эффективный механизм хозяйствования и управления... К традициям российской муниципальной школы относится также высокий уровень кооперации при решении хозяйственных вопросов. Кооперирование осуществлялось как на уровне общины, так и на межобщинном уровне. Другой особенностью российской муниципальной школы является ее социальная направленность»²³. Л.А. Велихов обосновал необходимость и целесообразность местного самоуправления, и указывал, что эффективным является равномерное распределение полномочий по всему государству, а не стягивание их к центру; приближенность местных нужд к местным жителям, заинтересованным в успешной деятельности избранных ими органов самоуправления; развитие в гражданах самодеятельности, энергии, предприимчивости и т.д.²⁴

На рубеже XIX и XX вв. следует выделить работы русских ученых А.И. Васильчикова, Б. Б. Веселовского, Н.П. Яспопольского, И. Х. Озерова, В.П. Безобразова и В. Н. Твердохлебова, которыми были заложены основы изучения управления на местном уровне в России²⁵. После 1917 г. в России победила концепция власти, согласно которой все представительные органы – сверху донизу – входят в единую систему государственной власти. Это в корне изменило существовавшее до революции представление о местном самоуправлении как негосударственной власти.

В современных условиях, необходимо принять во внимание вывод В.С. Бочко, отмечающего, что «в основе перспективной модели успешного формирования системы местного самоуправления и экономического развития муниципалитетов должна находиться теория интегративной экономики. В ее основе – скоординированность, согласованность и социальная ориентированность в действиях людей как базовый императив общественных отношений XXI

²³ Лапин В. А., Крестьянников А.В. Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. М.: Дело, 2006, С. 72-73.

²⁴ Подробнее см.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л. 1928.

²⁵ См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении. Т. I-III. – 3-е изд. – М.: Типография Ю. Н. Эрлих, 1892; Веселовский Б.Б. К вопросу об улучшении земских финансов. – СПб., 1911; Озеров И.Х. Русский бюджет. – М., 1907; Озеров И.Х. Основы финансовой науки. – Рига, 1923; Твердохлебов В.Н. Финансовые очерки. – М., 1916; Твердохлебов В.Н. Местные финансы. – М.: Государственное финансовое издательство СССР, 1928.

в.»²⁶. Таким образом, теоретические основы местного самоуправления и уровень его практического развития определяют понимание значимости муниципальных интересов и возможности их реализации при регулировании территориального развития.

Итак, формируя научный подход к регулированию социально-экономического развития на субфедеральном уровне необходимо принять во внимание отдельные положения различных теорий территориального развития, концептуальные основы формирования и развития федерализма и института местного самоуправления.

1.2. Инструменты регулирования социально-экономического развития территории

Государственному регулированию развития территорий в последнее время уделяется достаточно много внимания как в теоретическом аспекте, так и в правовом и практическом измерении. На федеральном уровне сформирована необходимая законодательная база, в частности, активное применение механизмов стратегического планирования для обеспечения развития территорий актуализировалось с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также расширением практики применения различных программ и стратегий на территориальном уровне.

В целях настоящего исследования особое внимание будет уделяться регулированию территориального развития на уровне региона, т.е. действиям органов власти субъекта РФ по обеспечению сбалансированного развития муниципальных образований региона и субъекта федерации в целом, ориентированных на повышение уровня и качества жизни населения конкретного региона.

²⁶ Бочко В.С. Развитие территорий муниципальных образований с использованием программного метода // Экономика региона. 2014. № 1 (37). С.36

Исходя из этого, инструменты регулирования территориального развития, единые для всех уровней управления, будут рассмотрены в контексте их применимости и эффективности в рамках развития не только субъектов РФ, но и на местном уровне, а также при решении проблем взаимодействия региона и муниципальных образований.

Основными экономико-правовыми инструментами регулирования территориального развития, по нашему мнению, являются:

- правовое регулирование;
- механизмы стратегического планирования;
- межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий;
- финансовое регулирование.

Указанные инструменты следует рассматривать как систему, так как они находятся во взаимосвязи и взаимообусловленности друг с другом.

С учетом особенностей объекта и предмета нашего исследования мы не рассматриваем механизмы, связанные с регулированием территориального развития в социальной сфере, не отрицая при этом их роль и значение в общем обеспечении социально-экономического развития региона. Такими механизмами, которые не стали предметом данного исследования являются, например, механизмы демографической и миграционной политики, механизмы комплексного развития областей социальной сферы, а именно, образования, здравоохранения, культуры, туризма. В отдельных случаях им уделено внимание в рамках анализа конкретных стратегий и программ развития территорий. При этом экономические механизмы и инструменты, которые рассматриваются в данном исследовании, ориентированы не только на достижение экономических результатов, которые могут быть измерены с использованием показателей ВРП, налоговая база, налоговые и неналоговые доходы бюджетов, но и на достижение социальных целей, связанных с повышением качества жизни населения, решением социальных проблем территорий.

Рассмотрим инструменты регулирования территориального развития более подробно, с учетом возможности, целесообразности и эффективности их применения на субфедеральном и муниципальном уровнях.

К группе инструментов, применяемых для реализации правового регулирования, относят законы и иные правовые акты, инструктивные документы и методические рекомендации, разработанные органами власти.

Законодательная база – это единые «правила игры» для обеспечения территориального развития. Следовательно, правовые факторы, в принципе, имеют большое значение на уровне субъекта федерации. Главным из них является состояние федерального и регионального законодательства в области стратегического планирования в целом, а также регулирования экономики, социальной сферы и финансов в частности. Следует отметить специфический характер влияния данных факторов на эффективность территориального развития, так как они не только создают возможности, но и являются своеобразными «ограничителями» в формировании и использовании отдельных приемов и методов регионального развития. В то же время следует учитывать, что стабильность нормативно-правовой базы характеризует потенциал повышения эффективности системы территориального развития.

Базовым документом в данной сфере является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁷. Для его реализации Указом Президента РФ №13 от 16 января 2017 г. утверждены «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», представляющие собой систему приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований. Приоритетными задачами в данной сфере являются:

- а) инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы;
- б) привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях посредством;
- в) совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции;

²⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>

- г) совершенствование механизмов стимулирования территорий к наращиванию собственного экономического потенциала;
- д) уточнение полномочий органов власти, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий²⁸.

Необходимость долгосрочного бюджетного планирования закреплена в ст. 170.1 БК РФ. Исходя из требований данной статьи на федеральном и региональном уровне, разработка бюджетного прогноза является обязательной, а на муниципальном уровне данный документ разрабатывается в случае, если подобное решение принято на местном уровне. В современных условиях большое внимание уделяется бюджетированию, ориентированному на результат, оценке эффективности бюджетных расходов, в рамках реализации соответствующих программ, используемых на всех уровнях управления. В тоже время, в условиях, когда бюджетные доходы нестабильны, исполнимость данных программ в существенной степени зависит от объема и структуры доходов региональных и местных бюджетов. Несмотря на сложности современного этапа развития экономики и высокий уровень неопределенности будущих параметров социально-экономического развития, позиция Минфина России о необходимости применения долгосрочного бюджетного планирования субъекта РФ осталась неизменной, что и было отражено в Письме Минфина России от 22 июня 2016 г. N 15-06-05/36228 «О разработке бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период»²⁹. Однако при этом нужно понимать, что использование такого планирования (даже при условии его превосходного качества), не может решить сложившихся проблем, обусловленных закрепленными законодательно правилами распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Минфином России подготовлены Методические рекомендации от 03.12.2015 г. «Органам государственной власти субъектов

²⁸ Указ Президента РФ №13 от 16 января 2017 г. «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/

²⁹ Письмо Минфина России от 22 июня 2016 г. N 15-06-05/36228 «О разработке бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71358068/>

Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию»³⁰. В данном документе, на наш взгляд, следует особо выделить два аспекта: большое внимание уделяется бюджетным рискам, а также предполагается возможность сценарного бюджетного планирования. Еще одним документом, актуализирующим применение планирования и прогнозирования на региональном и местном уровнях, является Постановление Правительства РФ от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации»³¹. В нем установлены общие требования в сфере прогнозирования поступлений доходов в бюджеты различных уровней. Данные требования затрагивают и прогнозирование доходов территориальных бюджетов. Согласно утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2016 г. № 574 «Общим требованиям к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты» основными вопросами, которые должны быть отражены в методиках при прогнозировании каждого вида как налоговых, так и неналоговых доходов являются описание показателей, которые используются в расчетах, метода прогнозирования, а также алгоритма расчета.

Особо следует выделить Федеральный закон "О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 03.12.2011 N 392-ФЗ, в котором содержатся правовые основы регулирования отношений, возникающих в связи с созданием, функционированием зоны территориального развития.

Учитывая авторский подход к рассмотрению вопросов территориального развития, предполагающий пристальное внимание к проблемам муниципального уровня, следует уделить внимание положениям Федерального закона № 131, определяющим вопросы местного значения муниципальных образований различных типов.

³⁰ Методические рекомендации Минфина России от 03.12.2015 г. «Органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию [Электронный ресурс]. – URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598

³¹ Постановление Правительства РФ от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200268/

Дополнительно можно выделить законы, регулирующие отдельные аспекты территориального развития, например, закон о муниципально-частном партнерстве и другие.

Современная российская правовая база в области регулирования территориального развития далека от совершенства. Как справедливо отмечают эксперты и практики в области территориального развития в изменчивых условиях особую роль играет стабильность правовой базы, как «правил игры» в области управления и планирования. На сегодняшний день, к сожалению, уровень стабильности правовой базы явно недостаточен, а интересы муниципального уровня не находят необходимого уровня отражения и поддержки в соответствующих документах.

Правовые инструменты тесно связаны с инструментами стратегического планирования, т.к. стратегии и программы проходят стадии рассмотрения и утверждения в регионах и муниципальных образованиях, являясь официальными документами.

Для реализации механизмов стратегического планирования на региональном уровне в качестве инструментов используют соответствующие стратегии, концепции, программы социально-экономического развития территорий. Следует принять во внимание, что перечень и содержание подобных документов определяется федеральным законодательством. Это характеризует взаимовлияние правовых механизмов регулирования территориального развития и механизмов стратегического планирования.

Основными инструментами на региональном уровне являются стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, его прогноз социально-экономического развития, а также государственная программа субъекта Российской Федерации. Корректное комплексное использование данных инструментов предполагает, что стратегия социально-экономического развития формируется с учетом названного прогноза, а цели и задачи, определенные в стратегии, конкретизируются затем в рамках конкретных программ.

Практика показывает, что несмотря на безусловную значимость блока программных инструментов регулирования территориального развития

выполнимость программ, степень достижения, поставленных задач определяется во многом наличием и достаточностью финансовых ресурсов. Как справедливо отмечают А.М. Лавров и Н.А. Бегчин увеличение количества и объема стратегий и программных документов на региональном уровне без соответствующей увязки с бюджетными механизмами не гарантируют достижения целей, заявленных в данных документах. Они уделяют особое внимание государственным программам, в том числе субъектов РФ, так как они «закладываются» в соответствующий и бюджет и, с большей степенью вероятности, будут реализованы на практике³². Это обстоятельство характеризует связь механизмов стратегического планирования и финансового регулирования территориального развития. Оно также актуализирует изучение вопросов, связанных с применением механизмов финансового регулирования социально-экономического развития. Только при одновременном и адекватном применении двух указанных групп инструментов, механизмы стратегического планирования на региональном уровне будут действительно эффективны.

Особыми механизмами территориального развития является межмуниципальное сотрудничество и перераспределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления.

Межмуниципальное сотрудничество может рассматриваться в политическом и хозяйственном контексте. В первом случае подразумевается создание различных ассоциаций и союзов муниципальных образований. В данном исследовании большее внимание уделяется механизмам межмуниципальной кооперации, которая рассматривается в экономическом измерении. Однако при этом неизбежно присутствует и политическая составляющая подобной кооперации. Политические и экономические аспекты межмуниципального сотрудничества следует, по нашему мнению, рассматривать не только как взаимосвязанные, но и как взаимообусловленные. В частности, экономическое сотрудничество предполагает более тесное взаимодействие муниципальных образований, согласование межмуниципальных интересов, а это, безусловно,

³² Лавров А.М., Бегчин Н.А.. Проблемы и перспективы внедрения "программных" бюджетов // Финансы. – 2016. – № 4. – С.3–12.

повышает значимость муниципальных образований как участников политического процесса.

Перераспределение полномочий как механизм регулирования территориального развития предполагает применение двух основных взаимосвязанных инструментов. Первым инструментом является законодательно закрепленное изменение распределения полномочий и компетенций между уровнями управления. Например, данный инструмент реализуется при изменении перечня вопросов местного значения муниципальных образований различных типов. Вторым инструментом является передача полномочий (и ресурсов для их исполнения) на определенный срок с использованием механизма делегирования полномочий без изменения в закреплении вопросов за конкретными уровнями управления. Оба инструмента активно используются в современной российской практике, в частности, значительное количество разнонаправленных изменений претерпели статьи 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ. Передача полномочий между региональными и местными властями в последние годы оставалась массовой. При этом результативность данных инструментов с точки зрения воздействия на региональное и муниципальное развитие оценивается экспертами как достаточно низкая. Более того, при чрезмерном применении данных инструментов общая эффективность развития территорий может снижаться. Избыточное делегирование полномочий приводит к снижению темпов развития в связи с ростом неопределенности и несогласованности интересов сторон, разбалансированной полномочий, ресурсов и ответственности за результаты. Чрезмерно частое и не всегда логически обоснованное внесение изменений в правовую базу в сфере распределения полномочий и предметов ведения, наблюдающееся в российской практике, также приводит к снижению темпов развития, что обусловлено менее качественным решением вопросов местного значения. В случае нестабильности их списка, затруднительно накопить достаточный положительный опыт на местном уровне в решении каждого из вопросов местного значения. В тоже время, сказанное не означает, что передача полномочий с уровня на уровень через механизмы делегирования или изменения распределения полномочий невозможна или неэффективна в принципе и не

может рассматриваться как инструмент развития территорий. Анализ сущности данных инструментов и зарубежного опыта их применения позволяет сделать вывод о возможности точечного использования данного инструмента при условии взвешенности и последовательности.

Инструменты финансового регулирования территориального развития на уровне субъекта РФ достаточно разнообразны. По нашему мнению, следует выделить инструменты финансового вовлечения граждан, налоговые и трансфертные инструменты, инструменты, связанные с формированием целевых фондов, а также инструменты, связанные с привлечением заемных средств.

Инструменты финансового вовлечения граждан в решение вопросов местного значения включают инициативное бюджетирование и самообложение граждан. Инициативное бюджетирование реализуется при использовании различных механизмов, которые базируются на гражданской инициативе. Они призваны обеспечить решение вопросов местного значения при участии жителей в отборе объектов расходования средств бюджетов, а также контроле за реализацией данных проектов³³. Исходя из этого, в рамках проектов инициативного бюджетирования предполагается только софинансирование решения вопросов местного значения, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении расходования средств местных бюджетов. Отличительной чертой данной технологии является то, что реализация проектов осуществляется на основе софинансирования с привлечением не только средств бюджетов различных уровней, но и средств жителей и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Следующим финансовым инструментом в данной группе является использование самообложения граждан. В соответствии с Федеральным законом № 131 под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

³³ Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. –2015. –№ 4 (26). – С. 94–103.

По данным Минфина России самообложение граждан вводилось в 2015 году в 38 субъектах Российской Федерации на территориях 1 571 муниципального образования, что составляет 6,9 % от общего количества муниципальных образований (в 2014 году 34 региона, 1 454 муниципальных образования). Самообложение в 2015 году использовалось только в поселениях, причем 92,6 % от их общего объема средств приходится на сельские поселения. Учитывая, что средства самообложения должны охватывать все население муниципального образования, локализация проблем и интересов местных сообществ более проявлена именно на поселенческом уровне. С учетом используемых схем софинансирования расходов со стороны региональных бюджетов, самообложение может рассматриваться как инструмент муниципального и опосредованно регионального развития.

Налоговые инструменты предполагают использование налоговых льгот и передачу органам местного самоуправления дополнительных налоговых источников по единым и дифференцированным нормативам. В данном случае конкретные инструменты связаны с выбором налогов и методов передачи средств на местный уровень, определением условий предоставления льгот и оценки их эффективности.

Использование налоговых льгот являются одним из хорошо изученных механизмов стимулирования экономического развития на различных уровнях управления. Определенный опыт использования налоговых льгот накоплен как в российской, так и в зарубежной практике. Основными вопросами, которые решаются при использовании данного механизма, является определение налогов, по которым будут предоставлены льготы, масштаб льгот и льготные категории налогоплательщиков, а также оценка эффективности налоговых льгот. В отношении региональных и местных налоговых источников известна проблема федеральных льгот, существенно уменьшающих объем налоговых поступлений территориальных бюджетов, и при этом, не дающая органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления каких-либо возможностей регулирования развития с использованием данных льгот. Масштаб региональных и местных льгот существенно меньше, их эффективность не всегда оценивается однозначно.

В частности, в отношении региональных льгот сложилась практика, когда многие субъекты РФ недостаточно полно раскрывают информацию о льготах и их эффективности. Так, в 2014 г. только 43 субъекта РФ разместили в открытом доступе данные об объемах предоставленных льгот и их эффективности. При этом встречается и ситуация, когда объем льгот достаточно существенен, а информация об их эффективности недоступна. Наиболее проблемными в данном контексте являются Ленинградская область, Пермский Край и Чеченская республика и Орловская область, где суммарная величина льгот превышает 6 % налоговых и неналоговых доходов бюджета³⁴. Подобная практика препятствует использованию налоговых льгот как эффективного инструмента территориального развития. При прочих равных условиях, чем более адекватно оцениваются последствия предоставления льгот на региональном и местном уровнях, тем более эффективны данные льготы в качестве инструмента социально-экономического развития.

Действенность механизмов регулирования в области передачи налоговых нормативов связана с тем, что муниципальные образования, которым переданы соответствующие налоговые отчисления, характеризуются существенно более высоким уровнем заинтересованности в повышении налоговой базы и собираемости налоговых доходов по соответствующим источникам.

Рассматривая инструменты, используемые в российской практике в данном направлении, следует выделить группу обязательных согласно действующему законодательству налоговых источников, которые следует передать на местный уровень. К ним относится НДФЛ и акцизы на нефтепродукты. Величина средств НДФЛ, которая должна быть передана в соответствии с п.3 ст. 58 БК РФ, определяется исходя из требования установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога в местные бюджеты, исходя из зачисления в них не менее 15 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ по указанному налогу. Аналогично нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты установлены в размере, обеспечивающем зачисление в

³⁴ Тимофеева О.И. К вопросу об оценке эффективности налоговых льгот на региональном уровне // Финансы – 2016. – № 4. – С.50–55.

местные бюджеты не менее 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

В отношении двух указанных источников возможные способы использования данных налоговых отчислений как инструмента регулирования развития муниципальных образований состоят в том, что органы власти субъектов РФ могут установить более высокие нормативы и имеют возможность дифференцированно подойти к установлению отчислений в различные местные бюджеты (а именно, установить единые нормативы отчислений, установить дополнительные нормативы отчислений, установить единые и дополнительные нормативы отчислений). В зависимости от выбранного подхода финансирование развития территорий будет неоднородным: одни муниципальные образования «выигрывают» от одного подхода, для других предпочтителен иной. В данном контексте можно привести пример, рассмотренный в Письме Минфина РФ. На тот момент обязательные нормативы были выше и составляли 20 %, но это не меняет сущности вопроса и данного Министерством финансов РФ ответа, о возможностях органов власти субъектов РФ применять нормативы НДФЛ в отношении различных муниципальных образований. В Письме Минфина РФ от 26 сентября 2012 г. N 06-04-12/01-664 «О разъяснении вопроса установления нормативов отчислений от НДФЛ в бюджеты городских округов» указано, что обязанность органов государственной власти субъектов РФ установить не менее 20 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от НДФЛ в местные бюджеты не подразумевает обязательство установления для каждого типа муниципальных образований минимального норматива отчислений от НДФЛ в 20 %, а распространяется на все местные бюджеты субъекта РФ. Аналогичный подход следует применять и сегодня в отношении действующего норматива в 15 %. Таким образом, предполагается явное доминирование интересов региональных властей, что, на наш взгляд, негативно влияет на процессы территориального развития.

Дополнительные нормативы НДФЛ существенны для местных бюджетов. В 2015 году поступления в местные бюджеты поступило 294,9 млрд руб. или 48,1% от общей суммы поступления НДФЛ. Роль дополнительных нормативов НДФЛ

для местных бюджетов может быть проиллюстрирована на примере динамики налоговых доходов местных бюджетов в целом, в зависимости от изменения величины минимальных нормативов НДФЛ, который должен быть передан местным бюджетам. Изначально величина норматива составляла 10 %, затем была увеличена до 20 %, а потом снижена до 15 % в 2014 г. (рис.1.1).

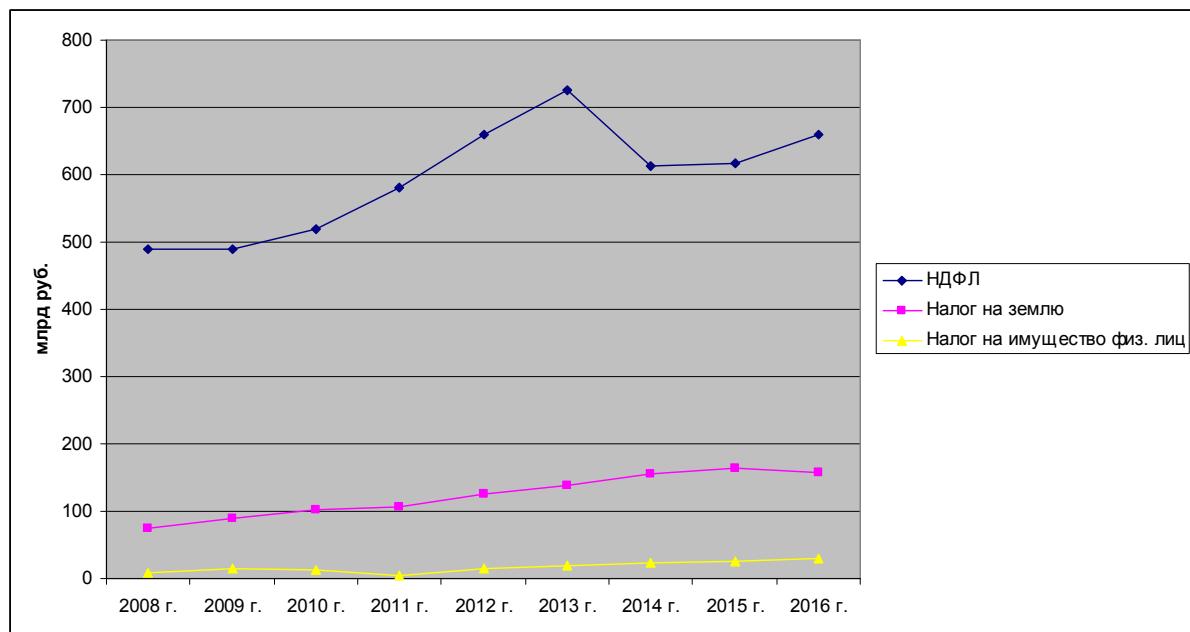


Рис. 1.1. Налоговые доходы местных бюджетов в 2008–2016 гг., млрд руб.

Таким образом, процентное изменение норматива является крайне значимым фактором, определяющим объем и структуру местных бюджетных доходов. Это подтверждает авторский вывод о необходимости использования бюджетно-налоговых инструментов регулирования территориального развития, основанных на согласовании интересов.

Аналогичные возможности по повышению величины отчислений сверх обязательного минимума есть у региональных властей и при регулировании экономического развития в области дорожного хозяйства. В этих целях в муниципальные дорожные фонды могут поступить большие объемы средств, если органы власти субъектов РФ примут соответствующее решение об увеличении нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты. В 2015–2016 гг. в пяти регионах они были установлены в размере, обеспечивающем зачисление в местные бюджеты более 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанных акцизов: по 20 % от доходов

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов было зачислено в Тульской, Сахалинской области и Забайкальском крае (577,5 млн руб., 172,4 млн. рублей и 589,5 млн руб. соответственно); 17 % – в Липецкой области (417 млн руб.); 15 % – в Республике Саха (Якутия) (403,6 млн руб.).

Исходя из общей структуры и динамики доходов местных бюджетов, значимость указанных нормативов как инструментов регулирования территориального развития несколько ниже, чем нормативов НДФЛ.

Вторая группа инструментов, предполагающих передачу налоговых доходов на местный уровень, связана с инициативным на уровне региона решением о передаче тех или иных налоговых отчислений из региональных бюджетов в местные. Подобная практика также получила широкое распространение. Так, дополнительные нормативы налоговых отчислений были закреплены регионами за местными бюджетами в 2015 г. в 75 субъектах РФ, в 2016 г. в 78 регионах, то есть повсеместно. По единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением НДФЛ) в местные бюджеты передача средств осуществлялась в 45 регионах.

Лидерами среди налогов, передаваемых в местные бюджеты с уровня субъекта федерации, стал налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (30 субъектов РФ).

Органы власти субъектов РФ установили на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов:

- налог на имущество организаций – 10 регионов;
- налог на прибыль организаций – 4 региона;
- транспортный налог – 6 регионов;
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 13 регионов;
- налог на игорный бизнес – 5 регионов;
- налог на добычу прочих полезных ископаемых – 7 регионов;

– отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) – 4 региона³⁵.

Поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с региональными законами, оцениваются в 95,2 млрд руб. или 9,5 % от общего объема налоговых доходов местных бюджетов. Закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. В результате в 2015 г. было обеспечено дополнительное поступление в местные бюджеты 35,74 млрд руб., от налога на прибыль организаций – 9,01 млрд руб., налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 39,53 млрд. рублей, налога на имущество организаций – 3,85 млрд руб., транспортного налога – 4,98 млрд. рублей, налога на добычу общеполезных ископаемых – 0,57 млрд руб., налога на добычу прочих полезных ископаемых – 1,02 млрд руб., акцизов (на спирт и спиртосодержащую продукцию) – 0,086 млрд руб. Основной объем налоговых поступлений, передаваемых местным бюджетам, относится к федеральным налогам. По региональным налогам, поступивших в региональные бюджеты за 2015 год, в местные бюджеты передано 8,85 млрд руб., что составляет 1 % от общего объема региональных налогов³⁶.

По нашему мнению, передача налоговых доходов местным бюджетам, инициированная на уровне региона, является достаточно результативным инструментом территориального развития. Она обеспечивает согласование региональных и местных интересов в связи с добровольностью и вариативностью действий властей субъектов РФ, что позволяет детально учесть территориальную специфику.

Налоговые и трансфертные инструменты находятся в тесной взаимосвязи. В зависимости от территориальных особенностей в разных ситуациях следует

³⁵ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://minfin.ru/ru>

³⁶ Там же.

акцентировать внимание на налоговых или трансфертных механизмах в зависимости от целей и приоритетов социально-экономического развития.

Трансфертные инструменты регулирования развития территорий включают стимулирующие и выравнивающие трансферты, инструменты софинансирования приоритетных направлений развития. Их эффективность зависит как от методики распределения конкретного вида трансфертов, так и от масштабов средств, выделенных для решения соответствующих задач. Как справедливо отмечает С.Н. Леонов «...без урегулирования межбюджетных отношений в части сопровождения принятых на федеральном уровне решений, риски неисполнения действующих обязательств, снижения объемов и качества оказания государственных услуг становятся неконтролируемыми»³⁷.

Значительный интерес при формировании подхода к совершенствованию использования таких инструментов регионального развития как межбюджетные трансферты представляют выводы В. И. Лексина и А. Н. Швецова, которые отмечают, что «организация и совершенствование межбюджетных отношений – не самоцель, а лишь средство для решения конкретных задач территориального развития». Они указывают, что «межбюджетные отношения и их конкретные механизмы (например, трансферты) должны обосновываться и реализовываться в контексте всех политических, экономических, правовых и иных регуляторов развития»³⁸.

Думается, что при регулировании взаимоотношений субъектов федерации и муниципальных образований данный вывод тем более актуален, так как на практике межбюджетное регулирование в регионе и управление развитием муниципальных образований являются тесно связанными между собой аспектами управлеченческой деятельности. При этом, по нашему мнению, нужно основываться на анализе степени согласованности интересов, которые могут

³⁷ Леонов С.Н. Возможности регионального бюджета к стимулированию территориального развития: опыт Хабаровского края // Региональное стратегическое планирование: опыт Хабаровского края: материалы научно-практической конференции; Институт экономических исследований ДВО РАН. 2016. С. 144.

³⁸ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2007. С. 234.

проявляться и реализовываться не только в финансово-экономической, но и в политико-правовой сфере.

Не все зарубежные и российские ученые считают возможным рассматривать межбюджетные трансферты как инструмент территориального развития. Так, О.В. Кузнецова отмечает, что «из-за отсутствия прямого воздействия на экономическое развитие регионов межбюджетные отношения в зарубежной литературе к региональной экономической политике, как правило, не относят»³⁹. Однако в контексте нашего исследования межбюджетные трансферты рассматриваются как действенный инструмент регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне.

По нашему мнению, рассмотрение межбюджетных трансфертов лишь в контексте решения определенных тактических задач не позволяет использовать все возможности, которые заложены в этом финансовом механизме регулирования отношений между органами государственной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления. Особую значимость использование трансфертов как инструментов развития приобретает на субфедеральном уровне, так как наблюдается явный дефицит средств местных бюджетов, правовая база существенно ограничивает возможности привлечения внебюджетных источников, а масштабное практическое использование стратегических механизмов регулирования территориального развития в связи с указанными причинами затруднено. Следовательно, актуально рассматривать трансферты в качестве инструмента согласования интересов региональных и местных властей для обеспечения развития муниципальных образований. Такой методологический подход к межбюджетному регулированию позволит сбалансировать интересы органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления для достижения общей цели – территориального развития, ориентированного на повышение качества жизни населения.

В качестве инструментов регулирования регионального развития следует выделить следующие виды межбюджетных трансфертов:

³⁹ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М., 2015. С.11.

– стимулирующие трансферты из бюджета субъекта федерации, которые выделяются муниципальным образованиям на основе достигнутых результатов по увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, позволяющие сформировать и развить заинтересованность органов местного самоуправления в решении задач, представляющих интерес как на региональном, так и на местном уровнях;

– выравнивающие трансферты, распределение которых позволит избежать дестимулирующего воздействия на муниципальные образования;

– субсидии, выделяемые для софинансирования муниципальных бюджетных расходов из регионального бюджета, на основе оценки приоритетов субъекта федерации.

Использование финансовых инструментов регионального развития предполагает комплексный подход. Он основан на преодолении традиционного взгляда на межбюджетное регулирование как на некий вспомогательный процесс, обеспечивающий перемещение средств между бюджетами различных уровней и переориентацию на использование трансфертов различных видов в целях обеспечения развития территорий.

Еще одной группой финансовых инструментов территориального развития является формирование целевых бюджетных и внебюджетных фондов. Исходя из современных требований российского законодательства их использование ограничено. Так, единственным внебюджетным фондом, который может быть сформирован на региональном уровне, является территориальный фонд обязательного медицинского страхования, имеющий существенную специфику и не ориентированный на регулирование экономического развития субъекта РФ. На местном уровне внебюджетные фонды формироваться не могут. Исходя из этого, целевые бюджетные фонды являются единственными инструментами развития в данной группе. К ним можно отнести резервные фонды, инвестиционные фонды, дорожные фонды.

В контексте регулирования территориального развития в качестве его инструментов можно рассматривать региональные инвестиционные фонды, а как инструмент отраслевого развития в территориальном разрезе – дорожные фонды.

Согласно ст.179.2 БК РФ инвестиционный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. К инвестиционным фондам относятся инвестиционный фонд Российской Федерации и региональные инвестиционные фонды. На сегодняшний день инвестиционные фонды формируются на региональном уровне в том числе за счет федеральных субсидий. Направления использования средств обычно связаны с осуществлением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности, предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов. Исходя из этого по нашему мнению, инвестиционные субсидии местным бюджетам следует рассматривать как частный случай субсидий, которые в свою очередь являются инструментом, реализующим механизмы регулирования территориального развития за счет использования межбюджетных трансфертов. Фактически, инструмент «инвестиционный фонд» в определенной мере реализуется именно через инвестиционные субсидии местным бюджетам. Это обстоятельство подтверждает авторский вывод о первостепенной значимости трансфертных инструментов регулирования социально-экономического развития территорий.

Инструменты, связанные с привлечением заемных средств, включают в себя выпуск региональных и муниципальных облигаций, а также привлечение банковских и бюджетных кредитов. По нашему мнению, кредиты не могут рассматриваться как инструмент территориального развития, так как, с одной стороны, они ориентированы только на погашение кассовых разрывов и покрытие дефицита бюджетов, а, с другой стороны, условия их получения в малой степени зависят от заемщика, поэтому, больший интерес представляют региональные и муниципальные ценные бумаги. Однако и их использование сопряжено преимущественно не с финансированием развития, а с покрытием бюджетных дефицитов и финансированием соответствующих задолженностей, но органы власти имеют большие возможности по формированию условий, на которых

будут привлекаться средства. Исходя из этого, особыми инструментами территориального развития, входящими в группу финансовых механизмов, являются региональные и муниципальные облигационные займы. В современной России муниципальные облигационные займы не получили широкого распространения в отличие от региональных займов, которые характеризуются многочисленностью. Так, на 1 октября 2015 г. номинальная сумма долга по ценным бумагам субъектов РФ составляла 439 620,5 млн руб., а по муниципальным облигациям всего 7 885,9 млн руб.

Таким образом, финансовые механизмы регулирования экономического развития территорий достаточно разнообразны. Они характеризуются разными направлениями и границами применения, различным уровнем результативности, и позволяют комплексно воздействовать на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований. Именно финансовые инструменты представляются нам наиболее перспективными для регулирования территориального развития в современных российских условиях. Их существенное влияние на динамику территориального развития, как одной из причин объясняющих разнонаправленную динамику экономических рейтингов по отдельным регионам, было выделено С.Д. Валентеем, А.Р. Бахтизином, О.Н. Валентик, А.В. Кольчугиной, Л.Н. Лыковой, отмечавшими, что значимым факторов является в данном случае существенное изменение порядка и объема выделяемых из федерального бюджета средств (дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных кредитов)⁴⁰.

Итак, проведен анализ инструментов социально-экономического развития территорий, выявлено, что наибольшее распространение в современной российской практике получили инструменты стратегического планирования, однако их использование без адекватной ресурсной базы недостаточно эффективно. Установлена первостепенная роль бюджетно-налоговых инструментов для регулирования территориального развития на субфедеральном уровне, обусловленная, как дефицитом бюджетных средств на местном уровне,

⁴⁰ Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 3. С. 185.

препятствующим эффективному использованию программных инструментов развития, так и единственностью бюджетно-налоговых инструментов.

1.3. Особенности регулирования социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях

Региональные и муниципальные социально-экономические системы в качестве объекта развития имеют определенные различия, связанные, в первую очередь, с особенностями правового регулирования, масштабом, экономическим потенциалом.

Региональные системы характеризуются большим количеством элементов и более сложной системой взаимосвязей между ними. С правовой позиции регионы как публично-правовые образования обладают большими по сравнению с муниципальными образованиями правами. Например, это проявляется при привлечении бюджетных кредитов: в отношении субъектов федерации и муниципальных образований в соответствии с п. 3 ст. 93.2 БК РФ применяется различный подход с точки зрения предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей. Для муниципальных образований – обеспечение является обязательным, как и для других юридических лиц, являющихся получателями бюджетных кредитов, а для субъектов федерации – нет, как и для Российской Федерации. Экономический потенциал регионов очевидно существенно выше, чем муниципалитетов, также как и уровень бюджетных доходов.

При этом существенные различия имеются и внутри выделенных групп. В частности, муниципальные социально-экономические системы очевидно будут неодинаковы в муниципальных образованиях различных типов, также значительно влияние размера муниципального образования и его экономического потенциала. Одновременно местным социально-экономическим системам присущи определенные общие черты в силу единства правового регулирования их функционирования и развития. В современной российской практике данные

основы следуют из норм Федерального закона № 131-ФЗ, а также требований профильных законов, в которых выделены права и обязанности органов местного самоуправления в регулировании соответствующих сфер деятельности: образования, культуры, благоустройства, дорожного хозяйства и многих других.

Общие черты обусловлены также требованиями федерального законодательства в области реализации стратегического и среднесрочного планирования на муниципальном уровне. Так, например, в соответствии с требованиями БК РФ долгосрочный бюджетный прогноз должен разрабатываться на региональном уровне, а для муниципальных образований его разработка не является обязательной. Различны и минимальные сроки планирования – для регионов – 12 лет, для муниципальных образований – 6 лет. Данный пример наглядно иллюстрирует тенденцию применения механизмов планирования и прогнозирования территориального развития: законодатель предписывает некоторое опережение для регионов по сравнению с муниципальными образованиям при реализации множества новаций в данной сфере. Это обусловлено отчасти общей «вертикализацией» современной российской системы управления, отчасти – отсутствием или недостаточностью квалифицированных кадров, а иногда, и технических (информационных) ресурсов на муниципальном (в особенности, поселенческом) уровне. При этом «водораздел» в правовых актах чаще проходит по границе «регион–муниципальные образования», а не «регион, городские округа, муниципальные районы – поселения».

Таким образом, можно сделать общий вывод, что стратегическому планированию на муниципальном уровне уделяется меньшее внимание в федеральных документах, чем аналогичным процессам на региональном уровне. Так, в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" перечислено 8 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования и только четыре полномочия органов местного самоуправления в той же сфере. Выявленная особенность федерального регулирования социально-экономического развития на местном уровне оценивается нами неоднозначно. Она, с одной стороны, характеризует

определенное «отставание» и «ограничение» реализации механизмов планирования на муниципальной уровне, но она же может, с другой стороны, рассматриваться и как потенциальная возможность более полно и качественно учесть специфику конкретной территории и при разработке документов в большей степени ориентироваться именно на нее, а не на общие «модельные» требования.

Анализируя местные социально-экономические системы, следует отметить значительное влияние типа муниципального образования на перспективы развития. Изначально с точки зрения норм законодательства городские округа, муниципальные районы и поселения находились в разных условиях, что было предопределено различными перечнями вопросов местного значения и доходных источников. Позднее, с введением в действие Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ усилились различия между городскими и сельскими поселениями, что привело к сокращению вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями, а также объема их финансовых ресурсов.

Влияние размера и экономического потенциала муниципального образования проявляется и среди однотипных муниципальных образований. Особенно показателен в этой связи пример городских округов, которые характеризуются наиболее существенной дифференциацией по указанным параметрам. Среди городских округов можно особо выделить группу административных центров субъектов РФ, которые обладая огромным экономическим потенциалом, существенно влияют на значения средних по данной группе экономических и финансовых показателей. В этой связи существует мнение, что городские округа из-за названной концентрации бюджетных доходов являются в экономическом плане более сильными муниципальными образованиями по сравнению с другими муниципальными образованиями. Так, по данным Минфина России⁴¹ в 2014–2015 гг., в бюджеты городских округов поступило 49,3 % и 49,7 % от общего объема собственных доходов местных бюджетов соответственно. Таким образом, можно сделать

⁴¹ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию за 2015 год. [Электронный ресурс.] – URL: <http://www1.minfin.ru/>

очевидный вывод о том, что городские округа характеризовались большим уровнем финансовой самостоятельности по сравнению со всеми муниципальными образованиями. Так, количество муниципальных образований, получающих менее 5 % дотаций в общем объеме собственных доходов, среди городских округов достигло в 2015 г. 23,1 %, при этом в целом по всем муниципальным образованиям данный показатель существенно ниже и составил 15 %. Однако причины сравнительно более благоприятной экономической ситуации в городских округах в целом обусловлены тем, что среди них есть определенное количество муниципальных образований, характеризующихся значительным экономическим потенциалом. В большинстве своем – это административные центры субъектов федерации и ряд других крупных и промышленно развитых муниципальных образований. Одновременно, среди городских округов значительна группа муниципальных образований, экономическое положение которых не лучше, чем положение большинства муниципальных районов.

Таким образом, представляется обоснованным концептуальный вывод о том, что муниципальные социально-экономические системы имеют существенные общие характеристики, которые позволяют стандартизировать некоторые аспекты регулирования их развития. Одновременно важно учитывать не только то общее, что свойственно всем муниципальным социально-экономическим системам, но и особенное, что присуще отдельным типам и группам муниципальных образований. При этом необходимо уделить внимание сущностным характеристикам муниципальных социально-экономических систем, избегая стереотипного подхода к особенностям городских округов, районов или поселений как типа муниципальных образований.

При выборе инструментов регулирования муниципального социально-экономического развития следует задействовать все их группы, выделенные в разделе 1.2.

Вопросы местного развития рассмотрены в ряде документов федерального и регионального уровня, которые в данном случае могут рассматриваться как общие для всех муниципальных образований страны или региона правовые

инструменты. Так, сущность стратегического планирования на уровне муниципального образования рассмотрена в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". По сравнению с аналогичными требованиями к региональным документам, сущность муниципальных рассмотрена в ст. 39 Федерального закона N 172-ФЗ весьма сжато. Для сравнения следует отметить, что в отношении регионов указанный закон подразумевает намного более детальное регулирование состава и содержания документов в области стратегического планирования, а именно в ст. 32 Федерального закона N 172-ФЗ рассмотрено содержание стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, установлены основы порядка разработки, утверждения и корректировки указанной стратегии, определен ее характер как базы для разработки государственных программ региона, его схемы территориального планирования и непосредственно плана мероприятий по реализации данной стратегии. План реализации данной стратегии детально рассмотрен в ст. 36 Федерального закона N 172-ФЗ. В ст. 33 и ст. 35 Федерального закона N 172-ФЗ установлена сущность, содержание, порядок разработки, утверждения, исполнения и корректировки прогноза социально-экономического развития региона на долгосрочный период и на среднесрочный период соответственно. В ст. 37 и 38 Федерального закона N 172-ФЗ рассмотрены вопросы, связанные с разработкой государственных программ субъекта РФ, и схемы территориального планирования субъекта РФ.

Указанное различие в отношении регионального и муниципального планирования подтверждает авторский вывод о проблемах и возможностях, связанных с более низким уровнем регулирования муниципального развития по сравнению с региональным в федеральном законодательстве.

Исходя из вышесказанного, наиболее результативными правовыми инструментами регулирования социально-экономического развития на местном уровне являются преимущественно муниципальные правовые акты.

Следует разделить непосредственно документы, утверждающие конкретные стратегии развития, и муниципальные правовые акты, в которых устанавливаются общие требования к их разработке.

Такими документами, например, являются постановления местных администраций:

- об утверждении порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования;
- об утверждении порядка разработки, осуществления мониторинга и контроля документов стратегического планирования муниципального образования⁴²;
- об утверждении порядка разработки стратегии муниципального образования⁴³;
- другие подобные документы.

В них регламентируются задачи, принципы, состав документов стратегического планирования, общие требования к разработке документов стратегического планирования и другие вопросы.

Инструментами стратегического планирования на муниципальном уровне являются стратегия социально-экономического развития муниципального образования, прогноз социально-экономического развития муниципального образования, муниципальная программа, под которой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

⁴² См. напр, Постановление администрации Кировского муниципального района «Об утверждении Порядка разработки, осуществления мониторинга и контроля документов стратегического планирования Кировского муниципального района» [Электронный ресурс.] – URL: <https://primorsky.ru/upload/iblock/f19/f19d7737a83c4b2ec68fe9784c1cd6b5.docx>

⁴³ См. напр, Постановление администрации Верхнекалдинского городского округа «Об утверждении Порядка разработки, утверждения (одобрения) Стратегии социально-экономического развития Верхнекалдинского городского округа» от 28.01.2016 № 398 [Электронный ресурс.] – URL: <http://v-salda.ru/upload/download/ekonomika/398.pdf>

В большинстве муниципальных районов и городских округов уже накоплен определенный опыт в сфере разработки и реализации программ (стратегий) социально-экономического развития. Как положительный, так и отрицательный опыт в данной сфере имеется и на поселенческом уровне. Основными проблемами, связанными с использованием данных инструментов на местном уровне, является формальный подход к их разработке, к сожалению, широко распространенный в современной российской практике, а также недостаток финансовых ресурсов для реализации необходимых мероприятий.

Межмуниципальное сотрудничество и делегирование полномочий являются инструментами, которые активно применяются именно на местном уровне. Сущность, проблемы и перспективы использования межмуниципального сотрудничества будут рассмотрены в главе 4 настоящего исследования.

Масштабы передачи полномочий на местный уровень могут быть проиллюстрированы данными таблицы 1.1., составленной на основе официальной информации Минфина России⁴⁴.

Таблица 1.1 – Делегирование полномочий субъектами РФ муниципальным образованиям в 2014–2015 гг.

Наименование полномочия	Всего субъектов РФ, передавших полномочия	
	2014 г.	2015 г.
Определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ	79	81
Социальная поддержка и социальное обслуживание нуждающихся групп населения, в т. ч. за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта РФ льгот отдельным категориям граждан	67	69
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	63	61
Формирование и содержание архивных фондов	37	38
Поддержка сельскохозяйственного производства, малого и среднего	29	28

⁴⁴ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию за 2015 год. [Электронный ресурс.] – URL: <http://www1.minfin.ru/>

предпринимательства		
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан	7	4
Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них	7	3
Организация транспортного обслуживания населения	18	10
Организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержание детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ	40	33
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей	20	15
Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом	61	61
Осуществление мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством	21	20
Организация мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ	21	40
Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями	45	47

Специфика применения финансовых инструментов на муниципальном уровне состоит в том, что муниципальные районы обладают определенными (формально сходными с региональными) возможностями регулирования развития поселений, но из-за недостаточной обеспеченности доходами данные инструменты используются в существенно меньшей степени.

Городские округа (за исключением городских округов с внутригородским делением, пока не получившими широкого распространения в российской практике), а также городские и сельские поселения являются «одноуровневыми» муниципальными образованиями. Исходя из этого, наибольшую актуальность для них приобретает использование финансовых инструментов, связанных с вовлечением граждан, а именно самообложения и инициативного бюджетирования. Для данных муниципальных образований также можно отметить определенные возможности, связанные с использованием льгот по местным налогам, так как именно в бюджеты городских округов и поселений поступают местные налоги.

Рассмотрим более подробно роль местных налогов в доходах муниципальных бюджетов и особенности предоставления соответствующих льгот

как инструмента регулирования социально-экономического развития муниципальных образований.

Поступление основных видов налоговых доходов в бюджеты муниципальных образований различных типов в 2008–2016 гг. представлено в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – Налоговые поступления в местных бюджетах в 2008–2016 гг., млрд руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Налоговые поступления, в том числе	720,4	719,8	806,8	879	935,8	1042,7	969,3	999,3	1053,6
Налог на землю	73,8	88,3	102,4	107,1	124,9	137,8	155,3	163,8	156,4
Налог на имущество физ. лиц	8,9	14,2	13,5	4,4	15,8	19,8	23,2	25,7	28,9

Несмотря на очевидную тенденцию роста поступлений налога на имущество физических лиц: с 2008 г. по 2016 г. они увеличились более чем в 3 раза, в 2016 г. данные средства составили менее 3 % от общего объема налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. С 2015 года налог на имущество физических лиц, исчисляемый исходя их кадастровой стоимости, начал действовать в 28 субъектах федерации, т.е. более трети от общего количества российских регионов.

Налог на землю играет большую роль в доходах местных бюджетов, особенно он значим для бюджетов сельских поселений. В период с 2008 г. по 2016 г. поступления земельного налога также увеличились более чем в 2 раза, в 2015 г. в местные бюджеты поступило более 150 млрд руб., что составляет 14,5 % всех налоговых доходов местных бюджетов.

Налоговые льготы регламентируются требованиями ст. 407 НК РФ. Они предоставляются в отношении квартир, комнат, жилых домов, гаражей, машиномест, хозяйственных строений или сооружений, площадь каждого из которых не превышает 50 квадратных метров и которые расположены на

земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства или индивидуального жилищного строительства. Кроме того льгота может быть предоставлена в отношении специально оборудованных помещений, сооружений, используемых ими исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также жилых помещений, используемых для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек.

Льготы по налогу на имущество физических лиц установлены для граждан, нуждающихся в дополнительной социальной поддержке. Среди них есть как многочисленные категории льготников - пенсионеры, так и относительно малочисленные - Герои Советского Союза и Герои РФ, лица, награжденные орденом Славы трех степеней, участники гражданской войны, Великой Отечественной войны, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан, а также ветераны боевых действий. Таким образом, федеральные льготы по налогу на имущество достаточно многочисленны.

В сфере налогообложения земли тоже сложилась непростая ситуация: существенная часть земель не выступает в роли объекта налогообложения, другие – освобождены от уплаты налога на землю, поэтому значительная часть потенциальной налоговой базы не является ею на практике. Льготы по данному налогу имеет значительный перечень организаций. В отношении физических лиц льгота предусмотрена на федеральном уровне только в отношении физических лиц, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

Следовательно, для большинства муниципальных образований льготы из федерального списка касаются только организаций, а не граждан.

Существуют и определенные особенности, связанные с ограничением объекта налогообложения, которые также приводят к уменьшению поступлений

земельного налога в местные бюджеты. Так, согласно ст. 389 НК РФ не признаются объектом налогообложения:

- земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов России, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками; а также занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда;
- земельные участки из состава земель лесного фонда;
- земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома.

Итак, многочисленные льготы по налогу на землю существенно влияют на объемы налоговых поступлений в местные бюджеты, значительно уменьшая их. Представляется целесообразной разработка на государственном уровне механизмов компенсации недополученных доходов местных бюджетов.

Данные льготы не являются инструментами территориального развития, более того, по нашему мнению, они сдерживают данный процесс за счет очевидного снижения общего уровня самофинансирования муниципального развития. Налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования развития только в том случае, когда их предоставление происходит на том уровне, на котором происходит администрирование налога и его зачисление в бюджеты.

Органы местного самоуправления могут наряду с обязательным достаточно широким перечнем льготных категорий, содержащимся в НК РФ, дополнительно ввести льготы для иных категорий граждан.

По нашему мнению, при анализе льгот по местным налогам как инструментов регулирования территориального развития следует отдельно рассматривать федеральные и местные льготы. Это обусловлено существенно отличающимся уровнем результативности льгот, предоставляемых на

федеральном и местном уровне, в целях обеспечения муниципального развития на основе согласования интересов. В качестве примера льгот, предоставляемых непосредственно на местном уровне, можно рассмотреть льготы, предусмотренные решением от 26 ноября 2014 года N 1210 «О налоге на имущество физических лиц на территории города Новосибирска», в котором установлено, что право на них дополнительно имеют следующие категории налогоплательщиков: лица, имеющие на своем иждивении трех и более несовершеннолетних детей; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, находящиеся на очной форме обучения. Таким образом, перечень льготных категорий граждан расширен муниципальным правовым актом по сравнению с федеральным списком. В Калининском районе Тверской области использован иной подход, а именно, льготы предоставляются только в соответствии с требованиями НК РФ, их перечень не дополнен местными налоговыми льготами. Подобная практика достаточно распространена в современных российских условиях.

Налоговые льготы при условии их предоставления на местном уровне являются одним из инструментов стимулирования экономического роста и решения социальных проблем муниципального образования. Для повышения отдачи от предоставления налоговых льгот необходимо увязать их предоставление с целями и задачами муниципального развития. При недостаточном уровне налоговых поступлений использование льгот может приводить как к положительным, так и отрицательным последствиям при формировании доходной части местных бюджетов. В условиях финансовой нестабильности использование налоговых льгот, основанное на применении объективных методик, позволяющих оценить их текущие и долгосрочные последствия, приобретает особую актуальность. С точки зрения предоставления налоговых льгот и оценки соответствующих экономических последствий существенную роль играет земельный налог, который предполагает налогообложение как физических, так и юридических лиц.

Для оценки последствий налоговых льгот рекомендуется использовать методики, которые в общем случае базируются на сравнении прогноза налоговых поступлений при использовании льгот по каждому из возможных налогов и без использования льгот, а также учитывать социальный эффект на уровне муниципального образования. Таким образом, основным условием предоставления налоговых льгот является проведение анализа планируемой и фактической их эффективности, основанного на оценке возможного увеличения доходов бюджета муниципального образования и решения приоритетных социальных задач. Единых для всех муниципальных образований методик оценки налоговых льгот не существует, разработка подобных механизмов осуществляется муниципальными властями.

Использование налоговых льгот на местном уровне актуально для органов местного самоуправления городских округов и поселений. Для муниципальных районов в качестве особых инструментов регулирования социально-экономического развития можно выделить те, которые связаны с управлением решениями при взаимодействии с поселениями при распределении бюджетных ресурсов. Так, среди налоговых механизмов регулирования муниципального развития можно отметить использование инструментов, связанных с передачей налоговых нормативов из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений. Согласно БК РФ не только субъекты РФ имеют право устанавливать нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, аналогичное право есть у муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. В ст. 63 БК РФ указано, что муниципальным правовым актом могут быть установлены единые для всех городских поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет района. Аналогичная норма указана и для сельских поселений. Очевидно, что после введения в действие Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ оправдан

дифференцированный подход к формированию доходной базы бюджетов городских и сельских поселений.

Практика передачи налоговых доходов из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений не столь распространена по сравнению с аналогичной практикой во взаимоотношениях региона и муниципальных образований, расположенных на его территории. По данным Минфина России муниципальные районы закрепили за бюджетами поселений нормативы отчислений только в нескольких регионах: по налогу на имущество организаций (в 2 субъектах РФ), транспортному налогу (в 1 субъекте РФ), налогу на доходы физических лиц (в 7 субъектах РФ), налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (в 1 субъекте РФ), налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения (в 2 субъектах РФ), единому сельскохозяйственному налогу (в 4 субъектах РФ), налогу на добычу полезных ископаемых (в 1 субъекте РФ)⁴⁵. Таким образом, практика применения передачи налоговых нормативов на региональном и межмуниципальном уровне несравнима по масштабу охвата. Однако, по нашему мнению, на межмуниципальном уровне есть определенный потенциал для более активного использования стимулирования экономического развития поселений с помощью передачи им дополнительных налоговых доходов по нормативам.

Для определения оптимального состава налогов, которые следует передавать из районного бюджета в бюджеты поселений, нужно проанализировать имеющуюся практику перераспределения отдельных налоговых доходов в 2013–2016 гг. (табл.1.3).

Особую роль в перераспределении налоговых доходов играет НДФЛ. Он является основным из источников налоговых доходов для большинства муниципальных образований. Преимуществом дополнительной передачи НДФЛ с уровня районов на уровень поселений является получение дополнительных доходов, которые распределены относительно равномерно при условии сходной

⁴⁵ По данным Минфина России, представленным в отчетах по мониторингу местных бюджетов

демографической структуры населения и наличия адекватного количества рабочих мест.

Таблица 1.3 – Налоговые доходы, передаваемые из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений в 2013–2016 гг.

Налог	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
НДФЛ	9	7	8	6
Транспортный налог	3	1	2	2
Налог на имущество организаций	2	2	1	1
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2	1	2	2
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения		2	2	2
Единый налог на вмененный доход			10	7
Единый сельскохозяйственный налог	4	4	6	6
Налог на добычу полезных ископаемых	1	1	1	1

Следует принять во внимание, что в российских условиях НДФЛ платится по месту работы, что может привести к определенным искажениям на уровне района, в частности, «перетеканию» НДФЛ в бюджеты райцентров, являющиеся традиционно наиболее экономически развитыми и обеспеченными рабочими местами. Потенциально данная проблема тождественна той, которая возникает при перераспределении НДФЛ между административным центром и другими муниципальными образованиями региона. Однако, учитывая, что современная редакция БК РФ предполагает установление различных дополнительных нормативов зачисления налогов для городских и сельских поселений, обозначенная проблема может быть предупреждена на стадии планирования величин данных нормативов.

Наиболее распространенным по частоте передачи в бюджеты поселений в 2015-2016 гг. являлся единый налог на вмененный доход, вторым – НДФЛ, а третьим – единый сельскохозяйственный налог, который уплачивают организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями и перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ. С учетом, того обстоятельства, что одной из проблем передачи налогов является концентрация налоговой базы в городских населенных пунктах, данный налог является

перспективным источником, так как его плательщики относительно равномерно распределены по территории районов.

Представляется обоснованным вывод, что больший потенциал регулирования поселенческого развития с использованием налоговых и трансфертных инструментов сконцентрирован в более экономически развитых районах, что нашло отражение при разработке авторской концепции бюджетного окружения муниципального образования, представленной в 4 главе исследования.

К группе финансовых инструментов регулирования территориального развития, применимых на местном уровне, относятся муниципальные заимствования. Несмотря на существенный размер муниципального долга (рис.1.2) муниципальные облигационные займы, как уже было отмечено, мало распространены в современной российской практике.

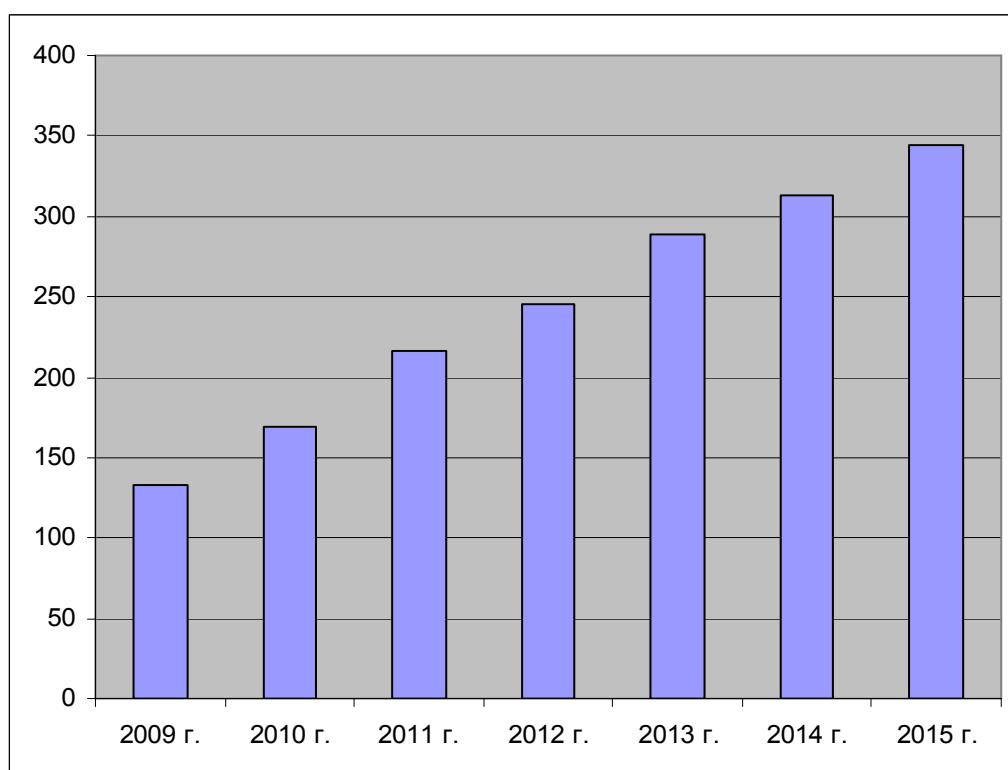


Рис.1.2. Муниципальный долг в 2009-2015 гг., млрд руб.

Первым из документов, который допускал осуществление местных облигационных займов для развития социальной и производственной инфраструктуры стал Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Возможность муниципальных заимствований в

форме ценных бумаг в настоящее время установлена ст. 64 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой муниципальные образования вправе осуществлять заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с БК РФ и уставом муниципального образования.

Муниципальные внутренние заимствования, также как и государственные, осуществляются в целях финансирования дефицитов бюджетов, а также для погашения долговых обязательств. В БК РФ определен предельный объем муниципальных заимствований, который в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств муниципального образования.

Начиная с середины 90-х гг. XX века муниципальные облигации получили в России широкое распространение. Их выпускали как крупные заемщики, среди которых можно, например, отметить опыт Брянска, Волгограда, Ярославля, так и сравнительно небольшие муниципальные образования, в частности, Дубна (Московская область), Лангепас (Тюменская область), Чапаевск (Самарская область). После финансового кризиса 1998 г. правовое регулирование и практика муниципальных облигационных заимствований претерпели определенные изменения: рынок заимствований существенно сузился. В 1998 г. был принят Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». В 2000-е гг. рынок муниципальных облигаций перешел к фазе восстановления, особенно существенный рост наблюдался в период до 2008 г., а затем можно отметить существенное уменьшение в применении данной формы заимствований.

Так, в 2015 г. наблюдались лишь единичные случаи использования данного инструмента (таблица 1.4).

Основным заемщиком на рынке муниципальных ценных бумаг являлся г. Новосибирск (47 % от общего объема средств), а на втором месте – г. Волгоград (23 % от общего объема средств). Одной из причин недостаточного распространения местных ценных бумаг в российской практике является потенциально низкий уровень спроса на облигации большинства муниципальных образований, в особенности сельских и дотационных. Однако данный способ

финансирования имеет определенные преимущества, он широко распространен в зарубежной практике.

Таблица 1.4 – Номинальная сумма долга по ценным бумагам муниципальных образований на 1 октября 2015 г.⁴⁶

Муниципальные образования	Дата регистрации	Дата погашения ценных бумаг	Номинальная сумма долга по ценным бумагам (тыс.руб.)
г. Волгоград	07.09.2010	17.12.2015	400 000,00
	28.04.2012	23.08.2017	400 000,00
	02.07.2014	10.10.2019	1 000 000,00
<i>Итого</i>			<i>1 800 000,00</i>
г. Волжский (Волгоградская область)	28.11.2014	24.12.2019	300 010,00
<i>Итого</i>			<i>300 010,00</i>
г. Дубна (Московская область)	12.07.1995	01.01.2025	1,02
	16.06.1997	16.06.2022	120,60
<i>Итого</i>			<i>121,62</i>
г. Новосибирск	05.03.2012	06.09.2017	800 000,00
	04.06.2013	22.07.2020	3 750 000,00
<i>Итого</i>			<i>4 550 000,00</i>
г. Омск	26.09.2014	03.12.2017	400 000,00
<i>Итого</i>			<i>400 000,00</i>
г. Томск	18.06.2012	29.11.2016	560 000,00
	15.05.2014	15.12.2019	5,00
<i>Итого</i>			<i>560 005,00</i>
Итого муниципальные образования			7 885 936,62

Перспективность данного финансового инструмента обусловлена возможностью привлечения дополнительных «длинных» денег. При этом одним из основных критериев оценки целесообразности использования муниципальным образованием облигаций является сравнение стоимости различных источников финансирования, а именно, сравнение скорректированных ставок по кредитам,

⁴⁶ По данным Минфина РФ (<http://www.minfin.ru>)

которые предоставляются банками или бюджетами других уровней, и уровня расходов на привлечение и обслуживание облигационного займа.

Таким образом, подводя итог анализа использования различных инструментов социально-экономического развития на муниципальном уровне можно сделать обоснованный вывод, что основную роль играют именно финансовые инструменты регулирования муниципального развития, так как они обеспечивают выполнимость местных программ и стратегий, характеризуют фактические перспективы социально-экономического развития муниципальных образований различных типов.

Выводы

1. Теоретические основы управления территориальным развитием сформированы на основе теорий размещения, теорий регионального роста и теорий государственного регулирования развития. Автором особое внимание уделяется возможностям применения данных теорий для регулирования территориального развития на уровне региона, т.е. действиям органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по обеспечению сбалансированного развития муниципальных образований региона и субъекта федерации в целом, ориентированных на повышение уровня и качества жизни населения конкретного региона.

2. Основными экономико-правовыми инструментами регулирования территориального развития, по нашему мнению, являются правовое регулирование, механизмы стратегического планирования, межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий, финансовое регулирование. Указанные инструменты следует рассматривать как систему, так как они находятся во взаимосвязи и взаимообусловленности друг с другом. Финансовые механизмы регулирования экономического развития территорий достаточно разнообразны, они позволяют комплексно воздействовать на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований. Именно

они представляются наиболее перспективными для регулирования территориального развития в современных российских условиях.

3. Региональные и муниципальные социально-экономические системы в качестве объекта регулирования имеют определенные различия, связанные, в первую очередь, с особенностями правового регулирования, масштабом, экономическим потенциалом. Проведенный анализ позволил сделать вывод, что на муниципальном уровне наиболее значимы такие финансовые инструменты регулирования муниципального развития как налоговые льготы, предоставляемые именно на местном уровне, нормативы налоговых доходов передаваемые в бюджеты поселений, межбюджетные трансферты.

ГЛАВА 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НА ОСНОВЕ СОГЛАСОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ

2.1. Экономические интересы регионов и муниципальных образований

«Экономический интерес» можно рассматривать как частный случай более общего и всеобъемлющего понятия «интерес». Ф. Энгельс, указывая на роль интересов в системе экономических отношений, писал: «Экономические отношения каждого данного общества проявляются прежде всего как интересы»⁴⁷. В отечественных исследованиях можно выделить различные определения понятия «интерес»⁴⁸. На наш взгляд, именно данный подход представляется обоснованным при рассмотрении интересов субъектов федерации и муниципальных образований в процессе реализации ими бюджетной политики. При этом структура интереса включает следующие элементы: носителя интереса; объект интереса, содержание интереса, действия носителя интереса, направленные на реализацию интереса; время действия интереса⁴⁹.

Муниципальные образования и субъекты федерации рассматриваются в диссертационном исследовании как публично-правовые образования, между которыми, возникают взаимоотношения. Они участвуют в гражданских правоотношениях на равных с другими субъектами этих отношений (ст. 124 Гражданского Кодекса РФ). Муниципальным образованиям и субъектам федерации, присущи экономические интересы.

⁴⁷ Энгельс Ф. К жилищному вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 18. С. 271.

⁴⁸ Герштейн Ф. Интересы, заинтересованность, стимулирование // Экономические науки. – 1970. – № 11. – С. 93; Бажсан А. Интересы в системе экономических отношений // Экономические науки. – 1976. – № 1. – С. 27; Миженская Э.Ф. Личные потребности при социализме. М., 1972. С. 52; Суслов И.Ф. Методические вопросы анализа экономических интересов в социалистическом обществе. – М., 1986. С. 5; Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. – М., 1987; Вильчко Я.А. Проблема духовных интересов в марксистско-ленинском идеином наследии. – Саратов, 1983; Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. – М., 1986; Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. – М., 1987; Вильчко Я.А. Проблема духовных интересов в марксистско-ленинском идеином наследии. – Саратов, 1983; Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. – М., 1986; Бочарова И.Ю. Содержание, формы согласования и реализации личных экономических интересов на промышленных предприятиях. – М., 2000. С. 7; Чуньков Ю.И. Взаимодействие объективного и субъективного в социалистической экономике. – Томск, 1984. С. 186.

⁴⁹ Сычева И.В. Управление инвестициями в регионе. – Тула.: «Левша», 1996. С. 14.

При этом под экономическим интересом субъекта федерации или муниципального образования предлагается понимать их мотивы, реализующиеся в экономической политике. Они также могут быть названы *региональные интересы и муниципальные интересы*.

Как справедливо отмечал В. М. Полтерович: «Проблема согласования разнородных интересов является одной из важнейших в экономической теории и в социальных науках вообще. Как и другие принципиальные проблемы такого рода, она может ставиться в нормативном и дескриптивном ключе»⁵⁰. Однако в отечественной исследовательской практике концепция согласования интересов находит свое практическое применение главным образом в области организации производства, стимулировании труда наемных работников⁵¹.

Особый интерес в рамках нашего исследования представляют работы, затрагивающие согласование интересов и конфликты в сфере экономических отношений. В качестве одной из базовых теорий, характеризующих эффективность распределения ресурсов на основе учета интересов, следует рассматривать экономическую теорию благосостояния А. Пигу⁵². В соответствии с данной теорией, расход должен быть распределен между основными потребителями и нуждающимися в помощи таким образом, чтобы последний шиллинг, отанный каждому из них, давал одинаковый реальный доход. Однако Пигу отмечает, что предложенный критерий является теоретическим: учитывая сложности осуществления на практике однозначной количественной оценки полезности бюджетных расходов, а следовательно, и справедливого согласования интересов получателей бюджетных средств и общества в целом, использование данного критерия в практике бюджетного регулирования затруднено.

Несмотря на достаточно большое число работ российских и зарубежных авторов, посвященных анализу взаимодействия интересов сторон в социальных и

⁵⁰ Полтерович В.М. Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. – 1998. – № 1. – С. 53.

⁵¹ Волгин Н.А., Кокин Ю.П. Доходы населения и оплата труда в современной России: анализ ситуаций, обоснование действий органов государственной власти и управления. – М., 2008; Королевский К.Ю. Стимулирование повышения эффективности труда в условиях рыночных отношений – М., 1998; Яковлев Р.А. Концепция реформирования заработной платы. – М., 1998.

⁵² Пигу А.С. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. – М., 1985.

экономических системах, вопросам согласования интересов региональных и местных властей уделено недостаточное внимание.

Напротив, регулирование территориального развития традиционно рассматривается как процесс, в котором должны быть эффективно реализованы цели субъекта федерации, однако при этом практически не учитывается механизм обратной связи, который, безусловно, присутствует и проявляется в реакции органов местного самоуправления на осуществляющее регулирующее воздействие.

Система регулирования территориального развития включает в себя органы власти субъектов федерации, органы местного самоуправлений, между которыми возникают отношения по вопросам регулирования экономических отношений, и совокупность устойчивых связей между названными элементами.

Предварительный анализ интересов муниципальных образований, которые должны быть учтены в ходе регулирования территориального развития, позволяет не только спрогнозировать их реакцию в рамках механизма обратной связи, но и изначально использовать такие механизмы регулирования, которые позволяют достичь целей субъекта федерации на основе согласования интересов. Думается, что межбюджетные трансферты следует рассматривать в качестве одной из значимых групп инструментов регулирования территориального развития на основе согласования интересов в системе. При создании соответствующей нормативно-правовой базы в ней изначально могут быть заложены механизмы, ориентированные на обеспечение согласования интересов, а также механизмы, провоцирующие обострение конфликтов интересов. Так, методики распределения трансфертов различных видов могут сглаживать конфликты интересов или обострять их. Регулирование территориального развития на региональном уровне является, с одной стороны, регулирующей деятельностью органов власти субъекта федерации, направленной на муниципальные образования. В данном случае субъектом управления является субъект федерации, а объектами – муниципальные образования, представленные органами местного самоуправления. С другой стороны, в рамках предлагаемого подхода представляется обоснованной позиция, когда в качестве субъектов регулирования выделяются все носители интересов в этом процессе. Регулирование социально-экономического развития

территорий тогда рассматривается не как «субъект-объектное» взаимодействие, а как «субъект-субъектное». Очевидно, что возможности субъектов регулирования не будут одинаковы. И в любом случае регион, располагая соответствующими ресурсами, имеет существенный потенциал для властно-управленческого воздействия на муниципальные образования. В то же время муниципальные образования также могут активно или пассивно воздействовать на процесс регулирования социально-экономического развития. Таким образом, равенство прав и возможностей субъектов регулирования территориального развития не предполагается.

На региональном уровне с учетом индивидуальных особенностей и целей, формируется комплекс инструментов согласования интересов в процессе регулирования территориального развития. Если, как уже было отмечено, интересы – это мотивы субъектов федерации и муниципальных образований в социально-экономической сфере, реализующиеся в рамках осуществления их политики, то согласование интересов представляет собой процесс анализа возможностей субъекта федерации формировать и реализовывать такую систему регулирования развития, которая позволит консолидировать «однонаправленные» интересы региона и муниципальных образований, а также сглаживать конфликты интересов, являющихся «разнонаправленными».

Под «однонаправленными» интересами понимаются взаимодополняемые мотивы субъектов федерации и муниципальных образований, то есть те, которые ориентированы на единые или сходные социально-экономические цели, и, следовательно, для реализации которых необходимо согласовывать реализацию экономической политики с использованием соответствующих инструментов. Под «разнонаправленными», а соответственно, потенциально конфликтными интересами мы понимаем такие мотивы в реализации потребностей субъектов федерации и муниципальных образований, которые предполагают взаимоисключающие решения в экономической политике.

Возможны ситуации, когда интересы субъекта федерации и входящих в его состав муниципальных образований совпадают и взаимодополняют друг друга, и ситуации, когда возникает несоответствие или конфликт интересов.

При формировании соответствующих норм и правил региональные власти могут по-разному использовать потенциал инструментов регулирования территориального развития в рамках субъекта РФ. Если рассматривать его как механизм согласования интересов, то возможно повышение эффективности использования ресурсов на региональном и местном уровне, так как будет обеспечена их консолидация для достижения приоритетов территориального развития. Кроме того, именно в данной ситуации регулирование социально-экономического развития становится не просто управлением, а деятельность, направленной на достижение целей, значимых для регионального и муниципального управления.

При условии формирования поля интересов субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований возможно сформировать такую систему регулирования территориального развития, которая позволит «сглаживать» конфликты и консолидировать те интересы участников, которые могут рассматриваться как однонаправленные. Для этого представляется целесообразным создание системы мониторинга контроля эффективности согласования интересов на региональном уровне, что позволит при необходимости корректировать используемые механизмы регулирования территориального развития, в случае изменений, происходящих в поле интересов муниципальных образований или региона.

Если регулирование территориального развития реализуется с использованием механизмов, основанных на согласовании интересов, то необходимо рассмотреть не только случай, когда это согласование достигнуто, но и обратную ситуацию – конфликт. В частности, при распределении трансфертов и нормативов налоговых доходов под конфликтом нами понимается ситуация, когда распределения соответствующих средств приводят к снижению уровня согласованности интересов региона и муниципальных образований. В случае обострения подобных конфликтов эффективность использования средств снижается, так как их выделение в большей степени ориентировано на политические, а не экономические соображения, а конфликт интересов провоцирует снижение эффективности использования ресурсов на региональном и местном уровнях.

Учитывая положения теории, разработанной К. Эрроу, можно сделать вывод, что полное совпадение интересов регионального и муниципального уровней невозможно. Однако повышение уровня согласованности интересов, достигаемое с использованием необходимых для этого инструментов, возможно и целесообразно для гармонизации социально-экономического развития территорий.

Деятельность региональных и муниципальных властей ориентирована на своевременное и полное удовлетворение потребностей граждан в определенных социальных услугах, а финансовой основой, позволяющей реализовывать функции, возложенные на администрации субъектов федерации и органы местного самоуправления, являются бюджеты. Можно выделить базовые интересы регионов и муниципальных образований, которые должны уточняться с учетом территориальной специфики. В данном случае интересы органов местного самоуправления, влияющие на их экономическую политику, в общем случае могут быть охарактеризованы следующим образом:

- развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования;
- повышение объема доходов бюджета муниципального образования;
- эффективная реализация функций местного самоуправления.

В случае, если используются межбюджетные трансферты, структура интересов муниципального уровня усложняется, и может появляться заинтересованность:

- в получении максимально возможного объема межбюджетных трансфертов на безвозвратной и бесплатной основе без применения каких-либо специальных ограничений по их использованию и деятельности муниципальных властей, что может предполагать снижение налоговых и неналоговых поступлений;
- в поддержании такого – максимально возможного – уровня бюджетной обеспеченности, при котором не будут применен механизм «отрицательных трансфертов»;

– в получении и эффективном использовании только тех субвенций, которые предполагают косвенное улучшение ситуации в решении вопросов местного значения.

В целях обеспечения стратегического развития региона в среднесрочной и долгосрочной перспективах можно выделить интересы, которые реализуются администрацией субъекта федерации с использованием различных методов и механизмов:

- развитие экономики и социальной сферы региона в приоритетных направлениях;
- увеличение объема доходов консолидированного бюджета субъекта федерации в текущем периоде и среднесрочной перспективе;
- выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на территории субъекта федерации, позволяющее обеспечить минимально необходимые расходы бюджетов и социальную стабильность;
- обеспечение максимально эффективной реализации полномочий субъекта федерации.

При формировании и функционировании системы регулирования территориального развития все эти интересы могут быть реализованы в большей или меньшей степени с использованием бюджетно-налоговых инструментов.

Интересы, присущие конкретному региону и муниципальному образованию, характеризуют направление и перспективы его территориального развития, воздействуя на потенциал и ресурсную базу. Отметим, что наличие согласованных интересов в общем случае является предпосылкой ускорения территориального развития вследствие консолидации административного и экономического потенциала. В зависимости от выбранного механизма распределения межбюджетных трансфертов различных видов может быть достигнуто согласование интересов региональных властей и органов местного самоуправления, или, напротив, обострен конфликт интересов, возникающий при распределении доходов и расходов между региональным и местным уровнями власти. Каждый из видов межбюджетных трансфертов можно использовать для

реализации различных целей и обеспечения согласования интересов в выбранных направлениях.

Значительный объем полномочий в данной сфере возложен на органы власти субъекта федерации: они определяют возможности согласования интересов, что проявляется при формировании региональной законодательной базы и фактическом ежегодном распределении средств. В процессе согласования интересов региона и муниципальных образований межбюджетные трансферты могут использоваться в качестве элемента поощрения или же, напротив, накладывать на их получателя определенные условия, связанные с видом трансфера или его объемом. Во втором случае согласование интересов реализуется односторонне и проявляется в ужесточении требований к финансовой деятельности некоторых муниципальных образований, что снижает их заинтересованность в получении данных средств. Данный подход типичен для использования патерналистской модели регулирования территориального развития.

При осуществлении политики поощрений муниципальных образований, экономические показатели которых соответствуют требованиям и критериям, разработанным субъектом федерации, им могут быть выделены дополнительные трансферты, включаемые в состав собственных доходов бюджетов. В случае реализации «политики кнута», если бюджет муниципального образования характеризуется чрезмерным уровнем использования дотаций – в соответствии с установленными статьей 136 БК РФ предельными значениями, – к его финансовой деятельности применяется система ограничений. Такой подход ориентирован на корректировку интересов муниципальных образований в получении максимально возможного объема дотаций. В результате муниципальные власти оказываются заинтересованными в получении дотаций в объеме, стремящемся к предельному уровню, установленному законодательно, – выбор конкретного порогового значения обусловлен возможностями по формированию налоговых и неналоговых доходов бюджета соответствующего муниципального образования.

Рассматривая регулирование территориального развития на основе согласования интересов, следует выделить стратегию и тактику такого регулирования. Стратегия определяется приоритетами социально-экономического развития субъекта федерации в целом. Учитывая возросший в последние годы интерес к разработке стратегий на всех уровнях управления, следует уделить внимание вопросам формирования стратегических основ развития территорий с учетом согласования базовых региональных и муниципальных экономических интересов. Например, это может быть обеспечение самофинансирования территориальных бюджетов в результате реализации политики экономического стимулирования территорий, способствующее увеличению объема доходов консолидированного бюджета субъекта федерации. С одной стороны, это соответствует региональным интересам, а с другой – муниципальные образования смогут более полно и качественно обеспечивать решение вопросов местного значения.

Тактика регулирования социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов сторон предполагает, что учитывается динамика данных интересов, происходящая в условиях постоянно изменяющейся внешней среды. В результате могут актуализироваться различные интересы, которые будут требовать согласования непосредственно в текущем периоде. Так, например, в условиях кризиса актуализировалась проблема сбалансированности местных бюджетов. Интерес муниципальных властей состоит в возможности обеспечения решения вопросов местного значения на минимальном уровне, одновременно существуют ограничения по размеру бюджетного дефицита. Интерес регионального уровня состоит в том, что необходимо сохранять социальную стабильность на территории субъекта федерации, а для этого необходимо изменить структуру финансовой помощи и правила ее распределения. Важным является то обстоятельство, что решение тактических задач регулирования регионального и муниципального развития не должно препятствовать реализации стратегических ориентиров. Это означает, что даже в условиях актуализации поддержания текущей стабильности необходимо оценивать соответствие этой

задачи целям стратегического развития при использовании различных механизмов ее реализации.

2.2. Модель регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов

Практика показывает, что несмотря на общие стратегические цели государственного и муниципального уровней управления, связанные с повышением качества жизни населения, экономическая политика территорий не свободна от противоречий, возникающих в ходе распределения ресурсов и решаемых задач между региональными и местными властями. Данные противоречия тормозят социально-экономическое развитие территорий, так как несбалансированность доходных источников и расходных полномочий снижает качество решения задач, возложенных на соответствующие органы власти.

Причины указанных противоречий обусловлены многими факторами, одним из которых является несовпадение интересов сторон. Исходя из этого, как уже было указано, взаимоотношения субъектов федерации и муниципальных образований в ходе реализации экономической политики могут рассматриваться в рамках теории согласования интересов. В зависимости от используемых механизмов регулирования территориального развития может быть либо достигнуто согласование интересов сторон, либо, напротив, обострен конфликт между ними, возникающий при распределении бюджетных доходов и расходов.

Согласование интересов исходит из того, что при организации системы регулирования территориального развития в пределах конкретного субъекта РФ учесть все виды интересов участникоchих сторон не представляется возможным, поэтому предполагается выявление только базовых интересов субъекта федерации и муниципальных образований, которые были выделены в данной главе диссертации.

Дополнительно следует определить органы, являющиеся выразителями соответствующих интересов. Как отмечают П. А. Кадочников, С. Г. Синельников-Мурылев, И. В. Трунин и С. Н. Четвериков: «Предпочтения региональных властей

могут отличаться от предпочтений репрезентативного потребителя из-за наличия собственных интересов региональной бюрократии»⁵³. Однако в рамках настоящей работы предлагается рассматривать муниципальные и региональные интересы без учета возможных искажений, так как в разработке и реализации региональной и муниципальной экономической политики преимущественно участвует не непосредственно население, а именно органы власти регионального и местного уровней. Поэтому представляется целесообразным, выделяя базовые интересы, ориентироваться на их выражение и реализацию соответствующими властно-управленческими инстанциями. Таким образом, предполагается, что органы власти субъекта федерации и органы местного самоуправления не только отражают агрегированные интересы населения, проживающего на соответствующей территории, но и имеют собственные интересы, обусловленные стремлением эффективно реализовывать возложенные на них полномочия.

Исходя из этого, необходимо отразить совокупность интересов каждого из участников процесса согласования. Возможны различные подходы к оценке взаимосвязей и значимости конкретных интересов сторон, однако для анализа мы выделили только те из них, которые характеризуются определенным существенным, на наш взгляд, уровнем значимости. Взаимозависимости отдельных переменных, определяющих интерес участника, не учитываются, то есть эти переменные в общем случае оцениваются как независимые.

Как для региона, так и для муниципальных образований агрегированная функция интересов (I) примет следующий вид:

$$I = \sum_{j=1}^n I_j(r_j, t_j, \dots) \rightarrow \max, \quad (2.1)$$

где $I_j(r_j, t_j, \dots)$ – j -ый интерес региона (муниципального образования);

r_j, t_j, \dots – переменные конкретного интереса региона (муниципального образования).

⁵³ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 153.

Как уже было отмечено, в общем случае, когда не используются межбюджетные трансферты (модельная ситуация), интересы органов местного самоуправления, влияющие на их бюджетную политику, включают в себя развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования, повышение объема доходов местного бюджета и эффективную реализацию возложенных функций.

Тогда

$$I_M = I_1(p_1, p_2, \dots, p_x) + I_2(N, NN) + I_3(f_1, f_2, \dots, f_m) \rightarrow \max, \quad (2.2)$$

где I_M – агрегированный интерес муниципального образования;

I_1 – развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования;

p_1, p_2, \dots, p_x – приоритеты развития муниципального образования, определенные в программе его социально-экономического развития и другой нормативно-правовой документации;

x – количество выбранных приоритетов социально-экономического развития;

I_2 – повышение объема доходов бюджета муниципального образования;

N – объем налоговых доходов муниципального бюджета;

NN – объем неналоговых доходов муниципального бюджета;

I_3 – эффективная реализация функций местного самоуправления;

f_1, f_2, \dots, f_m – функции местного самоуправления, реализуемые при решении вопросов местного значения;

m – количество вопросов местного значения.

При использовании межбюджетных трансфертов (что неизбежно происходит на практике) структура интересов муниципального уровня несколько усложняется и принимает следующий вид:

$$I_M = I_1(p_1, p_2 \dots p_x, Sbs_y) + I_2(N^{'}, NN^{'}, T) + I_3(f_1, f_2 \dots f_m, Sbv_s) \rightarrow \max, \quad (2.3)$$

где Sbs_y – субсидии из регионального бюджета, оказывающие влияние на перечень приоритетов социально-экономического развития муниципального образования;

N' – объем налоговых доходов муниципального бюджета, с учетом ограничений, возникающих при использовании механизма межбюджетных трансфертов, который позволит избежать изъятия доходов в региональный бюджет, при этом обеспечив наибольший возможный объем поступлений;

NN' – объем неналоговых доходов муниципального бюджета с учетом ограничений, возникающих при использовании механизма межбюджетных трансфертов, который позволяет избежать изъятия доходов в региональный бюджет, при этом обеспечив наибольший возможный объем поступлений;

T – поступление межбюджетных трансфертов;

Sbv_s – субвенции тех видов, получение которых предполагают косвенное улучшение ситуации в решении вопросов местного значения.

Базовые интересы субъекта федерации, ориентированные в общем случае на обеспечение стратегического развития региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе могут быть отражены следующим образом:

$$I_R = I_1(p_1', p_2' \dots p_x') + I_2(N_R, NN_R, N_M, NN_M) + I_3(f_1', f_2' \dots f_t') \rightarrow \max. \quad (2.4)$$

где I_R – агрегированный интерес субъекта федерации;

I_1 – развитие в соответствии с приоритетами субъекта федерации;

p_1', p_2', \dots, p_x' – приоритеты развития, определенные в программе социально-экономического развития субъекта федерации и другой нормативно-правовой документации;

x – количество выбранных приоритетов социально-экономического развития;

I_2 – увеличение объема доходов консолидированного бюджета субъекта федерации в текущем периоде и среднесрочной перспективе;

N_R – объем налоговых доходов регионального бюджета;

NN_R – объем неналоговых доходов регионального бюджета;

N_M – объем налоговых доходов местных бюджетов всех муниципальных образований региона;

NN_M – объем неналоговых доходов местных бюджетов всех муниципальных образований региона;

I_3 – эффективная реализация полномочий субъекта федерации;

f_1, f_2, \dots, f_t – полномочия субъекта федерации;

t – количество полномочий.

При активном применении системы межбюджетных трансфертов, ориентированной на реализацию выравнивающей функции, совокупность базовых интересов субъекта федерации должна быть дополнена:

$$\left\{ \begin{array}{l} I_R = I_1(p_1', p_2' \dots p_x') + I_2(N_R, NN_R, N_M, NN_M) + I_3(f_1', f_2' \dots f_t') \rightarrow \max \\ I' = I_4(O, K) \rightarrow \min, \end{array} \right. \quad (2.5)$$

где Γ – интерес субъекта федерации в предоставлении выравнивающих трансфертов муниципальным образованиям;

I_4 – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на территории субъекта федерации, позволяющее обеспечить минимально необходимые расходы бюджетов и социальную стабильность;

O – бюджетная обеспеченность муниципальных образований региона;

K – критерии выравнивания бюджетной обеспеченности.

При количественном анализе региональных и муниципальных интересов предлагается использовать метод экспертных оценок. Несмотря на определенный уровень субъективности данного подхода, он представляется предпочтительным, так как интерес по своей сути и является субъективной категорией. В частности, степень заинтересованности региональных и местных органов власти в достижении той или иной цели может меняться с течением времени, в том числе в связи с изменением ресурсной базы и законодательства. Изменения значений указанных показателей, а главное – изменения в структуре интересов участников прямо связаны с используемыми механизмами регулирования территориального

развития, так как они непосредственно влияют на переменные, определяющие функции соответствующих интересов.

По нашему мнению, каждый из видов межбюджетных трансфертов можно использовать для реализации различных целей и обеспечения согласования интересов в выбранных направлениях.

При разработке механизмов и рекомендаций по взаимодействию субъекта федерации и муниципальных образований важным является вопрос о применимости предложений в отношении субъектов РФ, которые существенно отличаются по расположению, размеру, а главное, экономическому потенциалу и достигнутому уровню экономического развития. Для ответа на данный вопрос были проанализированы особенности регионального экономического и финансового законодательства российских регионов, используемые механизмы распределения финансовой помощи и передачи налоговых нормативов муниципальным образованиям.

На основе данных по исполнению бюджетов за 2015 г. в отношении налоговых доходов было установлено, что различные регионы передают муниципальным образованиям дополнительные налоговые источники доходов с разной степенью интенсивности, которая не зависит прямо от уровня их экономического развития. Для оценки масштабности использования механизмов передачи налоговых доходов в местные бюджеты в регионах России автором были выделены несколько групп регионов (таблица 2.1).

Анализируя данные таблицы 2.1, можно сделать вывод об отсутствии связи между уровнем экономического развития субъекта РФ, его размером, расположением, бюджетной обеспеченностью и реализуемой политикой органов власти субъекта РФ в сфере передачи налоговых доходов. В частности, это может быть ярко проиллюстрировано близкими значениями показателя в республике Татарстан и республике Ингушетия (6,75 % и 6,78 %), т.е. регионах, которые очевидно находятся на разных полюсах экономического развития.

Таблица 2.1 – Масштабность передачи дополнительных налоговых доходов в местные бюджеты

Регионы	Соотношение доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных органами власти субъекта РФ и налоговых доходов местных бюджетов
Владимирская область, Тамбовская область, Республика Мордовия, Пензенская область, Саратовская область, Ульяновская область, Омская область, Магаданская область, Псковская область, Еврейская АО, Ярославская область, Кемеровская область, Смоленская область, Амурская область, Орловская область, Курская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новгородская область	0–1%
Свердловская область, Приморский край, Воронежская область, Республика Дагестан, Самарская область, Челябинская область, Чувашская Республика, Удмуртская Республика, Брянская область Республика Марий Эл, Новосибирская область, Республика Хакасия, Курганская область, Ставропольский край, Республика Карелия, Тверская область, Иркутская область, Томская область, Республика Ингушетия, Республика Татарстан, Хабаровский край, Республика Тыва, Московская область, Волгоградская область, Ямало-Ненецкий АО, Белгородская область, Архангельская область, Вологодская область, Костромская область, Ростовская область, Краснодарский край	1–10%
Ивановская область, Чукотский АО, Республика Калмыкия, Республика Коми, Мурманская область, Камчатский край, Рязанская область, Тульская область, Алтайский край, Забайкальский край, Республика Бурятия, Республика Башкортостан, Тюменская область, Оренбургская область, Кировская область, Пермский край	10–25%
Астраханская область, Кабардино-Балкарская Респ., Калужская область, Карабаево-Черкесская Респ., Республика Северная Осетия, Красноярский край, Республика Адыгея, Ханты-Мансийский АО, Республика Саха (Якутия), Ленинградская область, Чеченская Республика, Ненецкий автономный округ, Калининградская область, Республика Алтай, Сахалинская область	Свыше 25%

Следующим параметром, который был рассмотрен для анализа использования бюджетных инструментов взаимодействия региональных и местных властей, стало соотношение объема дотаций на выравнивание

бюджетной обеспеченности муниципальных образований и объема субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета. Целевые и нецелевые трансферты существенно отличаются по своей сути, механизмам распределения и воздействию на интересы получателей. Соотношения данных видов трансфертов существенно различаются в субъектах РФ. Так, в 25 субъектах РФ объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований превышали объемы субсидий муниципальным образованиям, а в 56 субъектах РФ наблюдалась обратная ситуация. При этом отсутствует прямая устойчивая связь между уровнем экономического развития субъекта РФ, его финансовой самостоятельностью и преобладанием дотаций или субсидий распределяемых между местными бюджетами.

Общей тенденцией, которая однако имеет ряд исключений, является то, что среди более экономически благополучных регионов объемы дотаций преобладают над субсидиями. В частности, в пятерку аутсайдеров по соотношению дотаций и субсидий попали такие субъекты РФ как Чеченская республика, республика Ингушетия, республика Дагестан, но при этом республика Мордовия, также не являющаяся лидером по экономическому потенциалу, характеризуется, напротив, многократным превышением величины дотаций над суммой субсидий, распределяемых между муниципальными образованиями. Думается, что в большей степени соотношение объемов средств, выделяемых по различным каналам межбюджетного регулирования, обусловлено политическими решениями региональных властей, то есть очевидно субъективными факторами. Воздействие объективных факторов, таких как экономический потенциал региона, его размер, географическое расположение, бюджетные показатели, остается вторичным.

При анализе доли целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам в очередном финансовом году, распределяемых законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме целевых трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, был сделан аналогичный вывод (таблица 2.2). Доля целевых трансфертов, предоставляемых местным бюджетам в очередном финансовом году, распределяемых законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме целевых

трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, не зависит от экономического развития региона и его налогового потенциала, а также определяется проводимой региональными властями политикой взаимодействия с муниципальными образованиями.

Таблица 2.2 – Доля целевых трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, распределяемых законом о бюджете субъекта РФ

Субъекты РФ	Доля целевых МБТ, предоставляемых местным бюджетам в очередном финансовом году, распределяемых законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме целевых МБТ
Самарская область, г. Москва, Республика Ингушетия, Калининградская область, Республика Мордовия, Омская область, Тамбовская область, Республика Бурятия, Ленинградская область, Кировская область	20 [*] –70 %
Орловская область, Республика Башкортостан, Московская область, Свердловская область, Ивановская область, Тюменская область, Тульская область, Приморский край, Воронежская область, Иркутская область, Республика Коми, Удмуртская Республика	70–80 %
Калужская область, Краснодарский край, Тверская область, Костромская область, Чувашская Республика, Брянская область, Рязанская область, Красноярский край, Ставропольский край, Республика Северная Осетия, Республика Алтай, Владимирская область, Республика Саха (Якутия), Нижегородская область, Липецкая область, Еврейская АО, Смоленская область, Архангельская область, Челябинская область, Хабаровский край, Кемеровская область, Камчатский край, Курская область Томская область, Республика Карелия, Амурская область Алтайский край, Пензенская область	80-90 %
Республика Хакасия, Забайкальский край, Ярославская область, Сахалинская область, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский АО, Пермский край, Оренбургская область, Волгоградская область, Вологодская область, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Курганская область, Мурманская область, Новгородская область, Ульяновская область, г.Санкт-Петербург, Ростовская область, Республика Калмыкия, Саратовская область, Чукотский АО	90–99 %
Белгородская область, Псковская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Респ., Карачаево-Черкесская Респ., Чеченская Республика, Республика Марий Эл, Республика Тыва, Новосибирская область, Магаданская область	100 %

* минимальное значение показателя составило 21,66 % в Самарской области

В частности, 100 % значение показателя достигнуто как в экономически депрессивных Республике Дагестан, Магаданская области, так и среди субъектов РФ с высоким уровнем экономического развития, например, в Новосибирской области. Таким образом, прозрачность финансовой политики органов власти субъектов РФ, которая характеризуется в частности уровнем субсидий, которые распределены в законе о бюджете, зависит от субъективных факторов.

Таким образом, доказано, что возможность использования трансфертов и дополнительных налоговых нормативов как инструментов территориального развития на субфедеральном уровне не зависит от уровня социально-экономического развития субъекта РФ. Параметром, который очевидно будет зависеть от экономического положения региона, является величина средств, которая может быть направлена или перераспределена в рамках реализации того или иного механизма, но само содержание механизмов и методик их реализации не определяется достигнутым уровнем регионального развития. Исходя из этого, представляется верным вывод о том, что разработанные автором предложения могут использоваться во всех регионах России. Основными факторами, которые определяют региональные особенности системы бюджетно-налоговых инструментов взаимодействия региона и муниципальных образований, являются предпочтения региональных властей. Причем, в ряде случаев данные особенности были сформированы не исходя из целенаправленно выбранных приоритетов, а случайным образом.

Представляется необходимым формализовать процесс регулирования социально-экономического развития субъекта Федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов сторон в виде соответствующей модели (рис. 2.1), что позволит выявить возможности субъекта РФ к гармонизации интересов регионального и муниципального уровня при управлении территориальным развитием с использованием наиболее эффективных инструментов.

В разработанной модели показана взаимосвязь стратегических инструментов регулирования, а именно стратегий социально-экономического развития региона и муниципальных образований, входящих в него, механизмов,

связанных с передачей полномочий, а также финансовых инструментов. Межмуниципальное сотрудничество будет рассмотрено в главе 4 настоящего исследования отдельно при изучении регулирования развития на муниципальном уровне в условиях целесообразности межмуниципального и внутримуниципального согласования интересов.

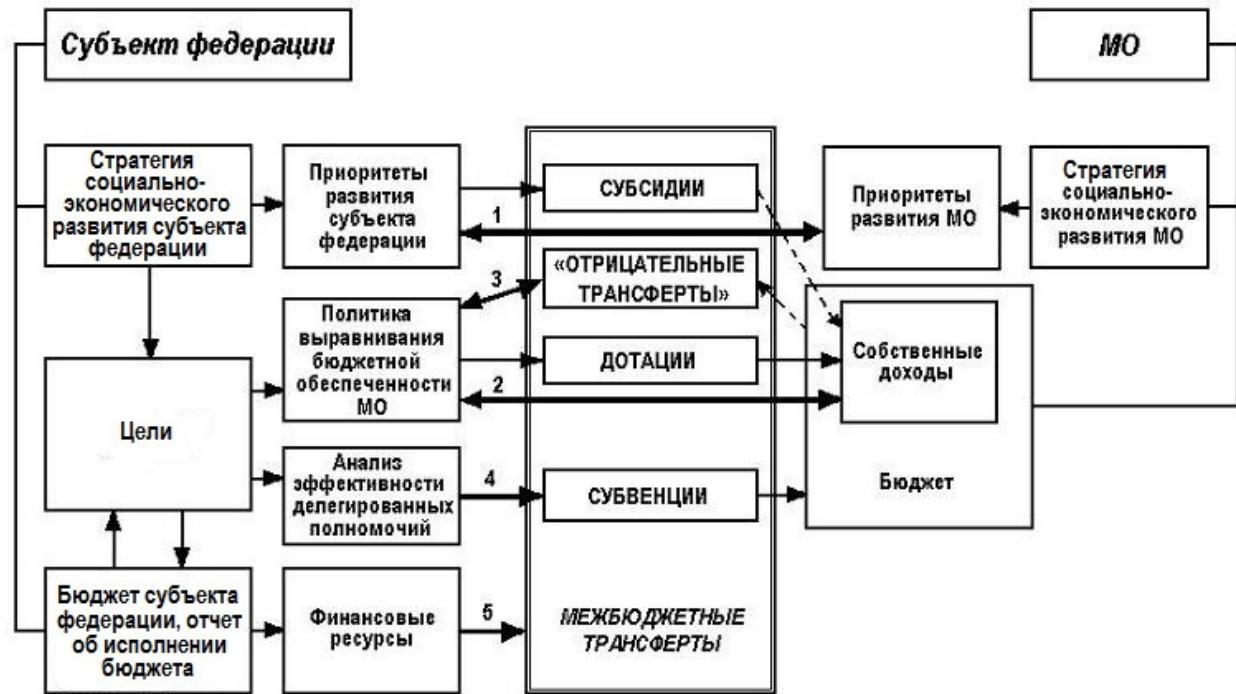


Рис.2.1. Модель регулирования социально-экономического развития субъекта федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов

Элементом стратегий социально-экономического развития региона и муниципальных образований, которые выделяются и согласуются на первом этапе реализации взаимодействия региона и муниципальных образований, являются приоритеты регионального и муниципального развития. Основным аспектом, обеспечивающим в данном случае согласование интересов, является соотношение (совпадение, взаимодополнение, противоречие) приоритетов развития региона и муниципальных образований (рис. 2.1, связь 1). Согласование интересов наиболее существенно при условии совпадения указанных приоритетов, то есть когда $p_x = p_x'$, так как общие цели позволяют объединять ресурсы для их достижения на основе взаимной заинтересованности в результатах. В случае несовпадения приоритетов необходимо оценить, используя экспертные оценки, степень

соответствия приоритета субъекта федерации, являющегося целью софинансирования, приоритетам конкретного муниципального образования, выявить противоречия, независимость или взаимодополнение интересов и обеспечивать их согласование.

При согласовании приоритетов регионального и муниципального развития может использоваться такой действенный инструмент, относящийся к группе финансовых инструментов, как субсидии.

На основе анализа стратегий регионального развития выявляются приоритеты субъекта РФ при использовании бюджетно-налоговых инструментов регулирования муниципального развития. В частности, делается вывод о возможностях и масштабах стимулирующей политики. Стимулирование должно быть направлено на обеспечение более высокого уровня согласованности интересов по сравнению с тем, который сформировался до внедрения соответствующих процедур. Так, интерес муниципального образования в получении трансфертов очевиден и отражается, согласно формуле (2.3) в составляющей I_2 , которая зависит от переменной T . Для более детальной оценки влияния стимулирующих трансфертов на процесс согласования интересов необходимо учесть специфику стимулирующего механизма, а именно те результаты, достижение которых становится возможным при получении данного трансфера. Если это стимулирование основано на увеличении налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, то заинтересованность муниципального образования характеризуется зависимостью не только от переменной T , но также и от объема налоговых доходов N^* и объема неналоговых доходов NN^* муниципального бюджета.

При этом интерес субъекта федерации характеризуется, согласно формуле (2.4), составляющей I_2 , динамика которой обусловлена изменением объема налоговых доходов N_M и неналоговых доходов NN_M местных бюджетов всех муниципальных образований региона. Таким образом, в данном случае отдельные переменные, определяющие интересы муниципального и регионального уровней, совпадают, а следовательно, обеспечивается процесс согласования интересов в рамках распределения межбюджетных трансфертов данного вида.

При реализации стимулирования муниципальных образований на основе достижения качественных показателей согласование интересов принимает несколько иную форму. Если в качестве таких показателей выступает, например, эффективное решение определенных вопросов местного значения, то имеет место совпадение интересов: для муниципальных образований составляющая I_3 в формуле (2.3) зависит от переменных f_1, f_2, \dots, f_t , характеризующих эффективную реализацию всех функций, законодательно отнесенных к вопросам местного значения. Отметим, что при реализации такого стимулирования органы власти субъекта федерации действуют на основе заинтересованности в эффективной реализации вопросов местного значения, что означает возникновение у них дополнительного значимого интереса, для реализации которого и формируются такие стимулирующие механизмы.

Таким образом, при использовании стимулирующих дотаций предполагается эффективное согласование интересов сторон, специфика которого связана с теми параметрами, на основе которых осуществляется стимулирование.

Выравнивающие трансферты, выделяемые из регионального бюджета, на первый взгляд, не являются инструментами регулирования территориального развития, т.к. ориентированы на решение тактических задач. Однако и данный инструмент имеет определенный потенциал для воздействия на территориальное развитие, так как при выравнивании необходимо определить степень снижения территориальных диспропорций, которую планируется достичь, одновременно желательно избежать дестимулирующего воздействия данных трансфертов на развитие муниципальных образований (рис.2.1, связь 2).

В общем случае интерес субъекта федерации, распределяющего дотации, состоит в том, чтобы достичь поставленной цели, используя минимум бюджетных средств, именно поэтому

$$I' = I_4(O, K) \rightarrow \min. \quad (2.6)$$

При этом предполагается достичь установленного минимального уровня бюджетной обеспеченности получателей дотаций, что зависит как от исходного уровня различий в распределении доходного потенциала, так и выбранных

критериев выравнивания. Интерес каждого муниципального образования состоит, напротив, в получении максимально возможного объема дотаций без каких-либо ограничений, что соответствует компоненту I_2 в формуле (2.3). Таким образом, распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности изначально может рассматриваться как процесс, который в общем случае не обеспечивает согласования интересов сторон. Основной задачей в сфере согласования интересов с использованием дотаций является избежание конфликтов, возникающих в отдельных случаях, которые рассмотрены ниже.

Особым видом субсидий, которые используются на основании статьи 142 БК РФ, являются «отрицательные трансферты» (2.1, связь 3). Использование «отрицательных трансфертов» провоцирует конфликт финансовых интересов и может рассматриваться как инструмент «дестимулирования» муниципальных образований, у которых в случае использования такого метода регулирования формируется заинтересованность в том, чтобы показатели бюджетной обеспеченности не достигали того уровня, когда они будут вынуждены перечислять часть средств в региональный бюджет, что, в свою очередь, провоцирует неэффективные финансовые решения при формировании доходов местных бюджетов.

Использование межбюджетных трансфертов влияет на структуру интересов муниципального уровня. Если базовые интересы, не связанные с получением межбюджетных трансфертов, могут быть представлены формулой

$$I_M = I_1(p_1, p_2 \dots p_x) + I_2(N, NN) + I_3(f_1, f_2 \dots f_m) \rightarrow \max, \quad (2.7)$$

то после введения системы трансфертов осуществляется неизбежный переход к формуле (2.3). Влияние отрицательных трансфертов в данном случае проявляется достаточно сильно и состоит в том, что изменились переменные в компоненте I_2 : вместо заинтересованности в увеличении налоговых и неналоговых объемов до максимального уровня (N, NN) формируется заинтересованность в их нарастании до определенного предела (N^*, NN^*), то есть до такого объема поступлений, который позволит избежать изъятия доходов в региональный бюджет, при этом обеспечив наибольший возможный объем доходов местного бюджета.

При характеристике интересов субъекта федерации в качестве критерия увеличения бюджетных доходов использовался консолидированный региональный бюджет, что представляется более правильным, так как в нем отражены все налоговые и неналоговые доходы, которые становятся источником финансирования бюджетных расходов регионального и местного уровня на территории данного субъекта федерации. В качестве переменных составляющей I_2 выступают не только объемы налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета N_R и NN_R , но и объемы налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов всех муниципальных образований региона N_M и NN_M . Соответственно,

$$N_M = \sum_{i=1}^g N_i, \quad (2.8)$$

или, с учетом ограничений, возникающих при использовании механизма межбюджетных трансфертов, который позволит избежать изъятия доходов в региональный бюджет, при этом обеспечив наибольший возможный объем поступлений,

$$N_M = \sum_{i=1}^g N'_i \quad (2.9)$$

где g – количество муниципальных образований региона.

Очевидно, что $N_i \geq N'_i$, поэтому, в отсутствие отрицательных трансфертов региональные и муниципальные интересы согласуются более полно.

Исключением является та ситуация, когда основным интересом, реализуемым администрацией субъекта федерации, будет только увеличение доходов регионального бюджета: для нее является целесообразным максимальное изъятие средств из местных бюджетов, однако затем неизбежно последует их перераспределение между муниципальными образованиями. Однако широкое использование «отрицательных трансфертов» ставит этот тезис под сомнение и провоцирует реализацию фискальной бюджетной политики региона в отношении органов местного самоуправления, что приводит к рассогласованию региональных и муниципальных интересов. На наш взгляд, рассматривая трансферты в качестве инструмента обеспечения территориального развития на основе согласования

интересов, субъектам федерации следует при наличии такой возможности отказаться от данного метода межбюджетного регулирования. Исключение составляют регионы, в которых явно недостаточно средств для обеспечения минимального выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Следующим инструментом, используемым для регулирования территориального развития, который отражен на схеме, является делегирование полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления (рис. 2.1, связь 4). Отношения региона и муниципальных образований в данном случае аналогичны взаимоотношениям федерации и субъектов федерации. Делегирование полномочий теоретически происходит в случае, если имеется возможность их более эффективной реализации на соответствующем уровне государственной власти или местного самоуправления. Процесс передачи полномочий не является конфликтным для субъекта федерации и муниципальных образований, если адекватно определены полномочия и их стоимость, а также своевременно переданы соответствующие источники финансирования. Для обеспечения данной задачи следует периодически возвращаться к оценке эффективности реализации полномочий на различных уровнях бюджетной системы и обеспечивать своевременное перераспределение средств. Конфликты могут возникнуть при условии недостаточного или несвоевременного выделения средств, что наблюдалось во многих муниципальных образованиях в конце 90-х – начале 2000-х гг., когда передаваемые полномочия не финансировались, или финансировались несвоевременно, или в недостаточном объеме. В современных условиях количество таких явных конфликтов существенно снизилось, а проблемы обусловлены необходимостью оценки эффективности делегирования полномочий на местный уровень, а также неравномерным поступлением средств в течение года, преимущественно в конце периода, что затрудняет их освоение. Перераспределение полномочий предполагает обязательно комплексное использование такого финансового инструмента как субвенции. При прочих равных условиях муниципальные образования заинтересованы в получении субвенций в меньшей степени, чем дотаций и субсидий, являющихся частью

собственных доходов бюджета и, следовательно, расходующихся на реализацию функций местного самоуправления.

В организационном плане процесс согласования интересов на основе использования межбюджетных трансфертов предполагает анализ состояния экономики, финансов и социальной сферы территорий, выявление основных целей развития субъекта федерации и муниципальных образований. Взаимодействие региональных и местных властей предлагается осуществлять на основе документов, характеризующих финансовое положение субъекта федерации и перспективы его развития: стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочный период, бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период. Для анализа местной бюджетно-финансовой политики рекомендуется использовать аналогичные документы муниципальных образований.

Предполагается, что оценка соответствующей документации субъекта федерации и муниципальных образований будет осуществляться экономическими службами администрации региона. На основе анализа указанных документов предполагается выявить структуру интересов региональных и местных властей и, по возможности, осуществить их балльную оценку на основе экспертного опроса. Далее следует выявить значение различных инструментов в плане оценки согласованности или, напротив, несоответствия интересов сторон. При условии выявления конфликтов их следует классифицировать по предложенным ниже критериям и, по возможности, разработать мероприятия, направленные на сглаживание и разрешение противоречий. Рассматривая перспективы согласования интересов с использованием межбюджетных трансфертов, следует отметить, что в процессе применения данного вида инструментов регулирования территориального развития достаточно вероятно и возникновение конфликтов.

По нашему мнению, можно выделить несколько видов конфликтов интересов, связанных с применением инструментов регулирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, а в отдельных случаях – обусловленных ими. В качестве классификационных признаков можно, в

частности, предложить возможности сторон к разрешению конфликта, степень проявления, «гласность» конфликта.

Согласно первому классификационному признаку следует выделить конфликты, когда стороны имеют равные (или близкие) возможности в их разрешении, и конфликты, когда указанные возможности сторон существенно различны.

Так, конфликты органов местного самоуправления отдельных региональных центров и органов власти субъектов федерации в условиях непроработанности законодательства первой половины 90-х гг. XX в. могут служить примерами, когда стороны имели равные или близкие возможности их разрешения. К этой же группе конфликтов можно отнести ситуации, при которых для преодоления возникших противоречий как региональные, так и местные органы власти имеют равные возможности обращения и получения адекватной реакции от федеральных властей в разрешении конфликта. Однако на сегодняшний день подобные случаи являются скорее исключением, чем правилом.

Конфликты, когда стороны имеют явно неравные возможности в их разрешении, достаточно распространены в современной России: по сравнению с органами местного самоуправления потенциал органов власти субъектов федерации, в сфере правового регулирования, распределения экономических ресурсов и принятия решений в области выбора и реализации развития в приоритетных направлениях несоизмеримо больше. При этом если не учтены или не полностью учтены интересы органов местного самоуправления одного, нескольких или всех муниципальных образований региона, они не могут оказать существенного воздействия на систему регулирования территориального развития и распределение соответствующих ресурсов. Муниципальные власти не могут воздействовать на определение приоритетных направлений территориального развития, в которых будут реализовываться соответствующие программы, предполагающие использование значительных объемов средств, в том числе и на условиях софинансирования.

По степени проявления, «гласности», способам разрешения можно выделить конфликты, разрешаемые с использованием механизмов,

установленных действующим законодательством, «бюджетные войны» и «скрытые» конфликты.

Конфликты, разрешаемые с использованием механизмов, установленных действующим законодательством, включают все ситуации, когда одна из сторон для разрешения возникших противоречий предпринимает попытки – независимо от их успешности – изменения сложившегося положения дел посредством обращения к нормативно-правовым процедурам.

Под «бюджетными войнами» понимаются такие конфликты, которые носят гласный характер, а для их разрешения стороны не только активно вовлекают дополнительных участников, в том числе федеральные органы власти, но и прибегают к незаконным действиям, в частности – к отказу от перечисления средств в соответствующий бюджет. Подобные конфликты были распространены в 90-е гг. XX в. между органами местного самоуправления административных центров регионов и органами власти соответствующих субъектов федерации. В настоящий момент наблюдаются иные виды конфликтов, в частности, «скрытые» конфликты интересов.

«Скрытые» конфликты интересов характеризуют, по нашему мнению, ситуацию, когда сторона, интересы которой нарушены или ущемлены, не предпринимает каких-либо действий для разрешения сложившегося положения дел. Очевидно, что на практике в роли «пострадавшей» стороны выступают муниципальные образования, а не региональные власти, причем данный вид конфликтов получает все более широкое распространение в современной России. В данной группе можно выделить, например, конфликты, связанные с организационными преобразованиями муниципальных образований, неоправданными с позиции органов местного самоуправления и местных сообществ.

В зависимости от особенностей используемых инструментов территориального регулирования можно выделить конфликты, обусловленные сущностью используемых механизмов и инструментов, в частности, несогласованность интересов участников межмуниципального сотрудничества.

При использовании бюджетно-налоговых инструментов регулирования территориального развития подобными конфликтами, обусловленными именно сущностью используемых механизмов и инструментов межбюджетного регулирования, можно считать конфликты, возникающие в результате применения ограничений, содержащихся в статье 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая вводит условия предоставления трансфертов из бюджета субъекта федерации.

2.3. Результативность инструментов социально-экономического развития при согласовании региональных и муниципальных интересов

Все выделенные инструменты регулирования территориального развития оказывают влияние на согласование региональных и муниципальных интересов, их использование взаимосвязано. В частности, правовые инструменты определяют границы применения инструментов регулирования территориального развития, а механизмы, связанные с финансовым регулированием, обеспечивают действенность инструментария стратегического планирования. Таким образом, данная система, как уже было отмечено в первой главе исследования, характеризуется множеством прямых и обратных связей между входящими в нее элементами.

Рассмотрим более подробно возможности и ограничения в сфере согласования региональных и муниципальных интересов, связанные с использованием различных инструментов.

Правовые инструменты определяют общие правила игры в области регулирования территориального развития. В ряде случаев они могут непосредственно способствовать или препятствовать согласованию региональных и муниципальных интересов. Например, если законодательно установлена обязательность применения отрицательных трансфертов, то такой правовой механизм препятствует согласованию интересов сторон, обостряя их конфликт. Однако в большинстве своем федеральные законы носят более общий характер, воздействуя на согласование интересов региона и муниципальных образований

косвенно. В большей степени на согласование интересов влияют региональные законы и муниципальные правовые акты. В частности, региональные законы определяют основы организации и реализации инициативного бюджетирования в субъекте РФ, а значит, правила участия в проектах инициативного бюджетирования региональных и местных властей, организаций и граждан, уровни софинансирования проектов из территориальных бюджетов. Муниципальные правовые акты регулируют организационные аспекты самообложения граждан, что предполагает согласование интересов местных властей и граждан, являющихся плательщиками сборов и благополучателями при реализации проекта за счет собранных средств. Муниципальные документы устанавливают правила предоставления налоговых льгот по местным налогам, а значит, влияют на согласование интересов местных властей, налогоплательщиков и получателей бюджетных услуг. Кроме того, муниципальные правовые акты устанавливают правила функционирования дорожных фондов, выпуск облигационных займов и многие другие вопросы, затрагивающие согласование экономических интересов на местном уровне.

Таким образом, правовые инструменты могут директивно влиять на согласование интересов, но в большей степени это свойственно региональным документам, так как именно в них детализируются правила взаимодействия региональных и местных властей и других участников, интересы которых должны быть учтены.

Механизмы стратегического планирования также играют существенную роль при согласовании интересов регионального и местного уровней управления. Как уже было отмечено, такое согласование происходит, в частности, при определении приоритетов развития муниципальных образований и региона в целом. Совпадение или взаимодополнение приоритетов территориального развития, выделенных на региональном и местном уровне, способствует более полному согласованию интересов сторон. В обратном случае могут возникнуть или обостриться конфликты интересов. Как показала практика, встречаются ситуации, когда документы социально-экономического развития территорий носят отчасти формальный характер, заявленные в них приоритеты не являются

таковыми фактически. В этом случае существенного влияния на степень согласованности региональных и муниципальных интересов механизмы стратегического планирования не оказывают. Следовательно, основными факторами, влияющими на согласование интересов, в данной группе являются цели, задачи и приоритеты развития субъекта РФ и муниципальных образований.

Межмуниципальное сотрудничество играет особую роль при согласовании интересов различных муниципальных образований. Социально-экономическое развитие, в особенности на поселенческом уровне, может быть реализовано с использованием механизмов экономического взаимодействия муниципальных образований при решении вопросов местного значения. В данном случае проявляется положительное воздействие эффекта масштаба, при условии, что приоритеты развития сходны и интересы муниципальных образований совпадают или дополняют друг друга. В сфере согласования региональных и местных интересов межмуниципальное сотрудничество также имеет определенный потенциал, в частности, который может быть реализован при взаимодействии различных союзов и объединений муниципальных образований с региональными властями. Однако в российской практике, в отличие от зарубежного (в частности, немецкого) опыта, данные организации не получили необходимого политического веса и оказывают недостаточное влияние на принятие решений на региональном и федеральном уровнях управления. Поэтому, они не могут рассматриваться как действенный инструмент согласования интересов в целях обеспечения территориального развития. В целом механизмы межмуниципального сотрудничества имеют значительный потенциал, однако в российских условиях он реализован в малой степени.

Перераспределение полномочий и последующая передача ресурсов преследует цели обеспечения более эффективного развития территорий, но накопленный опыт в данной сфере позволяет сделать вывод, что согласование интересов регионального и местного уровня в этом случае не достигается. Более того, чрезмерные по частоте и объему изменения в сфере распределения полномочий и компетенций и массовое делегирование полномочий приводят к дисбалансу ответственности, контроля и интересов, что ухудшает общее

положение дел в данной сфере. Реальное согласование интересов с использованием рассматриваемого инструмента может быть достигнуто только в случае если перераспределение полномочий и их делегирование является редкой практикой, обусловленной накопленным опытом, подсказывающим о возможностях более эффективной реализации того или иного полномочия на другом уровне управления, чем происходит на сегодняшний день, с учетом соблюдения принципа субсидиарности. Только при условии реализации названного принципа вероятной становится гармонизация интересов.

Инструменты финансового регулирования территориального развития имеют значительный потенциал. Как справедливо отмечает С.Н. Леонов в современных условиях «необходимо искать бюджетно-финансовые механизмы реализации региональных стратегических инициатив, так как реализация стратегии развития любого региона потребует привлечения значительных финансовых ресурсов»⁵⁴.

Применение данных инструментов регулирования территориального развития может приводить и к повышению уровня согласованности региональных и муниципальных экономических интересов, и, напротив, к более сильному их рассогласованию. Так, механизмы финансового вовлечения граждан в общем случае оказывают положительное влияние на согласование интересов. Однако это происходит только в случае их корректного (т.е. добровольного и инициированного «снизу») использования. Если данное правило не соблюдается, например, происходит использование схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей, давление на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований, то конфликт интересов в связи с использованием инициативного бюджетирования, напротив, обостряются. Аналогично и при принятии решений о самообложении граждан, если причины внедрения самообложения связаны с давлением на жителей со стороны властей, или со стремлением получить трансферты из вышестоящего бюджета, то потенциал согласования интересов при регулировании

⁵⁴ Леонов С.Н. Бюджетные стимулы регионального развития // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 5. С. 727.

территориального развития не реализуется, обостряется их конфликт, протекающий в скрытой или явной форме. Чаще подобные конфликты протекают именно в скрытой форме, что связано с неравноправностью их участников. В частности, возможны неплатежи со стороны значительной части граждан, «добровольно» поддержавших их установление, что приводит к поиску рычагов административного давления со стороны властей и иным проявлениям скрытых конфликтов интересов.

Налоговые механизмы, в зависимости от особенностей их применения могут способствовать согласованию интересов, а могут приводить к обратному результату. Например, налоговые льготы, предоставляемые на федеральном уровне по местным налогам, замедляют территориальное развитие и иллюстрируют конфликты интересов различных уровней управления, в которых пострадавшей стороной являются местные власти и местные сообщества. Последствия использования по соответствующим налогам региональных и местных льгот зависят от уровня их эффективности. В данном случае согласуются интересы региона или муниципального образования и налогоплательщика, которому предоставлена соответствующая льгота. Согласование региональных и местных интересов не происходит, за исключением тех случаев, когда региональные власти используют дополнительные финансовые или административные рычаги влияния на применение местных льгот. Такие ситуации возникают, например, когда используются условия предоставления межбюджетных трансфертов дотационным муниципальным образованиям, среди которых требования к использованию льгот по местным налогам, методикам оценки их эффективности и тому подобные. Следствием конфликта интересов, влияющим на перспективы социально-экономического развития, является то обстоятельство, что несмотря на повсеместное использование методик оценки эффективности налоговых льгот на региональном и местном уровне, их применение часто носит формальный характер.

Передача налоговых нормативов из региональных бюджетов местным является инструментом территориального развития, который в большинстве случаев способствует согласованию региональных и местных интересов. Это

связано с тем, что субъект РФ, отдавая часть налоговых доходов на местный уровень, в условиях их значительной централизации, обеспечивает гармонизацию интересов, учитывая необходимость развития мотивации муниципальных образований к самофинансированию развития. Проблемой в «поле интересов» в данном случае может являться противоречивость интересов муниципальных образований, характеризующихся различным экономическим потенциалом. В частности, передача части налога на прибыль в местные бюджеты привлекательна для экономически развитых муниципальных образований и неэффективна в отношении территорий с неразвитой промышленностью и преобладанием нетрудоспособного населения.

Каждый из видов межбюджетных трансфертов может повысить уровень согласования интересов в ходе регулирования территориального развития, но возможна и обратная ситуация. При этом влияет не только сумма средств и цели, на которые они были выделены, но и специфика использования конкретных механизмов и методик распределения средств. В частности, когда распределение субсидий между муниципальными образованиями регламентировано законом о региональном бюджете заранее, уровень согласованности интересов выше, чем в ситуации, когда субсидии выделяются на определенную цель в рамках программы единой строкой без указания сумм средств, которые будут выделены конкретным получателям. Во втором случае, наблюдается явное доминирование интересов региона над местными интересами в ходе регулирования социально-экономического развития. Как показала практика, на сегодняшний день преобладает именно такая ситуация.

Таким образом, влияние финансовых инструментов регулирования территориального развития в наибольшей степени затрагивает процедуры согласования интересов. Налоговые льготы, передаваемые нормативы налоговых доходов, межбюджетные трансферты являются практическими инструментами согласования интересов. В случае, если они используются некорректно, то могут напротив приводить к рассогласованию интересов участников территориального развития на субфедеральном уровне. Необходимо принять во внимание, что возможности органов власти субъектов РФ по использованию финансовых

инструментов достаточно существенны. Как указывает С.Н. Леонов и М.Н. Соломко: «Политика субъекта РФ по регулированию доходов местных бюджетов позволяет в определенной мере снизить уровень концентрации доходов в региональном бюджете и расширить финансовые возможности муниципальных образований»⁵⁵.

Итак, различные инструменты регулирования территориального развития оказывает определенное влияние на согласование региональных и муниципальных интересов. При этом степень их воздействия неодинакова. Согласование региональных и муниципальных интересов в общем случае способствует ускорению территориального развития, поэтому, данный фактор должен учитываться при оценке целесообразности и эффективности использования различных инструментов развития на субфедеральном уровне (таблица 2.3).

Таблица 2.3 – Классификация инструментов регулирования территориального развития

Влияние	Инструменты	Особенности согласования интересов
Существенно влияют на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития	Выравнивающие дотации; Стимулирующие дотации; Субсидии (в т.ч. субсидии из инвестиционного фонда субъекта РФ)	Имеют существенный потенциал к повышению уровня согласованности интересов за счет усиления заинтересованность местных властей в реализации эффективной экономической политики
	Передача налоговых нормативов, инициированная региональными органами власти	
	Инициативное бюджетирование	Предполагает согласование интересов региональных и местных властей, а также жителей и организаций, активно используется в настоящее время, однако, возникают сложности с корректным использованием инструментария
	Межмуниципальное экономическое сотрудничество	Предполагает согласование интересов различных муниципальных образований, имеет большой потенциал, но мало распространено в российской практике
Оказывают	Стратегии СЭР субъектов	Создают условия для дальнейшего согласования

⁵⁵ Леонов С.Н. Соломко М.Н. Оценка уровня бюджетной децентрализации в системе межбюджетных отношений субъекта федерации и муниципальных образований // Известия Байкальского государственного университета. 2015. Т. 25. № 5. С. С. 810

некоторое влияние на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития	РФ и муниципальных образований;	интересов регионального и местного уровня, определяющееся выбранными приоритетами, целями и задачами развития
	Государственные (муниципальные) программы	Конкретизируют условия для дальнейшего согласования интересов регионального и местного уровня, определяющееся выбранными приоритетами, целями и задачами развития
	Передача налоговых нормативов, в обязательном порядке предусмотренная федеральным законодательством; Региональные и местные налоговые льготы	Позволяет властям субъекта РФ учесть социально-экономические различия муниципальных образований, определяющие дифференциацию их интересов. Льготы являются традиционным инструментом согласования интересов органов власти и налогоплательщиков, их результативность определяется с учетом социального и экономического эффекта.
	Самообложение граждан	Положительно влияет на согласованность интересов на муниципальном уровне
	Федеральные законы (в частности, БК РФ, НК РФ, Закон о стратегическом планировании, профильные законы)*	В большинстве своем федеральные законы носят общий характер и воздействуют на согласование региональных и муниципальных интересов косвенно. Лишь в ряде случаев они могут непосредственно способствовать или препятствовать согласованию региональных и муниципальных интересов.
	Региональные и муниципальные правовые акты (например, об инициативном бюджетировании, о бюджетном процессе, о самообложении граждан, о предоставлении налоговых льгот по местным налогам и др.)*	Могут директивно влиять на согласование интересов, но в большей степени это свойственно тем документам, в которых детализируются правила взаимодействия региональных и местных властей и других участников, интересы которых должны быть учтены в процессе территориального развития.
Не оказывают существенного влияния на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития или влияют отрицательно	Внесение изменений в перечни полномочий; Делегирование полномочий	Оказывает негативное влияние на степень согласованности интересов в связи с чрезмерностью применения в российской практике
	Региональные и муниципальные займы	Не оказывают существенного воздействия на согласование интересов
	Федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам	Не оказывают положительного влияния на согласование интересов, ухудшают экономическое положение регионов и муниципальных образований

* – для различных правовых инструментов степень воздействия на согласование интересов может существенно отличаться

Таким образом, к наиболее действенным инструментам с позиций согласования региональных и муниципальных интересов отнесены

межбюджетные трансферты, передача налоговых нормативов, инициативное бюджетирование и межмуниципальное сотрудничество.

Итак, проведен системный анализ инструментов социально-экономического развития территорий, выявлено, что наибольшее распространение в современной российской практике получили инструменты стратегического планирования, однако их использование без адекватной ресурсной базы недостаточно эффективно. Установлена первостепенная роль бюджетно-налоговых инструментов для регулирования территориального развития на субфедеральном уровне, обусловленная, как дефицитом бюджетных средств на местном уровне, препятствующим эффектному использованию программных инструментов развития, так и действенностью бюджетно-налоговых инструментов, связанной с их непосредственным влиянием на структуру интересов участников процесса социально-экономического развития.

Выводы

1. Отдавая должное значительной исследовательской работе, проделанной отечественными и зарубежными учеными в области изучения взаимодействия сторон в социальных и экономических системах, вопросам согласования интересов региональных и местных властей при реализации механизмов регулирования социально-экономического развития территорий пока уделяется недостаточно внимания. Под интересом субъекта федерации или муниципального образования предлагается понимать мотивы соответствующего агента экономических отношений, реализующиеся в экономической политике. Тогда согласование интересов должно представлять собой процесс анализа возможностей субъекта федерации формировать и реализовывать систему регулирования территориального развития, позволяющую как консолидировать «однонаправленные», то есть совпадающие либо взаимодополняющие друг друга интересы региона и муниципальных образований, так и сглаживать конфликты их «разнонаправленных» интересов. В обоих случаях бюджетно-налоговые инструменты, в частности, межбюджетные трансферты, представляемые из

бюджета субъекта федерации, могут рассматриваться в качестве элемента, обеспечивающего согласование интересов сторон.

2. Проведен анализ возможностей согласования интересов субъекта федерации и муниципальных образований при использовании инструментов регулирования территориального развития. Результаты данного анализа раскрывают особенности использования различных инструментов в контексте согласования интересов на региональном уровне. Исходя из этого, концепция регулирования территориального развития должна формулироваться с учетом согласования интересов на основе оценки влияния инструментов регулирования территориального развития на эффективность реализации экономической политики в регионе. Обоснован вывод о применимости авторского подхода в субъектах РФ, характеризующихся различными уровнями экономического развития, что связано с осложнившейся на практике субъективностью выбора инструментов регулирования социально-экономического развития на субфедеральном уровне. Выявлены и классифицированы основные виды конфликтов интересов региона и муниципальных образований, возникающие в процессе регулирования территориального развития на субфедеральном уровне. В качестве классификационных признаков рассматривались возможности сторон к разрешению конфликта, степень проявления, «гласность» конфликта. Согласно первому классификационному признаку следует выделить конфликты, когда стороны имеют равные (или близкие) возможности в их разрешении, и конфликты, когда указанные возможности сторон существенно различны. По степени проявления, «гласности», механизмам разрешения можно выделить конфликты, разрешаемые с использованием механизмов, установленных действующим законодательством, «бюджетные войны» и «скрытые» конфликты.

3. Инструменты регулирования территориального развития оказывают влияние на согласование региональных и муниципальных интересов. Проведен системный анализ инструментов социально-экономического развития территорий, выделены три основные группы инструментов с точки зрения воздействия на согласование региональных и местных интересов. Установлено, что наиболее действенными в данном контексте являются межбюджетные трансферты (за

исключением субвенций), передача налоговых нормативов, инициированная региональными органами власти, инициативное бюджетирование (при условии корректного использования инструментария), а также межмуниципальное экономическое сотрудничество, которое имеет большой потенциал, но мало распространено в российской практике. Указанные инструменты характеризуются непосредственным влиянием на структуру региональных и (или) муниципальных интересов.

ГЛАВА 3. ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Научно-методический подход к определению приоритетов социально-экономического развития территорий

Выбор приоритетов в экономике и социальной сфере, формирование организационных основ регулирования социально-экономического развития осуществляется руководством субъекта федерации с учетом сложившейся ситуации и перспектив региона. Данный выбор во многом обусловлен политическими факторами и не может основываться только на оценке экономической эффективности реализации тех или иных проектов и программ. Однако если определение приоритетных направлений развития субъекта федерации и муниципальных образований является преимущественно политическим решением, то достижение этих приоритетов достигается с использованием не столько административных, сколько экономических и финансовых методов регулирования.

Под приоритетами регионального развития мы понимаем направления экономики, социальной сферы и бюджетной политики, которые администрация субъекта федерации планирует финансировать в первую очередь с целью достижения определенных результатов и положительных изменений как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективах. Определение приоритетов социально-экономической политики субъекта федерации традиционно основывается на анализе соответствующих нормативных, правовых и инструктивных актов, к которым, в первую очередь, следует отнести стратегии социально-экономического развития региона. Однако изучение структуры и динамики расходов бюджета субъекта федерации часто показывает, что финансирование указанных направлений, заявленных в качестве приоритетов, не всегда характеризуется наибольшими или увеличивающимися в последовательных периодах объемами средств. На наш взгляд, существенное внимание должно уделяться тем направлениям использования средств, которые

представляют собой основу расходной части бюджета, что позволит повысить эффективность экономической политики субъекта федерации.

Материалы для анализа основных направлений бюджетных расходов должны быть подготовлены с достаточно высокой степенью формализации, что может быть реализовано на основе использования методических рекомендаций, разработанных автором.

Укрупнено методические рекомендации по анализу финансовой обеспеченности приоритетных направлений регионального развития могут быть представлены следующим образом.

1. По данным отчетов об исполнении бюджета рассчитывается структура бюджетных расходов за последние три года и на основе закона о бюджете на текущий год оценивается их плановая структура. Выделяются направления, расходы в которых превышают пороговый уровень (например, 10% от общего объема расходов) в двух из трех истекших годах и плановом периоде. Это позволяет отобрать для дальнейшего анализа те из них, расходы в которых наиболее существенны. При необходимости для более детального рассмотрения расходов в социальной сфере и анализа соответствующих приоритетов, а также оценки значимости социальных расходов для субъекта федерации проводится дополнительный анализ. На основе данных отчетов об исполнении бюджетов и плановых данных о бюджете на среднесрочную перспективу определяется объем расходов в социальной сфере: суммируются расходы на образование, здравоохранение и спорт, культуру, кинематографию, СМИ и социальную политику. Затем рассчитывается их доля в общем объеме расходов бюджета региона Y_{cup} и уровень социальных расходов в расчете на одного жителя $C\Gamma P_{ж}$:

$$Y_{cup} = C\Gamma P / P, \quad (3.1)$$

$$C\Gamma P_{ж} = C\Gamma P / H \quad (3.2)$$

где $C\Gamma P$ – расходы бюджета в социальной сфере (образование, здравоохранение, культура, социальная политика);

P – все расходы бюджета.

H – численность населения субъекта федерации.

2. На основе отчета об исполнении регионального бюджета составляется таблица, содержащая укрупненные результаты исполнения его расходной части.

3. Составляется таблица, содержащая те статьи бюджетных расходов, по которым наблюдается недовыполнение бюджета на 10 % и более, а также статьи, по которым наблюдается перевыполнение запланированного объема бюджетных расходов на 10 % и более.

4. Определяются темпы роста расходов по отдельным статьям и в целом. Это позволяет отобрать для дальнейшего анализа перечень направлений использования средств, расходы в которых увеличились наиболее существенно абсолютно и относительно.

5. Дополнительно конкретизируется структура расходов с точки зрения их экономического содержания. Это позволяет оценить значимость капитальных вложений для субъекта федерации. Учитывая, что текущие расходы преобладают над капитальными в подавляющем большинстве региональных и местных бюджетов, следует акцентировать внимание на динамике этих расходов в прошедшем периоде и их плановом уровне в будущем периоде.

6. В качестве фактически сложившихся основных направлений расходов регионального бюджета определяются те направления, в которых наблюдаются наибольшие объемы бюджетных расходов, существенные темпы роста и (или) существенное – более 10 % – перевыполнение плана по расходованию средств.

7. Сравнение фактически сложившихся основных направлений расходов регионального бюджета с «заявленными» приоритетами регионального развития, анализ распределения субсидий с позиции их соответствия данным приоритетам.

8. Установление наличия противоречий между заявленными приоритетами развития региона и основными направлениями расходования средств регионального бюджета.

9. Формирование рекомендаций по совершенствованию использования бюджетных средств.

Проведенный анализ заявленных и фактически выявленных приоритетов территориального развития показал, что между ними отсутствует устойчивая

связь. Так, приоритеты развития региона определены в стратегии развития Тульской области и включают в себя:

- 1) создание современной транспортной инфраструктуры;
- 2) оптимизацию товаропотоков, направленных в сторону московской агломерации и на северо-запад страны;
- 3) привлечение инвестиций в высокотехнологичные инновационные производства;
- 4) реализацию комплекса мер, направленных на стимулирование процессов модернизации предприятий гражданской промышленности, развитие высокотехнологичных производств, обеспечивающих выпуск наукоемкой продукции;
- 5) повышение доли такой продукции химического производства;
- 6) возрождение угледобычи и использования угля;
- 7) создание регионального оборонного холдинга;
- 8) обеспечение формирования собственной научно-исследовательской базы и центров инновационных разработок на территории области;
- 9) стимулирование тех видов сельскохозяйственной деятельности, которые максимально эффективны и координируются с работой предприятий пищевой промышленности области.
- 10) повышение рентабельности сельскохозяйственного производства, дальнейшее развитие взаимодействия сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности за счет роста доли привозного сырья, что позволит наращивать объемы промышленного производства в регионе и снизить сезонность его работы;
- 11) приобретение статуса общероссийского и мирового центра русского языка и культуры.

Противоречия в фактических и заявленных приоритетах конкретизируются и наглядно проявляются при использовании такого инструмента регулирования территориального развития как субсидии. Рассмотрим практику распределения субсидий местным бюджетам в Тульской области. По итогам исполнения бюджета за 2015 г. в регионе использовалось 36 видов субсидий. Распределение

субсидий между муниципальными образованиями осуществляется в Тульской области преимущественно в течение финансового года. Так, при принятии бюджета Тульской области на 2017–2019 гг. было распределено только 4 вида субсидий, средства, распределенные между муниципальными образованиями, составили суммарно 6 % общего объема субсидий, запланированных на 2017 г. Очевидно, что распределение субсидий в течение финансового года негативно влияет на возможности развития муниципальных образований - получателей, так как они сталкиваются с дополнительными сложностями при планировании собственных расходов на перспективу.

Анализ распределения субсидий муниципальным образованиям по отчету об исполнении бюджета за 2015 г. представлен в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Субсидии бюджетам муниципальных образований Тульской области

Направление	Кол-во видов субсидий	Основные программы и цели выделения субсидий	Доля, в общем объеме субсидий, %
Образование	6	<ul style="list-style-type: none"> – на модернизацию региональных систем дошкольного образования; – на создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятия физической культурой и спортом; – на строительство, реконструкцию образовательных организаций (2 вида субсидий для дошкольного и среднего образования); – на укрепление материально-технической базы муниципальных образовательных организаций (2 вида субсидий для дошкольного и среднего образования); 	6,39
Культура	2	<ul style="list-style-type: none"> – на укрепление материально-технической базы муниципальных учреждений культуры с целью создания кинозалов формата 3D, 2D; – на оплату труда работников муниципальных учреждений культурно-досугового типа; 	1,88
ЖКХ	11	<ul style="list-style-type: none"> – улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности (2 вида субсидий); – на мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (4 вида субсидий); – обеспечение жильем молодых семей (2 вида субсидий); – на мероприятия по газификации (2 вида субсидий); – на реализацию мероприятий по обеспечению территории жилой застройки объектами инженерной инфраструктуры; 	70,12
Спорт	4	<ul style="list-style-type: none"> – на реализацию мероприятий по развитию футбола; 	1,41

		<ul style="list-style-type: none"> – на адресную финансовую поддержку спортивных организаций, осуществляющих подготовку спортивного резерва для сборных команд РФ; – на строительство, реконструкцию объектов спортивного назначения; – на капитальный ремонт спортивных объектов, находящихся в муниципальной собственности; 	
Социальная политика	7	<ul style="list-style-type: none"> – на реализацию мероприятий государственной программы РФ "Доступная среда"; – на проведение оздоровительной кампании детей (программа по улучшению демографической ситуации и поддержке семей); – на укрепление материально-технической базы детских оздоровительных учреждений с – субсидии на преодоление последствий радиационных аварий (ЧАЭС) (4 вида субсидий); 	7,84
Дорожное хозяйство	2	<ul style="list-style-type: none"> – на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования; – на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов; 	0,47
Поддержка малого бизнеса	1	на софинансирование муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства;	0,25
Благоустройство	1	на мероприятия по комплексному благоустройству муниципального образования город Тула;	3,95
Развитие села	1	развитие сельских территорий (федеральные субсидии);	1,04
«Народный бюджет»	1	софинансирование проектов прошедших отбор.	6,65

Для Тульской области, исходя из реализуемых государственных программ субъекта РФ и выделяемых местным бюджетам субсидий, приоритетами являются сфера ЖКХ, а также в меньшей степени – финансирование образования, социальной политики и реализации программы «Народный бюджет». Наибольшие объемы средств направляются из областного бюджета в целях реализации жилищной политики на финансирование мероприятий по переселению граждан из аварийного жилья. В данном направлении муниципальным образованиям было выделено около 2 млрд руб., т.е. более половины от общего объема субсидий из бюджета региона. Средства выделялись как за счет областного бюджета, так и за счет средств госкорпорации Фонд содействия реформированию ЖКХ. Доля субсидий на финансирование ЖКХ из

областного бюджета в целом составляет более 35 % о общего объема субсидий, выделенных муниципальным образованиям в 2015 г. по всем софинансируемым направлениям и программам.

Следующим по значимости направлением является финансирование социальной политики, основной объем средств выделялся для финансирования проведения оздоровительной кампании детей. Данные расходы ежегодно финансируются в рамках региональной программы, ориентированной на улучшение демографической ситуации в регионе.

В сфере образования наибольшие объемы средств были использованы на софинансирование реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в рамках подпрограммы "Развитие дошкольного образования Тульской области", также осуществлялось софинансирование строительства и реконструкции зданий детских садов и школ. Следует отметить, что получателями данных субсидий были только Тула и Новомосковск, т.е. наиболее крупные города в области, имеющие возможности софинансировать значительные расходы, связанные с реализацией подобных дорогостоящих мероприятий.

Анализ исполнения расходов бюджетов по субсидиям, выделенным муниципальным образованиям, позволяет сделать вывод о недостаточном качестве планирования в данной сфере, т.к. первоначально запланированные суммы по наиболее масштабным с точки зрения выделяемого объема средств программам подвергались существенным корректировками. Например, общий объем субсидий на мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, осуществляемые за счет средств бюджета Тульской области, в рамках региональной адресной программы "Региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в Тульской области на 2013-2017 годы" государственной программы Тульской области "Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Тульской области" был снижен с 1006 млн руб. до 576 млн руб., а общий объем субсидий на модернизацию региональных систем дошкольного образования в рамках подпрограммы "Развитие дошкольного образования Тульской области" государственной

программы Тульской области "Развитие образования Тульской области" за 2015 год был снижен почти в 3 раза (с 226 млн руб. до 86 млн руб.).

Проведенный сравнительный анализ приоритетов, заявленных в стратегии социально-экономического развития, и софинансируемых расходных направлений позволил сделать вывод о том, что между ними отсутствует реальная устойчивая связь, т.к. ни жилищная политика, ни развитие дошкольного и школьного образования не обозначены в региональной стратегии в качестве приоритетов развития. Данный вывод иллюстрирует существенную проблему связанную с несогласованностью стратегических документов на региональном уровне. В такой ситуации, прежде чем анализировать согласование приоритетов субъекта РФ и муниципальных образований, являющееся основой использования субсидий для регулирования территориального развития, следует скорректировать содержание документов стратегического планирования в регионе, обеспечив их большую согласованность.

Как справедливо отмечают А.М. Лавров и Н.А. Бегчин, увеличение количества и объема стратегий и программных документов на региональном уровне без соответствующей увязки с бюджетными механизмами не гарантируют достижения целей, заявленных в данных документах. Они уделяют особое внимание именно государственным программам, так как они «закладываются» в соответствующий бюджет и, с большей степенью вероятности, будут реализованы на практике, чем стратегии социально-экономического развития⁵⁶.

Думается, что исходя из объемов и структуры субсидий, выделяемых муниципальным образованиям, будет обоснованным говорить, о наличии таких фактически приоритетных направлений развития региона как жилищная политика и развитие системы дошкольного образования. Для повышения эффективности финансирования приоритетных направлений необходимо оценить их значимость для конкретных муниципальных образований, исходя из муниципальных документов в области бюджетной политики и стратегического планирования.

⁵⁶ Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения "программных" бюджетов // Финансы. – 2016. – № 4. – С.3–12.

Как показал анализ структуры и динамики бюджетных расходов в ряде субъектов РФ ЦФО среди фактически значимых, и следовательно, приоритетных направлений расходов в большинстве из них можно выделить расходы на финансирование межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. Для уточнения места и роли указанных расходов мы рекомендуем использовать модель регионального бюджета.

Региональный бюджет является получателем трансфертов из федерального бюджета и источником предоставления дотаций, субвенций и субсидий муниципальным образованиям. Учитывая значимость трансфертов для формирования сбалансированных местных бюджетов, необходимо отметить, что активное финансовое регулирование со стороны субъекта федерации возможно и в некоторых случаях целесообразно. Например, используя финансовые инструменты, региональные власти могут стимулировать органы местного самоуправления к повышению налоговых и неналоговых доходов при наличии у территории неиспользуемого экономического потенциала, выделяя из бюджета субъекта федерации субсидии на долевое финансирование приоритетных для региона направлений. В результате становится возможным повышение уровня бюджетных расходов именно в этих направлениях за счет региональных и местных средств. Подобные мероприятия предполагают тесное взаимодействие администрации субъекта федерации и органов местного самоуправления, ориентированное на рост объемов консолидированного бюджета и повышение эффективности использования соответствующих финансовых ресурсов.

Возможности регионов в предоставлении муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов существенно отличаются. Для дотационных субъектов федерации совершенствование системы трансфертов является приоритетным направлением в оптимизации бюджетного финансирования, так как позволяет координировать использование средств регионального и муниципального уровней для обеспечения необходимых результатов в области социально-экономического развития территорий.

Для оценки возможностей региона в сфере финансовой политики, определения степени его участия в перераспределении средств между уровнями

бюджетной системы, анализа финансового состояния субъекта федерации, его основных проблем и перспективных направлений развития предлагается использовать модель регионального бюджета, отражающую его роль в процессе получения и предоставления межбюджетных трансфертов. Доходы указанного бюджета могут рассматриваться как сумма налоговых и неналоговых поступлений, а также трансфертов, поступающих из федерального бюджета, среди которых можно выделить средства, включаемые в собственные доходы, и субвенции. Расходы бюджета могут быть представлены как сумма текущих и капитальных расходов в экономике, социальной сфере, обеспечении инфраструктуры и управлении, а также межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям. Если в регионе используется практика «отрицательных трансфертов», поступающих из местных бюджетов, то они могут быть также отдельно выделены среди доходных источников.

Модель бюджета субъекта федерации позволяет оценить уровень централизации бюджетных ресурсов в регионе, достаточность налоговых и неналоговых доходов для финансирования расходов, не связанных с перераспределением средств между уровнями бюджетной системы, зависимости региона от трансфертов из федерального бюджета, его возможности в оказании финансовой помощи муниципальным образованиям.

Упрощенно модель бездефицитного регионального бюджета может быть представлена следующим образом:

$$\begin{aligned} НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{суб}^{omp} = \\ = TP + KP + МБТ_{соб}^p + МБТ_{соб}^p, \end{aligned} \quad (3.3)$$

где $НЛ$ – налоговые доходы бюджета;

$НН$ – неналоговые доходы бюджета, в том числе доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

$МБТ_{соб}^{\phi}$ – межбюджетные трансферты, поступающие из федерального бюджета, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

$МБТ_{соб}^{\phi}$ – субвенции, поступающие из федерального бюджета;

MBT_{cyb}^{omp} – «отрицательные трансферты» (субсидии), поступающие из муниципальных бюджетов;

TP – текущие расходы бюджета;

KP – капитальные расходы бюджета;

MBT_{coo}^p – межбюджетные трансферты, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

MBT_{cbb}^p – субвенции, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные.

В случае если «отрицательные трансферты» незначительны в сравнении с общим объемом средств, перераспределяемых в регионе, они могут не выделяться среди доходных источников регионального бюджета.

Учитывая, что многие субъекты Федерации формируют бюджет с дефицитом, модель для них может быть представлена в следующем виде:

$$\begin{aligned} HЛ + HН + MBT_{coo}^{\phi} + MBT_{cbb}^{\phi} + MBT_{cyb}^{omp} + ИФ = \\ = TP + KP + MBT_{coo}^p + MBT_{cbb}^p, \end{aligned} \quad (3.4)$$

где $ИФ$ – источники финансирования бюджетного дефицита.

Соотношение значений $MBT_{coo}^{\phi} + MBT_{cbb}^{\phi}$ и $MBT_{coo}^p + MBT_{cbb}^p - MBT_{cyb}^{omp}$ позволяет сделать общий вывод о том, является ли регион «конечным» получателем межбюджетных трансфертов или они преимущественно перераспределяются между муниципалитетами. Для получения более детальных результатов мы рекомендуем сравнивать получаемые и перераспределяемые субвенции, учитывая предоставление субвенций муниципалитетам за счет федеральных и региональных средств, анализировать объемы дотаций, получаемых региональным бюджетом на выравнивание бюджетной обеспеченности, и средств, расходуемых им для решения этой же задачи на региональном уровне.

Для оценки эффективности использования целевых межбюджетных трансфертов в модели могут быть выделены все виды получаемых и перераспределяемых субсидий и субвенций из бюджета субъекта Федерации. Это позволит соотнести направления использования указанных трансфертов с

применением прямого финансирования из регионального бюджета и привлечения к софинансированию соответствующих расходов бюджетов муниципальных образований региона. Для оценки возможности укрупнения трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям, могут быть сформированы группы субвенций и субсидий по целям их предоставления (например, «социальные», «инфраструктурные» субсидии и субвенции). Формирование таких групп позволит обеспечить адекватное сравнение получаемых и перераспределяемых трансфертов по соответствующим направлениям, сформировать конкретные рекомендации по их объединению и эффективному использованию для обеспечения социально-экономического развития региона в целом.

Оценивая доходные поступления бюджета субъекта федерации, следует определить их достаточность для финансирования всех расходов, за исключением межбюджетных трансфертов, направляемых муниципальным образованиям:

$$НЛ + НН \geq TP + KP. \quad (3.5)$$

В данном неравенстве региональный бюджет представлен изолированно, без учета его взаимодействия с федеральным и муниципальными бюджетами. На практике региональные бюджеты являются обязательным звеном системы межбюджетных отношений, получателями трансфертов из федерального бюджета и источником финансирования существенной части расходов муниципальных образований.

Предлагаемая нами модель может использоваться для оценки динамики бюджета конкретного региона, его участия в межбюджетных отношениях в последовательных периодах и для сравнения бюджетов различных регионов. Данная модель была апробирована на примере ряда субъектов федерации. Так, при анализе бюджета Тульской области было установлено, что доля расходов капитального характера составила менее 10 % от общего объема расходов: в 2014 году 6,4 %, в 2015 году – 9,1 %. В период с 2008 г. по 2014 г. было выявлено, что налоговых и неналоговых доходов хватает для финансирования более 95 % текущих и капитальных расходов бюджета, за исключением оказания помощи

бюджетам муниципальных образований. Например, в 2012 г. объем налоговых и неналоговых доходов превысил на 3% сумму текущих и капитальных расходов областного бюджета. Следовательно, все текущие и часть капитальных расходов могут быть профинансираны за счет налоговых и неналоговых источников, собираемых на территории региона и зачисляемых в его бюджет. Сопоставление $MBT_{соб}^{\phi} + MBT_{соб}^{P}$ и $MBT_{соб}^P + MBT_{соб}^P$ позволяет сделать вывод о том, что объем получаемых межбюджетных трансфертов, например, в Тульской области в 2014 г. 2,2 раза меньше объема межбюджетных трансфертов, распределяемых между муниципальными образованиями, что косвенно свидетельствует о достаточном уровне децентрализации бюджетной системы региона.

По итогам применения предложенной модели для конкретного субъекта федерации можно определить текущее состояние бюджетной политики, перспективы ее совершенствования и осуществить выбор стратегических альтернатив, приобретающий особую актуальность в условиях нестабильности внешней среды. В процессе формирования социально-экономической стратегии при выделении ее базовых целей следует учитывать необходимость мобилизации доходных источников, а также организации финансирования расходных полномочий.

Считаем необходимым выделить следующие основные виды альтернативных стратегий социально-экономического развития для субъекта федерации: «выживание» (антикризисная стратегия), устойчивое развитие, модернизация и реформирование бюджетной системы региона. Рассмотрим данные стратегии более подробно.

«Выживание» (антикризисная стратегия) рекомендуется для остродотационных регионов, а также в условиях снижения налоговых поступлений в бюджет субъектов федерации. Реализация данной стратегии ориентирована на соблюдение требований законодательства по ограничению предельного размера дефицита регионального бюджета, бесперебойное финансирование текущих расходов, недопущение чрезмерного нарастания кредиторской задолженности. В этом случае следует жестко ограничивать бюджетные расходы и изыскивать резервы доходов. Такую политику не следует

сохранять в долгосрочной перспективе, так как она не обеспечивает развитие региона за счет бюджетных ресурсов. Ее осуществление предполагает дальнейший переход к стратегии устойчивого развития в результате преодоления кризиса или к стратегии модернизации, если выявлена ее необходимость для развития финансов данного региона.

В качестве критерия перехода от стратегии «выживания» к другим стратегиям целесообразно выделить систему неравенств:

$$\left\{ \begin{array}{l} HЛ + HН > TP \\ HЛ + HН + MBT_{coob}^{\phi} + MBT_{cбв}^{\phi} + MBT_{cуб}^{omp} + ИФ > TP + + MBT_{coob}^p + MBT_{cбв}^p \end{array} \right. \quad (3.6)$$

Стратегия устойчивого развития реализуется в рамках расходно-ориентированной модели бюджета и целесообразна в условиях внешней экономической стабильности, эффективной финансовой системы субъекта федерации и качественно организованного бюджетного процесса. Она позволяет обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития региона без принципиальных изменений в управлении бюджетными доходами и расходами. Данная стратегия эффективна при наличии достаточного объема бюджетных и внебюджетных источников. Как отмечает Л.И. Пронина, характеризуя федеральную бюджетную политику: «В этих условиях очевидным приоритетом бюджетной политики является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации»⁵⁷. Межбюджетное регулирование в данном случае не претерпевает существенных корректировок и рассматривается в качестве элемента организации политики в сфере бюджетных расходов, будучи ориентированным на традиционные цели, то есть на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также на своевременное и полное финансирование делегируемых им государственных полномочий (рис. 3.1). Анализируя финансово-экономическую политику Тульской области, был сделан вывод, что ранее в 2006–2008 гг. ей были присущи определенные характеристики,

⁵⁷ Пронина Л.И. Государственные приоритеты в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 4. С. 2-12.

свойственные стратегии устойчивого развития, однако в 2009 г. в условиях существенного снижения налоговых и неналоговых доходов она уступила место стратегии «выживания», затем в 2011–2014 гг. объем налоговых и неналоговых поступлений возрастает, а анализ структуры расходов бюджета региона позволяет сделать вывод о возврате к стратегии устойчивого развития.

При этом более значительный рост доходов приходится на период с 2011 по 2014 годы. За период 2011–2014 гг. объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области вырос на 29,6 млрд. рублей или 186,8 % и составил на 01.01.2015 – 63,8 млрд. рублей. Доля собственных средств в консолидированном бюджете области за указанный период выросла с 70,8 % до 84,5 %, соответственно уменьшились межбюджетные трансферты из федерального бюджета. Расходы бюджета за данный период увеличились на 22,7 млрд. руб. или 55,5 %.



Рис. 3.1. Стратегия устойчивого развития

С 2015 г. правомерно говорить о возврате к антикризисной стратегии в регионе.

Стратегия модернизации и реформирования предполагает выделение факторов, влияющих на состояние финансовой политики в целом и межбюджетного регулирования как ее системообразующего элемента, а также выбор показателей оценки эффективности предоставления трансфертов различных видов и формирование методик их распределения, учитывающих цели

социально-экономического развития территорий. На основе этой модели можно проводить анализ бюджетной политики субъекта федерации, выделить те направления, которые требуют первоочередного реформирования. Совершенствование межбюджетного регулирования позволяет обеспечить развитие политики субъекта федерации в сфере управления доходами и расходами и оптимизировать структуру консолидированного бюджета субъекта федерации (рис. 3.2).

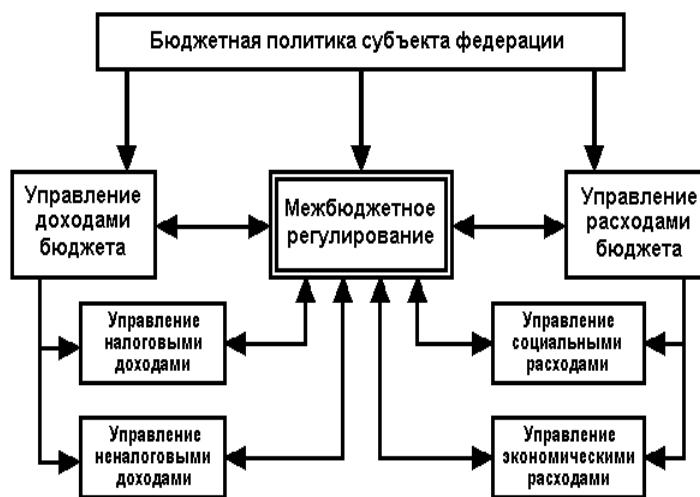


Рис. 3.2. Стратегия модернизации и реформирования

Например, в Калужской области, по нашему мнению, реализуется данная стратегия, что подтверждается выбором основных направлений бюджетной политики области на 2016–2018 гг., среди которых выделено в частности, усиление стимулирующей роли межбюджетных отношений, в том числе в части повышения заинтересованности муниципальных образований в содействии развитию экономики собственных территорий⁵⁸.

На наш взгляд, межбюджетное регулирование должно быть организовано региональными властями таким образом, чтобы стимулировать увеличение местных бюджетных доходов за счет налоговых и неналоговых поступлений, а не

⁵⁸ Постановление Правительства Калужской области от 3 сентября 2015 г. № 504 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Калужской области на 2015 год и плановый период 2017 и 2018 годов [Электронный ресурс]. – URL:http://www.admoblkaluga.ru/upload/minfin/finances/budget_politika/post_504.pdf

за счет помощи вышестоящего бюджета. Основным инструментом, который должен использоваться в этом случае, являются стимулирующие межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, побуждающие к росту объема соответствующих доходов. Следует отметить, что различные цели возможно достигать с использованием разных видов межбюджетных трансфертов и методик их распределения. В среднесрочной перспективе необходим переход от преобладания выравнивающих дотаций и субсидий к стимулирующим трансфертам. Это позволит обеспечить большую самостоятельность органов местного самоуправления в плане возможностей финансирования тех социально значимых расходов бюджетов, которые определены на муниципальном уровне.

Таким образом, определение целей финансовой политики субъекта федерации предполагается осуществлять на основе той альтернативы, которая характеризует его стратегию. В каждом из трех рассмотренных вариантов задачи будут существенно отличаться, что предопределено исходным состоянием, имеющейся ресурсной базой и приоритетами в развитии региона.

Анализ финансовой системы субъекта федерации и основных проблем, возникающих при распределении трансфертов, позволил выбрать следующие возможные цели стратегического развития межбюджетного регулирования, которым должно быть уделено наибольшее внимание:

- разработка инструментов стимулирования, позволяющих обеспечить увеличение доходов местных бюджетов и консолидированного бюджета региона;
- повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предусматривающее сглаживание соответствующих различий, но не нарушающее пропорций бюджетных доходов в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов;
- реализация за счет предоставления межбюджетных трансфертов целевых программ, ориентированных на повышение обеспеченности граждан объектами социальной инфраструктуры в тех муниципальных образованиях, где имеется наиболее острая потребность в таких объектах.

Рассмотрим более подробно этап разработки механизмов межбюджетного регулирования, ориентированных на достижение указанных целей. В качестве необходимых инструментов финансового стимулирования, позволяющих обеспечить увеличение доходов местных бюджетов и консолидированного бюджета региона, могут использоваться субсидии или специальные «стимулирующие» дотации. Повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований предполагает совершенствование методик распределения дотаций. Для реализации целевых программ, ориентированных на повышение обеспеченности граждан объектами социальной инфраструктуры, целесообразно применять субсидии и субвенции.

Оценка эффективности отдельных видов межбюджетных трансфертов является обязательным элементом стратегического управления. Для ее осуществления должны использоваться специальные показатели, выбор которых осуществляется в зависимости от целей предоставления средств муниципальным образованиям из регионального бюджета. В качестве таких показателей предлагается использовать:

- 1) увеличение объема доходов консолидированного бюджета за счет вклада отдельных муниципальных образований в результате стимулирования с использованием межбюджетных трансфертов;
- 2) степень обеспеченности граждан услугами бюджетных учреждений (в тех сферах, где реализовывались программы и использовались субсидии регионального бюджета);
- 3) сохранение рангов муниципальных образований по бюджетным доходам в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов.

Предложенные показатели могут уточняться в процессе реализации стратегии социально-экономического развития субъекта федерации и при дальнейшей детализации конкретных методик распределения трансфертов из

регионального бюджета*. Конкретные механизмы межбюджетного регулирования, используемые в регионе, закрепляются соответствующим нормативно-правовым актом.

Завершающим этапом формирования стратегии региона является мониторинг результатов и ее корректировка на основе использования механизма обратной связи, предполагающего использование финансового контроля на всех стадиях управления системой трансфертов. Данный подход ориентирован на текущее согласование региональных и муниципальных интересов и избегание соответствующих конфликтов. Предварительный контроль осуществляется при разработке законопроектов, определяющих методы и методики распределения дотаций, субсидий и субвенций, текущий – непосредственно при их распределении в процессе ежегодного исполнения бюджета региона и муниципальных образований. Особое внимание должно быть уделено последующему контролю, который позволит на основе отчетов об исполнении регионального и муниципальных бюджетов и другой документации сделать выводы об использовании межбюджетных трансфертов как инструментов социально-экономического развития территорий.

Цели и механизмы стратегического управления системой межбюджетных трансфертов в различных субъектах Федерации могут существенно отличаться в зависимости от специфики их экономики, социальной сферы и финансовой системы. Это предполагает разработку гибких методов оценки и планирования межбюджетных отношений на региональном уровне.

Развитие системы межбюджетного регулирования с субъекте Федерации предполагает внесение определенных изменений в региональное законодательство. В частности, в соответствии с разработанными автором рекомендациями представляется целесообразным:

- использовать механизм финансового стимулирования муниципальных образований;

* Данный вопрос детально рассмотрен в главе 5 настоящего исследования

- вносить дополнительные корректировки в общие объемы распределяемых межбюджетных трансфертов на основе контроля их эффективности;
- отменить «отрицательные трансферты», за исключением тех регионов, которые характеризуются наибольшими разрывами в бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- изменить планирование субсидий, что предполагает сценарное прогнозирование с учетом региональных целевых программ, которые уже действуют на среднесрочную перспективу и которые только планируются на этот период в связи с наличием объективных потребностей.

Традиционно для достижения приоритетов регионального развития используются субсидии, поскольку именно софинансирование расходов является достаточно эффективным способом концентрации финансовых ресурсов в тех направлениях, которые определены на уровне субъекта федерации в качестве ключевых. При реализации стратегии устойчивого развития именно субсидии являются межбюджетными трансфертами, ориентированными на финансирование приоритетов региональной политики.

Нарастание объемов субсидий, произшедшее в последние годы, привело, на наш взгляд, к определенному снижению самостоятельности муниципальных образований. Они заинтересованы в получении данных трансфертов в меньшей степени, чем дотаций, так как последние могут использоваться ими более гибко с учетом собственных целей и приоритетов финансовой политики. В отношении субсидий, напротив, муниципальные образования, стремящиеся к получению дополнительных средств, вынуждены пересматривать принятые расходные обязательства. Субсидии выделяются преимущественно в рамках программ, реализуемых по инициативе федеральных и региональных властей, а также при софинансировании решения отдельных вопросов местного значения. Субсидии по своей сути предполагают поддержку в финансировании приоритетных для субъекта федерации направлений.

Стратегия модернизации и реформирования допускает финансирование приоритетов развития и через дотации. В отличие от субсидий, ориентированных

на обеспечение необходимыми средствами наиболее значимых направлений экономики и социальной сферы субъекта федерации и муниципальных образований, расположенных на его территории, трансферты данного вида направляются преимущественно на выравнивание и поддержку сбалансированности местных бюджетов, если это признаётся одной из основных целей региональной финансовой политики. По нашему мнению, при реализации указанной стратегии стимулирующие дотации являются инструментом развития субъекта федерации, так как позволяют достичь увеличения доходов его консолидированного бюджета. Однако при этом представляется целесообразным проведение оценки результатов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и эффективности их стимулирования.

Таким образом, механизмы межбюджетного регулирования должны быть конкретизированы в отношении их соответствия целям, определенным в рамках выбранной стратегии. Отметим, что одна и та же цель может быть достигнута путем использования различных форм трансфертов. В частности, стимулирование муниципальных образований может реализовываться с помощью как субсидий, так и дотаций, но согласование интересов участников, даже если получателям выделяются одинаковые объемы средств, происходит в этих случаях по-разному. Отметим, что муниципальные образования обычно более заинтересованы в получении не целевых трансфертов, а дотаций, которые могут более гибко использоваться для достижения целей местной бюджетной политики, причем данный подход полностью соответствует установкам части 5 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой процедуры финансового выравнивания или эквивалентные меры, направленные на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования «не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции»⁵⁹.

⁵⁹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Если данное положение не соблюдается, то снижается степень согласованности интересов местного и регионального уровней. Муниципальные образования вынуждены «подстраиваться» под интересы субъекта федерации, при этом снижая эффективность использования средств за счет корректировок бюджетного плана в пределах года и отказа от первоочередного финансирования расходных обязательств, в более существенной степени соответствующих их собственным приоритетам.

В рамках формирования и реализации региональных стратегий представляется целесообразным четко формулировать интересы субъекта федерации и возможность их достижения с использованием трансфертов. Так, при реализации стратегии «выживания» чрезмерная диверсификация трансфертов может привести к «размыванию средств» в условиях необходимости их концентрации. В данном случае среди форм межбюджетного регулирования должны преобладать дотации, обеспечивающие выравнивание межмуниципальных различий, а активное использование субсидий нецелесообразно. Стратегия «устойчивого развития» предполагает использование целевых трансфертов: они становятся, по сути, основным инструментом финансирования интересов субъекта федерации. В рамках стратегии «модернизации и реформирования бюджетной системы региона» следует уделить внимание диверсификации системы трансфертов, что обеспечивает повышение эффективности межбюджетного регулирования и создает предпосылки для более полного и качественного согласования интересов муниципальных образований и субъекта федерации, которое является необходимым условием совершенствования финансовой политики.

Таким образом, при реализации каждой из альтернативных стратегий социально-экономического развития субъекта федерации имеются свои особенности в использовании различных форм трансфертов, обусловленные приоритетами развития региональных и муниципальных финансов.

3.2. Методика взаимодействия субъектов территориального развития, основанная на согласовании региональных и муниципальных интересов

Стимулирующим механизмам регулирования территориального развития принадлежит ключевая роль в процессе согласования интересов субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований за счет формирования у органов местного самоуправления заинтересованности в действиях и результатах, значимых как для региональных, так и для местных властей. Однако на практике подобным механизмам развития уделяется недостаточно внимания.

На региональном уровне в качестве субъекта стимулирования выступает субъект Федерации, представленный соответствующими органами власти, в качестве объектов – муниципальные образования, входящие в регион, которые представлены органами местного самоуправления, роль стимулов могут выполнять межбюджетные трансферты, а «получателем стимулов» в конечном итоге является население муниципальных образований.

Для определения содержания экономического стимулирования муниципальных образований, наряду с выделением субъект-объектных отношений, представляется необходимым указать и цель данного процесса, отражающую агрегированные интересы региона как субъекта стимулирования, которые в общем виде сводятся к обеспечению населения публичными услугами, полному и качественному решению вопросов местного значения. В этой связи целевой функцией, имеющей однозначную количественную оценку, целесообразно, на наш взгляд, полагать постоянное увеличение объема доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, осуществляемое за счет увеличения объема доходов бюджетов муниципальных образований региона.

Таким образом, экономическое стимулирование муниципальных образований представляет собой организационную форму регулирования территориального развития на региональном уровне, основанную на использовании дополнительных дотаций из бюджетов субъектов Федерации для муниципальных образований, ориентированную на развитие у каждого

муниципального образования заинтересованности в повышении уровня налоговых и неналоговых доходов.

На сегодняшний день для реализации стимулирования муниципальных образований предлагаются два основных подхода: передача муниципальным образованиям дополнительных налоговых доходов (единые и дифференцированные нормативы отчислений по налогам различных видов) и использование межбюджетных трансфертов в качестве стимула при достижении определенных результатов. В российской практике накоплен определенный опыт при использовании первого подхода, что обусловлено обязательностью передачи части отчислений от НДФЛ и акцизов на нефтепродукты в местные бюджеты, в то время как стимулирование с использованием трансфертов исходя из требований федерального законодательства не является обязательным и используется недостаточно активно и нередко формально.

Следует отметить, что в отдельных субъектах федерации попытки внедрения стимулирующих процедур в практику межбюджетных отношений наблюдаются достаточно давно.

Так, например, в 2003 г. в Волгоградской области была утверждена методика распределения средств для экономического стимулирования деятельности муниципальных образований по увеличению собственных доходов⁶⁰. В 2005 г. в Республике Карелия был установлен порядок предоставления и расходования средств регионального фонда стимулирования роста доходов бюджетов муниципальных образований⁶¹. В Брянской области в целях стимулирования муниципальных образований в 2008 г. был разработан порядок предоставления дотации бюджетам муниципальных образований на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества управления

⁶⁰ Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 20 июня 2003 г. № 453 «Об экономическом стимулировании деятельности муниципальных образований Волгоградской области по увеличению собственных доходов» // Волгоградская правда. – 2003. – 27 июня.

⁶¹ Постановление Правительства Республики Карелия от 18 февраля 2005 года № 13-П «О мерах по реализации Закона Республики Карелия “О бюджете Республики Карелия на 2005 год”» // Карелия. – 2005. – 3 марта.

финансами и платежеспособности муниципальных районов и городских округов⁶².

В Республике Татарстан был создан Фонд стимулирования социально-экономического развития и качественного управления общественными финансами муниципальных образований⁶³. В Нижегородской области в расходной части регионального бюджета был предусмотрен фонд стимулирования муниципальных районов и городских округов, средства которого распределялись между муниципальными образованиями, обеспечивающими дополнительные поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет области. В Республике Алтай был разработан порядок отбора муниципальных образований для получения субсидий из регионального фонда реформирования муниципальных финансов на стимулирование экономических реформ, создание и развитие налоговой базы⁶⁴. Однако степень объективности методик и объемы распределения таких трансфертов не позволяют оценивать их в качестве действительно эффективного инструмента реформирования местной бюджетной политики. Так, в Республике Бурятия распределение стимулирующих трансфертов между муниципальными образованиями осуществлялось на основе совокупности достаточно большого количества показателей, среди которых обращали на себя внимание собираемость платежей от населения в сфере ЖКХ (предполагаемый уровень более 95 %), удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях (предполагаемый уровень более 30 % или более 38 %), удельный вес населения, занимающегося физической культурой и спортом,

⁶² Постановление администрации Брянской области от 30 декабря 2008 г. № 1263 «Об утверждении порядка предоставления и методики распределения дотаций бюджетам муниципальных образований на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества управления финансами и платежеспособности муниципальных районов и городских округов» // Официальная Брянщина. – 2009. – № 2.

⁶³ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 июля 2007 года № 303 «О порядке предоставления дотаций из Фонда стимулирования социально-экономического развития и качественного управления общественными финансами муниципальных образований муниципальным образованиям Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2007. – № 29.

⁶⁴ Постановление Правительства Республики Алтай от 9 февраля 2006 г. № 11 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Регионального фонда реформирования муниципальных финансов» // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – № 30 (36); Постановление Правительства Республики Алтай от 18 июля 2007 г. № 145 «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из Регионального фонда реформирования муниципальных финансов» // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2007. – № 43 (49).

(предполагаемый уровень более 15 %) и ряд других⁶⁵. На наш взгляд, в указанных случаях выбор критериев, влияющих на возможность получения стимулирующих трансфертов, представляется достаточно спорным и не вполне обоснованным.

В целом можно отметить, что стимулирующие трансферты по своему объему несоизмеримы с выравнивающими, а их получение не всегда основано на объективных критериях. Типичность данной ситуации наглядно демонстрирует недостаточный уровень эффективности и во многом формальный характер использования механизмов стимулирования муниципальных образований.

Необходимость стимулирования в отношении поселений возникла в результате реализации реформы местного самоуправления, когда система местного самоуправления стала двухуровневой, а поселения стали полноправными публично-правовыми образованиями, формирующими и исполняющими бюджеты. Однако, в отношении поселений стимулирующие механизмы не получили необходимого развития. В БК РФ и Федеральном законе № 131 вопросы стимулирования поселений с использованием трансфертов не рассматриваются. Организационные основы стимулирования социально-экономического развития поселений рассматриваются в законах отдельных субъектов Федерации. Экономическое стимулирование поселений может реализовываться при предоставлении стимулирующих дотаций или субсидий из регионального бюджета или из бюджетов муниципальных районов. Более распространенной на региональном уровне является практика, когда из регионального бюджета выделяются стимулирующие трансферты только муниципальным районам и городским округам. При этом поселения исключаются из возможного перечня получателей стимулирующих трансфертов.

Преимуществом организации стимулирования поселений за счет средств региональных бюджетов является сравнительно лучшая финансовая обеспеченность субъектов Федерации налоговыми и неналоговыми поступлениями по сравнению с муниципальными районами. Данный подход

⁶⁵ Постановление Правительства Республики Бурятия от 27 декабря 2007 г. № 453 «Об утверждении Положения о республиканском фонде стимулирования муниципальных образований» // Бурятия. – 2008. – № 1.

целесообразен в тех субъектах федерации, где существенны разрывы в бюджетной обеспеченности муниципальных районов, преобладают остродотационные районы, но регион характеризуется компактностью и однородностью природно-климатических условий.

Альтернативным подходом к стимулированию социально-экономического развития поселений является предоставление трансфертов из бюджетов муниципальных районов. В данном случае есть возможность более полно учесть специфику территории, социально-экономические параметры поселений конкретного района. Распределение стимулирующих трансфертов из районного бюджета может быть в большей степени ориентировано на реализацию программ социально-экономического развития муниципального района и рост доходов его консолидированного бюджета. Преимуществом использования межмуниципальных трансфертов является то, что подобные механизмы финансового стимулирования поселений являются более гибкими. Данный подход более перспективен в экономически развитых муниципальных районах, характеризующихся существенными объемами налоговых и неналоговых поступлений, и следовательно, располагающих адекватными объемами средств, которые могут быть перераспределены между поселениями⁶⁶.

Таким образом, в зависимости от решений, принятых на региональном уровне стимулирование социально-экономического развития поселений может реализовываться непосредственно с использованием средств субъекта федерации или за счет межмуниципальных межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района в бюджеты поселений.

Альтернативой стимулирующим дотациям в ряде муниципальных районов выступают стимулирующие субсидии. Отметим, что как дотации, так и субсидии включаются в собственные доходы местных бюджетов. Такой подход был использован в Пушкинском районе (Московская область), где для стимулирования поселений предполагается использовать субсидии. В соответствии с Положением о межбюджетных отношениях в Пушкинском

⁶⁶ Левина В.В. Управление сбалансированностью бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 2016. – № 1. – С. 23–29.

муниципальном районе: «В расходах бюджета Пушкинского муниципального района на очередной финансовый год могут предусматриваться субсидии местным бюджетам в целях активизации процессов финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в поселениях»⁶⁷, но в решениях о бюджете муниципального района данные субсидии не были предусмотрены⁶⁸. Подобная ситуация, когда именно стимулирующие трансферты теоретически в соответствии с нормативно-правовой базой муниципального района могут быть выделены поселениям, но на практике не используются, является, к сожалению, достаточно распространенной и затрагивает как распределение стимулирующих дотаций, так и субсидий.

При использовании соответствующих дотаций и субсидий стимулирование развития поселений может быть ориентировано на различные цели, то есть поощряться могут различные количественные и качественные изменения в социальной и экономической политике органов местного самоуправления поселений.

Основными целями, на которые ориентируются органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления муниципальных районов при реализации экономического стимулирования являются поощрение определенных политических решений, стимулирование качественных изменений в социально-экономической сфере, поощрение количественных результатов финансово-экономической политики органов местного самоуправления поселений.

Поощрение политических решений с использованием в качестве «премии» трансфертов представляется не вполне корректной практикой, так как не может быть основано на объективных экономических критериях, а ориентировано на финансовое усиление административной зависимости органов местного самоуправления поселений от районных и региональных властей. В последние

⁶⁷ Решение Совета депутатов Пушкинского муниципального района Московской области от 26 декабря 2008 г. № 117/22 «Об утверждении положения о межбюджетных отношениях в Пушкинском муниципальном районе» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawmix.ru/moscow-obl/14532>

⁶⁸ Решение Совета депутатов Пушкинского муниципального района Московской области от 19 декабря 2012г. № 678/78 «О бюджете Пушкинского муниципального района Московской области на 2013 год» http://www.adm-pushkino.ru/regulatory/reshDep/?ELEMENT_ID=4724&sphrase_id=21483

годы в субъектах федерации распространенным стало финансовое стимулирование укрупнения поселений.

Например, в республике Бурятия право на получение субсидий имеют муниципальные районы, в составе которых в текущем финансовом году образовано новое муниципальное образование путем объединения поселений; органы местного самоуправления муниципальных районов распределяют указанные субсидии между бюджетами вновь образованных поселений, в составе которых произошло объединение, в форме иных межбюджетных трансфертов на стимулирование объединения поселений⁶⁹. В Амурской области также действует подобная методика распределения дотаций на стимулирование укрупнения муниципальных образований. В соответствии с данной методикой дотация на стимулирование укрупнения муниципальных образований предоставляется бюджету вновь образованного поселения в случаях, если принят закон области о преобразовании муниципальных образований путем объединения поселений по инициативе органов местного самоуправления; заключено соглашение о повышении эффективности расходов местного бюджета администрацией вновь образованного муниципального образования с исполнительным органом государственной власти области⁷⁰. Размер дотации на стимулирование укрупнения муниципальных образований бюджету i-го вновь образованного поселения рассчитывается по формуле: $\text{Дот}_i = 1950 * \sum N_i$, где Дот_i – размер дотации на стимулирование укрупнения муниципальных образований бюджету i-го поселения, 1950 – сумма в рублях на одного жителя, ежегодно индексируемая на индекс потребительских цен, а $\sum N_i$ – суммарная численность постоянного населения i-х объединенных поселений на 1 января текущего года.

⁶⁹ Постановление Правительства Республики Бурятия от 2 апреля 2015 г. N 155 "О внесении изменения в постановление Правительства Республики Бурятия от 09.04.2010 N 143 "Об утверждении методик распределения и предоставления субсидий из республиканского бюджета на компенсацию потерь, возникающих в результате объединения поселений, и на стимулирование объединения поселений в Республике Бурятия" [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/29571893/>

⁷⁰ Закон Амурской области от 11 октября 2011 г. № 529-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Амурской области» (ред. от 25.09.2015 №576-ОЗ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakonprost.ru/content/regional/2/1580604/>

В Тверской области также применяются механизмы стимулирования объединения поселений, входящих в состав муниципальных районов⁷¹.

Стимулирование территориально-организационных изменений, в частности, слияния поселений в контексте регулирования развития территорий не вполне оправдано. Стимулирование предполагает ориентацию на очевидный положительный результат, например, повышение эффективности бюджетных расходов, рост объема налоговых поступлений в муниципальный бюджет и т.п. В системе публичного управления считать однозначно положительным слияние поселений можно не с большей степенью уверенности, чем разделение одного муниципального образования, влекущее образование двух и более поселений. В ст. 13 «Преобразование муниципальных образований» Федерального закона № 131-ФЗ оба эти вида преобразований рассматриваются в одной статье и являются по своей сути равнозначными с точки зрения возможного положительного или отрицательного влияния на качество публичного управления, а значит, и качество жизни населения. Финансовая эффективность подобных преобразований также неочевидна, т.к. слияние двух поселений на практике далеко не всегда сопровождается снижением бюджетных расходов или ростом эффективности использования бюджетных средств. Исходя из этого, выделение стимулирующих трансфертов муниципальным образованиям, при условии их укрупнения не может, по нашему мнению, рассматриваться как положительная практика.

Стимулирование качественных изменений в экономике и социальной сфере является наиболее распространенной практикой стимулирования поселений. При этом отчасти дублируются стимулирующие механизмы, используемые субъектами федерации в отношении муниципальных районов и городских округов. Качественные изменения могут в ряде случаев оцениваться с помощью количественных показателей, но их выбор не всегда бывает объективным. Так, в Брянской области⁷² распределение стимулирующих трансфертов между

⁷¹ Постановление Правительства Тверской области от 04.08.2015 N 368-пп "Об утверждении распределения дотаций муниципальным районам и городским округам Тверской области на стимулирование повышения эффективности бюджетных расходов на 2015 год" [Электронный ресурс]. – URL: <http://region69.club/news/izmeneniya-v-zakonodatelstve-tverskoj-oblasti-512>

⁷² Постановление Правительства Брянской области от 12 января 2015 г. № 7-п «О подготовке и проведении конкурса "Лучшая программа социально-экономического развития приграничного

приграничными поселениями происходит на основе таких критериев социально-экономического развития, как наличие фактического прироста численности населения, проживающего в населенном пункте, создание субъектов малого бизнеса, доля расходов на благоустройство поселения в общем объеме расходов местного бюджета и ряда подобных. Единственным показателем, характеризующим доходную часть бюджета поселения, является удельный вес доходов бюджета от хозяйственного использования муниципальной собственности в общем объеме доходов, который, по нашему мнению, не может быть единственным индикатором эффективного формирования доходной части муниципального бюджета. Следовательно, стимулирующие трансферты в данном случае не ориентированы на формирование заинтересованности в увеличении объема налоговых доходов бюджетов поселений.

Основными проблемами при использовании данного подхода является то, что используется множество показателей, влияющих на возможность получения стимулирующих трансфертов, выбор которых представляется достаточно спорным и не вполне обоснованным. При этом степень значимости показателей оценивается субъективно, их взаимовлияние не учитывается, а зависимость объема стимулирующих трансфертов и динамики налоговых доходов местного бюджета не контролируется.

На практике реализация экономического стимулирования муниципальных образований связана с рядом типичных особенностей, рассмотренных на примере положения дел в Тульской области. Анализируя распределение дотаций на стимулирование муниципальных образований в регионе, можно отметить, что между динамикой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и объемами получаемых ими трансфертов отсутствует устойчивая связь. Анализ распределения трансфертов данного вида в Тульской области представлен в таблице 3.2, содержащей сведения по муниципальным образованиям, получавшим стимулирующие дотации. В 2013–2015 гг. таких было семь из 27 существовавших в области муниципальных районов и городских округов. Следует отметить, что

большинству получателей стимулирующих трансфертов выделялись и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местного бюджета, т.е. их бюджеты характеризовались недостаточным уровнем сбалансированности, что, по нашему мнению, отрицательно характеризует качество управления муниципальными финансами. Таким образом, распределение стимулирующих дотаций в регионе характеризуется недостаточной эффективностью, что может быть проиллюстрировано получением муниципальными образованиями - объектами стимулирования за исключением двух крупных городов (Тула и Новомосковск) дотаций на поддержку сбалансированности бюджета.

**Таблица 3.2 – Муниципальные образования Тульской области –
получатели стимулирующих дотаций**

Муниципальное образование	Объем стимулирующих дотаций, млн руб.			Получение дотаций на поддержку сбалансированности бюджета			Темп роста налоговых и неналоговых доходов, %		
	2013 г.	2014 г.	2015г.	2013 г.	2014 г.	2015г.	2013г.	2014г.	2015г.
Ленинский район	400	500	ликв.	-	+	ликв.	1,22	0,69	ликв.
Плавский район	100	200		+	+	+	1,15	0,8	0,95
Щекинский район	650	650	500	-	+	+	1,05	0,66	1,12
Тула	850	850	850	-	-	-	1,16	0,94	1,02
Алексинский Район (Алексин)	300		650	-	+	+	0,97	0,74	0,92
Новомосковск			400	-	-	-	1,25	1,21	0,97
Узловский район	500	300	100	+	+	+	1,11	0,72	0,91
Суворовский район	200	400		+	+	+	0,87	0,78	1,03
Чернскомский район		100	200	+	+	+	1,16	0,79	1,05
Воловский район			300	+	+	+	1,12	0,95	1,04

Анализируя распределение дотаций на стимулирование муниципальных образований в регионе, можно отметить, что между динамикой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и объемами получаемых ими трансфертов отсутствует устойчивая связь. Так, некоторые муниципальные районы, являвшиеся объектами стимулирования в 2013–2015 гг., характеризовались

отрицательной динамкой налоговых и неналоговых доходов. Например, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. Суворовский район характеризовался отрицательной динамикой налоговых и неналоговых поступлений, то есть его вклад в консолидированный бюджет области уменьшался, но при этом стимулирующие трансферты данному муниципальному образованию выделялись, а их сумма возросла в 2 раза. Думается, что стимулирующие дотации становятся инструментом муниципального развития только в том случае, если методики их распределения ориентированы на поддержку территорий, характеризующихся положительной динамикой в области самофинансирования расходов.

Для более детальной оценки влияния стимулирующих трансфертов на процесс согласования интересов необходимо учесть специфику стимулирующего механизма, а именно те результаты, достижение которых становится возможным при получении данного трансфера. При использовании стимулирующих дотаций предполагается эффективное согласование интересов сторон, специфика которого связана с теми параметрами, на основе которых осуществляется стимулирование.

Поощрение количественных результатов бюджетной политики, например, роста налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты поселений является, по нашему мнению, наиболее эффективной практикой финансового стимулирования поселений.

Подобный подход не получил достаточного распространения в современных условиях, однако, он является наиболее перспективным, так как обеспечивает рост доходов местных бюджетов за счет нарастания налоговых и неналоговых поступлений.

В целом можно отметить, что стимулирующие трансферты по своему объему несоизмеримы с выравнивающими, а их получение не всегда основано на объективных критериях. Типичность данной ситуации наглядно демонстрирует недостаточный уровень эффективности и во многом формальный характер использования механизмов финансового стимулирования муниципальных образований.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости разработки более совершенных механизмов финансового стимулирования муниципальных

образований, что, по нашему мнению, предполагает формирование соответствующей объективной методики, основанной на количественных критериях, в техническом плане достаточно простой и понятной получателям трансфертов, а также выделение адекватных объемов бюджетных средств.

Для решения указанных задач была разработана методика взаимодействия участников процесса территориального развития, нацеленная на обеспечение самофинансирования развития за счет согласования их интересов, которая позволяет учесть динамику налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета с учетом воздействия внутренних и внешних факторов. Ее использование позволяет обеспечить увеличение доходов консолидированного бюджета субъекта федерации за счет согласования интересов участников процесса территориального развития, что необходимо для финансового обеспечения данного развития. Предложенная методика включает оценку местных бюджетов на основе системы показателей. Результирующим является критерий, объединяющий показатели динамики налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования, которые могут быть рассчитаны как с учетом, так и без учета инфляции. Кроме того, дополнительно учитывается показатель расчетных доходов бюджета, который предлагается использовать в процессе определения объема соответствующих трансфертов.

К основным налоговым доходам, полностью или частично поступающим в местные бюджеты, в настоящее время относят НДФЛ, налоги на совокупный доход и на имущество. На объем поступлений в бюджет по отдельным налогам влияют налоговая база, налоговая ставка и норматив отчислений в муниципальный бюджет для налогов, которые частично зачисляются в бюджет муниципального образования. При этом в качестве наиболее значимого фактора выступает налоговая база, тогда как изменение налоговой ставки или норматива отчислений, воздействующее на объем бюджетных поступлений, не отражает реальных финансовых сдвигов в том или ином муниципальном образовании, поскольку оно обусловлено влиянием факторов не экономического, а правового характера. Поэтому для получения сведений об объективном изменении эффективности работы муниципального образования в формировании и сборе

налоговых доходов по тому или иному налогу используется норматив и налоговая ставка за предыдущий период.

Следовательно, коэффициент динамики налоговых доходов без учета инфляции $K_{нал}$ может быть представлен в следующем виде:

$$K_{нал} = \frac{\sum_{i=1}^m (B_{i_1} * C_{i_0} * H_{i_0})}{Д_{нал_0}}, \quad (3.7)$$

где m – количество налогов, зачисляемых в бюджет муниципального образования;

B_{i_1} – налоговая база по i -му налогу в текущем году;

C_{i_0} – налоговая ставка по i -му налогу в базовом году;

H_{i_0} – процентный норматив зачисления в местный бюджет по i -му налогу (для налогов зачисляемых в местный бюджет полностью принимается за единицу) в базовом году;

$Д_{нал_0}$ – налоговые доходы бюджета в базовом году.

Для оценки динамики неналоговых доходов бюджета муниципального образования предлагается применять коэффициент динамики неналоговых доходов без учета инфляции:

$$K_{нен} = \frac{Д_{нен_1}^*}{Д_{нен_0}}, \quad (3.8)$$

где $Д_{нен_1}^*$ – неналоговые доходы в текущем году с учетом корректировок по составу этих доходов, внесенных законодательную базу;

$Д_{нен_0}$ – неналоговые доходы местного бюджета в базовом году.

В качестве результирующего показателя предлагается использовать коэффициент динамики доходов бюджета муниципального образования K_d , определяемого с использованием зависимости:

$$K_d = X * K_{нал} + Y * K_{нен}, \quad (3.9)$$

где X – доля налоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета;

Y – доля неналоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета без учета трансфертов из вышестоящих бюджетов.

В качестве критерия, позволяющего осуществить отбор муниципальных образований, которым следует выделить стимулирующие трансферты, предлагается использовать коэффициент динамики доходов муниципального бюджета с учетом инфляции Kd^* . Он позволяет учесть динамику налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета с учетом воздействия внутренних и внешних факторов и рассчитывается по формуле:

$$Kd^* = \frac{Kd}{I}, \quad (3.10)$$

где I – индекс потребительских цен по региону за текущий год.

Подставляя в (3.10) выражения (3.7), (3.8) и (3.9), получаем итоговую формулу для расчета данного коэффициента:

$$Kd^* = X * \frac{\sum_{i=1}^m (Bi_1 * Ci_0 * Hi_0)}{Днал_0 * I} + Y * \frac{Днен_1 *}{Днен_0 * I} \quad (3.11)$$

Значения коэффициентов $Knal$, $Knen$, Kd и Kd^* всегда неотрицательны и могут быть рассчитаны за исключением теоретически допустимого, но не встречающегося на практике случая, когда налоговые или неналоговые доходы бюджета в базовом периоде равны нулю. В такой маловероятной ситуации рекомендуемая система коэффициентов использоваться не может. Учитывая, что фактически объемы налоговых и неналоговых доходов бюджетов характеризуются положительными величинами, указанное ограничение не уменьшает практической значимости предлагаемой методики.

На основании значения показателя Kd^* делается вывод о положительной или отрицательной динамике доходов в конкретном муниципальном образовании:

- если $Kd^* = 1$, то можно говорить о неизменном финансовом состоянии муниципального образования с точки зрения формирования бюджетных доходов с учетом инфляции;
- если $Kd^* > 1$, то изменение финансового состояния муниципального образования, произшедшее за анализируемый период, является положительным;

– если $K\delta^* < 1$, то изменение финансового состояния муниципального образования, произшедшее за текущий период, может быть оценено как негативное.

Получателями дотаций должны стать муниципальные образования, у которых динамика бюджетных доходов характеризуется соотношением $K\delta^* > 1$. Показатель $K\delta^*$ следует дополнить показателем расчетных доходов бюджета или доходов бюджета с учетом их динамики $\Delta\delta_j$, который целесообразно рассчитывать для муниципальных образований, прошедших отбор по критерию $K\delta^* > 1$. Показатель $\Delta\delta_j$ позволяет учитывать как объем, так и динамику доходов местного бюджета. Он определяется с целью установления пропорционального распределения средств при реализации разрабатываемого стимулирующего механизма на региональном уровне. Расчет данного показателя выполняется для каждого j -го муниципального образования по формуле:

$$\Delta\delta_j = (\Delta\text{нал}_{1j} + \Delta\text{нен}_{1j}) * K\delta_j^*, \quad (3.12)$$

где $\Delta\text{нал}_{1j}$ – налоговые доходы местного бюджета j -го муниципального образования в текущем году;

$\Delta\text{нен}_{1j}$ – неналоговые доходы местного бюджета j -го муниципального образования в текущем году;

$K\delta_j^*$ – коэффициент, отражающий динамику доходов бюджета j -го муниципального образования.

Показатель $\Delta\delta_j$ всегда больше величины доходов бюджета муниципального образования без учета финансовой помощи. Он не отражает реальных плановых или фактических доходов местного бюджета, но может быть использован в качестве основы для пропорционального деления средств между муниципальными образованиями.

Разработанная система показателей позволяет оценить изменение доходов, обусловленное эффективностью деятельности органов местного самоуправления по привлечению средств в бюджеты муниципальных образований.

В целях формирования эффективного механизма взаимодействия субъектов территориального развития, основанного на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированного на повышение уровня

самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований сформулированы организационные основы взаимодействия основных участников данного процесса. Финансовые службы субъекта федерации и органы местного самоуправления работают совместно, что характеризуется движением необходимой отчетной документации и денежных средств. Взаимодействие начинается с предоставления каждым муниципальным образованием проекта бюджета на текущий период, а также сведений об исполнении бюджетов за предшествующий период, что осуществляется на стадии бюджетного процесса, связанной с составлением проектов бюджетов. Затем полученные сведения анализируются на уровне субъекта федерации, проводятся необходимые расчеты и формируется множество муниципальных образований J , удовлетворяющих критерию $Kd^* \geq 1$. Далее на основе расчетов, проводимых с использованием предложенной системы коэффициентов, определяются объемы средств, перераспределяемых между муниципальными образованиями, вошедших в указанное множество. Данные действия осуществляются на стадии бюджетного процесса, соответствующей составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению. Следующий этап отражает движение денежных средств из бюджета региона в бюджеты муниципальных образований, входящих в множество J , что происходит на стадии бюджетного процесса, связанной с исполнением бюджетов. Затем муниципальные образования представляют сведения об использовании соответствующих трансфертов, на уровень субъекта федерации, где выполняется анализ эффективности их распределения и на основе результатов контроля вносятся корректировки в соответствующий механизм.

Распределение трансфертов, ориентированное на повышение уровня согласованности интересов субъектов процесса территориального развития носит циклический характер, стадии которого повторяются ежегодно. В следующем году расчеты показателей, осуществляются заново, и муниципальные образования, ранее входившие в множество J , могут в него не войти, если значения коэффициентов, отражающих динамику их доходов, ухудшились. В то же время муниципальные образования, прежде не получавшие средства из регионального

фонда, в новом году могут стать получателями трансфертов, если их состояние удовлетворяет критерию $Kd^* \geq 1$.

Алгоритм реализации предложенной методики взаимодействия субъектов территориального развития, основанной на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированной на повышение уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований представлен на рис. 3.3.

Шаг 1. Сбор сведений о доходах бюджетов всех муниципальных образований региона предполагает необходимость подготовки следующих данных:

$Dnal_0$ – налоговые доходы бюджета в базовом году;

Bi_1 – налоговая база по i -му налогу в текущем году;

Ci_0 – налоговая ставка по i -му налогу в базовом году;

Hi_0 – процентный норматив зачисления в местный бюджет по i -му налогу в базовом году (для налогов, зачисляемых в местный бюджет полностью, принимается за единицу);

m – количество налогов, зачисляемых в бюджет муниципального образования;

$Dnen_1^*$ – неналоговые доходы в текущем году с учетом корректировок по их составу, внесенных законодательную базу;

$Dnen_0$ – неналоговые доходы местного бюджета в базовом году;

X – доля налоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета;

Y – доля неналоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета.

I – индекс потребительских цен по субъекту федерации за текущий год.

Эти данные станут основой для дальнейших расчетов.

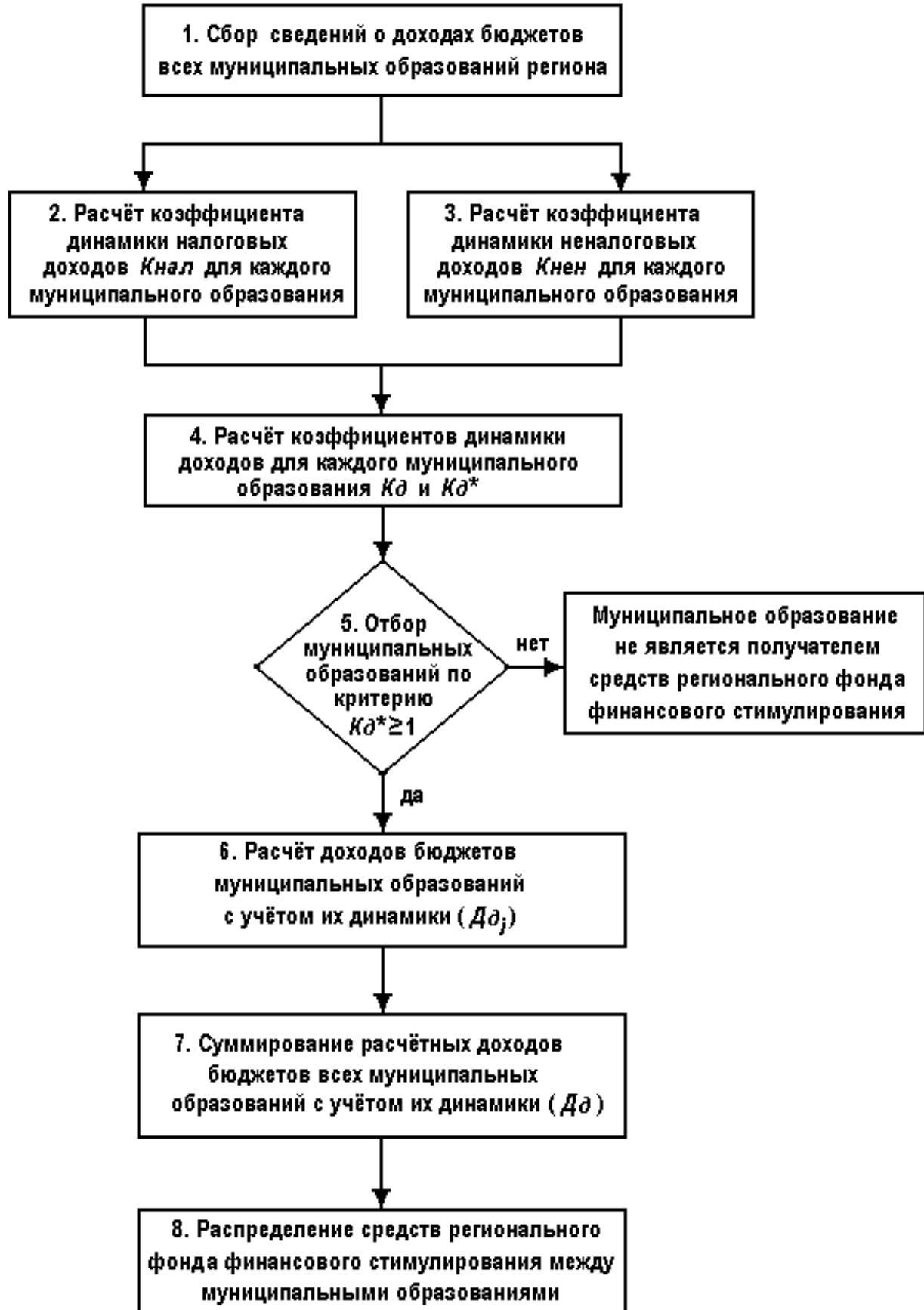


Рис. 3.3. Алгоритм реализации методики взаимодействия субъектов территориального развития, основанного на согласовании региональных и муниципальных интересов

Шаг 2. Оценка динамики налоговых доходов бюджета. Следует отметить, что в условиях экономической нестабильности особое значение имеет разделение факторов, которые зависят от эффективности работы местных властей, и тех факторов, которые обусловлены воздействием внешней социальной среды, – изменения налоговых ставок, нормативов зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней и т. п. Следовательно, использование предложенной формулы позволит адекватно оценивать степень воздействия различных факторов на налоговые поступления в местные бюджеты и их динамику.

Шаг 3. Оценка динамики неналоговых доходов бюджета для каждого муниципального образования позволяет сделать выводы об изменении структуры неналоговых поступлений в местном бюджете, а также их месте и роли в общем объеме доходов местного бюджета.

Шаг 4. Расчет коэффициента динамики доходов бюджета для муниципального образования Kd^* по формуле (3.11). Инфляционные изменения в экономике действуют на бюджеты всех уровней, поэтому необходимо оценить динамику доходов муниципальных бюджетов с учетом инфляции в качестве критерия для принятия властями субъекта федерации дальнейших управлеченческих решений. Расчет соответствующего коэффициента Kd^* производится по формуле.

Шаг 5. Отбор муниципальных образований по критерию $Kd^* \geq 1$. Если критерий не соблюдается, то муниципальное образование не является получателем трансфертов данного вида. Все муниципальные образования, удовлетворяющие данному критерию, образуют множество получателей средств фонда J . Каждому из них присваивается номер от 1 до n , где n – количество муниципальных образований, вошедших в указанное множество.

В условиях финансового кризиса возможна ситуация, когда по итогам исполнения всех местных бюджетов будет зафиксировано значение коэффициента $Kd^* < 1$. В этом случае следует поощрять те муниципальные образования, в которых наблюдаются наименьшие темпы снижения налоговых и неналоговых поступлений, рассчитанные в соответствии с критерием Kd^* . Однако

такой подход может применяться только в острой фазе кризиса и в условиях всеобщего снижения доходов местных бюджетов. Затем по мере стабилизации экономических показателей и последующем увеличении доходов муниципальных бюджетов представляется необходимым вернуться к установленному значению критерия отбора $K\delta^* \geq 1$.

Шаг 6. Расчет доходов бюджетов муниципальных образований с учетом их динамики $\Delta\delta_j$ выполняется по формуле (3.12).

Шаг 7. Суммирование расчетных доходов бюджетов всех муниципальных образований с учетом динамики выполняется по следующей формуле:

$$\Delta\delta = \sum_{j=1}^n \Delta\delta_j, \quad (3.13)$$

где $\Delta\delta_j$ – доходы бюджета j -го муниципального образования, входящего в множество J , с учетом их динамики;

$\Delta\delta$ – доходы бюджетов всех муниципальных образований, участвующих в распределении данных трансфертов.

Шаг 8. Распределение трансфертов, ориентированных на согласование интересов в области самофинансирования развития между муниципальными образованиями, входящими в множество J , осуществляется по формуле:

$$T_j = T / \Delta\delta * \Delta\delta_j \quad (3.14)$$

где T_j – объем средств, направляемых j -му муниципальному образованию из множества J ;

T – общий объем трансфертов, направляемых муниципальным образованиям данного субъекта федерации в целях самофинансирования развития территорий.

Следует отметить, что за счет более высоких коэффициентов динамики доходов местных бюджетов муниципальные образования, имеющие сравнительно небольшой размер доходов, могут претендовать на больший объем трансфертов, чем те из них, которые имеют более существенные налоговые и неналоговые поступления, но слабо выраженную их положительную динамику.

Практическим результатом использования разработанной методики станет самофинансирование развития муниципальных образований, сопровождающееся увеличением доходов консолидированного бюджета субъекта федерации за счет увеличения бюджетных доходов муниципальных образований. Резервы повышения доходов местных бюджетов включают в себя как налоговые, так и неналоговые источники. В свою очередь, среди налоговых источников основными являются расширение базы налогообложения и повышение уровня собираемости налогов. Основные резервы увеличения неналоговых поступлений связаны с увеличением доходов от аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности, и прибыли муниципальных унитарных предприятий в результате повышения эффективности их деятельности. Очевидно, что в рассматриваемом контексте продажа имущества неэффективна, так как приводит к вероятному снижению неналоговых доходов бюджета в периоде, следующем за годом, в котором она будет осуществлена. Поэтому более предпочтительными являются те пути повышения объема доходов местного бюджета, которые позволяют увеличить их в текущем периоде и не снизить в будущем.

Динамика доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в 2006–2015 гг. представлена в таблице 3.3.

Анализируя долю средств от использования имущества в общем объеме собственных доходов местных бюджетов, можно отметить стабильность значения данного показателя, он изменялся в пределах от 5,78 % до 7,75 %.

Уровень доходов от использования имущества в общем объеме неналоговых доходов местных бюджетов в 2006–2016 г. также был достаточно устойчив. В 2006–2011 гг. он колебалась в пределах 45–49 %, а затем в 2012–2016 г. несколько возрос и составлял 52–57 %. Данная тенденция обусловлена преимущественно тем обстоятельством, что начиная с 2009 г. доходы от использования муниципального имущества стабильно увеличивались (в 2010–2013 гг. на 5–8 %), в то время как неналоговые доходы в целом, т.е. другие виды указанных доходов, изменились разнонаправлено.

Таблица 3.3 – Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в 2006–2016 гг., млрд руб.

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Доходы	1521,60	1948,80	2411,60	2388,00	2600,50	2961,10	3138,40	3386,70	3508,70	3 497,1	3 645,1
Собственные доходы	1084,10	1387,20	1880,10	1805,30	1973,30	2249,70	2244,80	2442,90	2305,20	2 258,4	2 352,0
Темп роста собственных доходов		1,28	1,36	0,96	1,09	1,14	1,00	1,09	0,94	0,98	1,04
Неналоговые доходы, в т. ч.	171,30	239,70	278,60	243,50	253,10	279,00	264,00	275,00	301,40	279,1	277,5
доходы от использования имущества находящегося в муниципальной собственности	77,10	107,50	129,40	118,80	125,10	130,10	139,30	150,10	173,44	158,2	155,8
Темп роста доходов от использования имущества находящегося в муниципальной собственности		1,39	1,20	0,92	1,05	1,04	1,07	1,08	1,16	0,91	0,98
Доля доходов от использования имущества в общем объеме неналоговых доходов местных бюджетов	45,01	44,85	46,45	48,79	49,43	46,63	52,77	54,58	57,54	56,68	56,1
Доля доходов от использования имущества в общем объеме собственных доходов местных бюджетов	7,11	7,75	6,88	6,58	6,34	5,78	6,21	6,14	7,52	7	6,6
Поступления местных налогов	46,5	70,7	82,7	102,5	115,9	111,5	140,7	157,6	178,5	189,5	184,5

Динамика неналоговых доходов бюджетов и доходов от использования муниципального имущества в 2006–2016 гг. представлена на рис. 3.4.

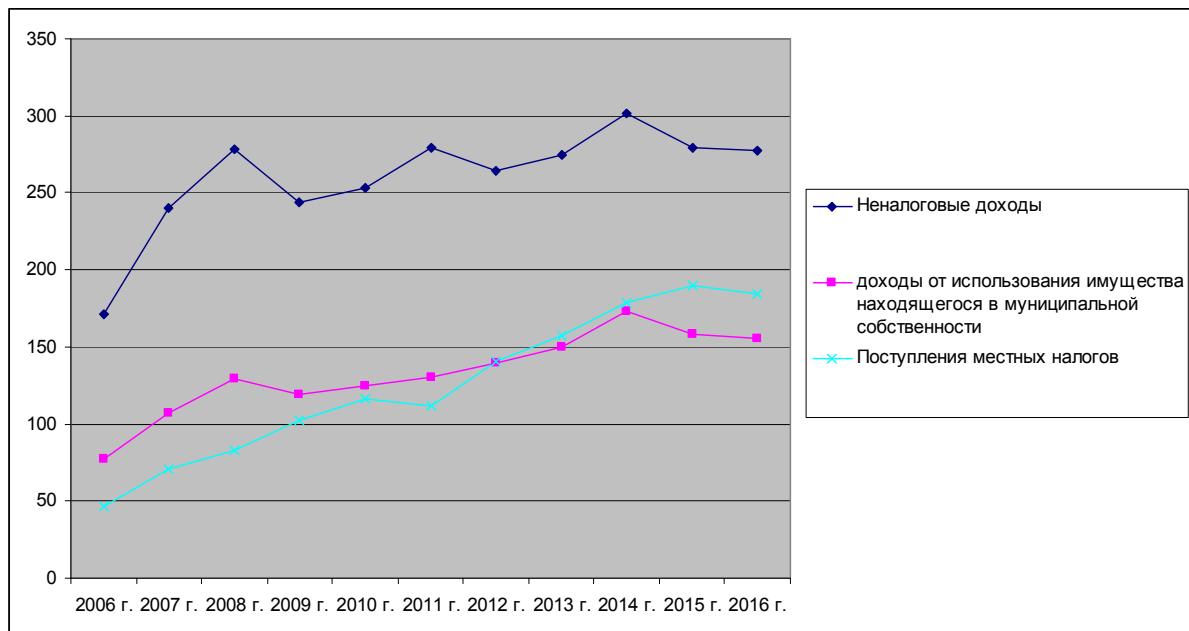


Рис. 3.4. Динамика неналоговых доходов местных бюджетов, доходов от использования муниципального имущества, поступлений местных налогов в 2006–2016 г., млрд руб.

До 2012 г. доходы от использования муниципального имущества превышали объем поступлений местных налогов. Начиная с 2012 г. величина поступлений местных налогов превысила поступления доходов от использования имущества, но данное превышение незначительно, в 2014 г. оно достигло 3 %, а в 2015 г. существенно возрастает, в 2016 г. доходы от использования имущества и поступления местных налогов несколько снижаются. Указанное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что управление доходами от использования муниципального имущества не менее значимо для органов местного самоуправления, чем оптимизация поступлений по местным налогам.

В сфере администрирования неналоговых доходов можно отметить большую степень свободы органов местного самоуправления по сравнению с регулированием налоговых доходов. В частности, на муниципальном уровне разрабатываются методики расчета арендной платы, устанавливаются базовые арендные ставки и другие параметры.

Учитывая многочисленность муниципальных образований и существенные различия в доходах их бюджетах, обусловленные такими факторами, как

величина муниципального образования, неравномерность распределения экономического потенциала, а также различия в законодательном регулировании бюджетов муниципальных образований различных типов, следует отдельно рассмотреть особенности доходов от использования муниципального имущества в бюджетах поселений, муниципальных районов и городских округов⁷³.

Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно. Так, в 2015 г. основной объем неналоговых доходов (62,1 %) поступил в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов бюджетов районов составляет 28,6 %, а поселений – 9,4 %.

Исходя из представленных данных, особое внимание среди неналоговых доходов должно быть уделено оптимизации поступлений арендной платы. В случае проведения адекватной стимулирующей политики, органы местного самоуправления, могут более полно и качественно использовать имеющиеся в данном направлении резервы повышения бюджетных доходов. Для этого, в методиках расчета арендной платы за пользование муниципальным имуществом необходимо принимать во внимание рыночные ставки аренды аналогичных объектов недвижимости, что позволяет выявить недооцененное с точки зрения арендной платы имущество, также целесообразно вносить корректировки в методики оценки арендной платы, учитывающие рыночные параметры в сфере аренды имущества, что позволит централизовать в муниципальных бюджетах дополнительные доходы. При этом, особое внимание необходимо уделять расположению объектов муниципального имущества, выступающих в роли объектов аренды, а также использовать методики оценки «льгот», фактически предоставляемых при использовании ставок аренды ниже рыночных, предполагающие анализ их бюджетной и социальной эффективности.

Наиболее сложным, но в то же время перспективным для большинства муниципальных образований является развитие налоговой базы – в первую очередь, по наиболее значимым для местного бюджета статьям налоговых

⁷³ Пронина Л.И. Совершенствование местного самоуправления: усиление роли субъектов Федерации, финансовая помощь муниципальным образованиям (имущественные отношения) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 29. С. 2-13.

доходов. Это во многом связано с инвестиционной политикой, реализуемой на территории муниципального образования, и предполагает использование косвенных механизмов воздействия на местную экономику, к числу которых, например, относится предоставление инвесторам льгот по налогу на землю с учетом оценки их экономической эффективности в среднесрочной перспективе. В условиях кризиса возможности привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест, безусловно, ограничены, однако именно усилия местных властей во многом определяют перспективы дальнейшего развития налоговой базы.

В этом направлении можно порекомендовать уделить внимание тем налоговым источникам, которые играют основную роль в местных бюджетах. Исходя из того, что НДФЛ, с одной стороны, является основным налоговым источником доходов для бюджетов муниципальных образований всех типов, а, с другой стороны, не является местным налогом, возможности органов местного самоуправления влиять на увеличение соответствующих поступлений ограничены. Органы местного самоуправления не могут воздействовать на ставки налога, норматив их зачисления, предоставление льгот и другие параметры налогообложения. Способами воздействия на величину поступлений НДФЛ в местные бюджеты является только увеличение налоговой базы и рост собираемости налога. Для расширения базы налогообложения могут применяться мероприятия, ориентированные на создание благоприятного инвестиционного климата, создание новых предприятий и рабочих мест, а также мероприятия, направленные на легализацию заработной платы и повышение налоговой дисциплины. С учетом того обстоятельства, что большей частью информации о размере заработной платы на различных предприятиях, величине налоговой базы и, следовательно, возможных резервах повышения величины поступлений НДФЛ в разрезе предприятий, обладают налоговые органы, представляется необходимым активное взаимодействие органов местного самоуправления и налоговых органов при организации и реализации мероприятий, ориентированных на повышение величины поступлений НДФЛ. Кроме того, целесообразным может быть и взаимодействие в данной сфере региональных и местных властей, что позволит комплексно подойти к решению задачи роста

поступлений НДФЛ в регионе. Организационно такое взаимодействие органов власти и налоговых органов может осуществляться при формировании специальных комиссий, в частности, межведомственных комиссий по легализации заработной платы; межведомственных комиссий по легализации налоговой базы и других аналогичных структур. Основными мероприятиями, ориентированными на расширение налоговой базы по НДФЛ и повышение налоговой дисциплины являются:

- мониторинг основных налогоплательщиков, снизивших перечисление НДФЛ более чем установленный предел;
- мониторинг предприятий, имеющих задолженность по НДФЛ;
- контроль за соблюдением минимального уровня заработной платы в регионе, установленном в соответствующем соглашении.

Для наращивания поступлений по налогам, предусмотренным специальными налоговыми режимами, необходима реализация системы мероприятий по развитию малого и среднего бизнеса. Основными из мероприятий, ориентированных на повышение объема доходов по налогам, предусмотренным специальными налоговыми режимами, являются формирование муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, а также создание и поддержка соответствующей инфраструктуры.

Формирование муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства может рассматриваться в контексте управления социально-экономическим развитием территорий. В программах социально-экономического развития муниципальных образований традиционно выделяется раздел, связанный с развитием малого и среднего предпринимательства, что обусловлено наличием у органов местного самоуправления соответствующих полномочий. Так, в Программе комплексного социально-экономического развития Кетовского района Курганской области на 2015–2017 годы предложены следующие мероприятия в указанном направлении: оказание финансовой, организационной, информационной и образовательной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, ориентированное на обеспечение прироста количества субъектов малого бизнеса, занятых в реальном секторе экономики, а также

мониторинг применения налогоплательщиками патентной системы налогообложения на территории района в целях оценки исполнения назначений по данному доходному источнику и дальнейшего внесения предложений по изменению профильной правовой базы⁷⁴. Иллюстрируя конкретные виды поддержки малого бизнеса, можно привести пример г. Березники (Пермский край), где реализуется программа по развитию малого и среднего предпринимательства, в рамках которой оказывалась финансовая поддержка (субсидии и микрозаймы), образовательная поддержка в форме обучения предпринимателей по темам, касающимся ведения бизнеса, консультационная поддержка по вопросам ведения бизнеса и применения нормативно-правовой базы⁷⁵. В качестве примера программы развития малого и среднего предпринимательства можно рассмотреть программу «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Щекинском районе на 2012-2014 годы»⁷⁶. В ходе ее реализации был выполнен ряд мероприятий. В частности, был создан Фонд экономического развития г. Щекино и Щекинского района, из которого предоставлялись заемные средства юридическим лицам и предпринимателям без образования юридического лица. Особую роль в программе сыграло привлечение предприятий малого бизнеса к исполнению муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках Федерального закона №94-ФЗ. Реализация программы обучения позволила дополнительно привлечь в сферу малого предпринимательства 158 ранее безработных граждан.

В качестве основных направлений деятельности органов местного самоуправления для повышения объема налоговых доходов бюджетов по местным налогам можно выделить проведение адекватной оценки стоимости налогооблагаемого имущества и земли, выбор величин налоговых ставок,

⁷⁴ Программа комплексного социально-экономического развития Кетовского района, Курганской области на 2015– 2017 годы [Электронный ресурс.] – URL: <http://администрация-кетовского-района.рф/files/news/Программа.odt>

⁷⁵ Программа социально-экономического развития муниципального образования «Город Березники» на 2014-2018 годы[Электронный ресурс.] – URL: [http://old.admbrk.ru/documents/Programma_SER\(3\).doc](http://old.admbrk.ru/documents/Programma_SER(3).doc)

⁷⁶ Решение Собрания представителей Щекинского района от 30.11.2012 г. №44/495 «О Программе социально-экономического развития муниципального образования Щекинский район до 2015 года» [Электронный ресурс.] – URL: http://www.schekino.ru/upload/files/ser_2015.doc

рациональный подход к установлению перечня налоговых льгот, контроль за налоговой дисциплиной.

При этом нужно учитывать проблему федеральных льгот по местным налогам, которая не может быть решена на местном уровне. Действующее законодательство предусматривает существенное уменьшение поступлений местных налогов, связанное с предоставлением льгот на федеральном уровне и значительным уменьшением объекта налогообложения, в особенности по налогу на землю.

Таким образом, заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении налоговых и неналоговых поступлений в случае применения действенных мероприятий по согласованию интересов может быть существенно повышена. Ожидаемым результатом является реализация ими мероприятий, подобных описанным выше, которые ориентированы на более полное привлечение в местные бюджеты доходных источников.

Процесс стимулирования муниципальных образований с использованием трансфертов из бюджета субъекта Федерации является одним из вариантов использования механизма согласования интересов на региональном уровне. На наш взгляд, именно экономическое стимулирование придает согласованию интересов сторон безусловный характер, так как при этом формируется заинтересованность муниципальных образований в реализации определенных направлений экономической политики. Разработанный подход ориентирует органы местного самоуправления на развитие экономической политики, сопровождающееся расширением налоговой базы, увеличением собираемости налогов, совершенствованием управлением муниципальным имуществом.

Таким образом, применение разработанной нами методики взаимодействия участников процесса территориального развития позволяет за счет использования соответствующих дотаций в качестве поощрения повысить заинтересованность муниципальных образований в увеличении объема собственных доходов.

3.3. Особенности административных центров субъектов Российской Федерации в процессе регулирования социально-экономического развития муниципальных образований

Административные центры современных субъектов федерации относятся к городским округам, они являются крупными городами, однако при этом имеют ряд существенных особенностей, отличающих их от других муниципальных образований. Как правило, такими особенностями являются значительный уровень развития и концентрации промышленности, наличие большего количества квалифицированных кадров, что обусловлено деятельностью местных учреждений высшего образования, готовящих специалистов различного профиля. В соответствии с изменениями, внесенными в законодательство о местном самоуправлении с большей степенью вероятности именно данные городские округа могут стать городскими округами с внутригородским делением. Однако, на сегодняшний день данный тип муниципальных образований не получил широкого распространения. В. Н. Лексин, характеризуя административные центры субъектов федерации, отмечает, что в подавляющем большинстве – это «по численности населения самые крупные города в своем регионе. В них проживает около трети населения страны... В административные центры стекается от 40 до 80 % инвестиций каждого региона, и эта доля растет ежегодно. В большинстве административных центров формируется подавляющая часть доходов региональных бюджетов: в Екатеринбурге – до 50 %, в Перми – около 60 %, в Челябинске – около 75 % и т. д. Вместе с тем в большей части таких городов... городские бюджеты в соответствии с принятым порядком распределения налоговых доходов являются дотационными»⁷⁷.

Одной из основных причин необходимости детального изучения административных центров субъектов федерации является возможность таких муниципальных образований внести значительный вклад в обеспечение развития региона как за счет доходов своего местного бюджета, так и за счет доходов,

⁷⁷ Лексин В. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 84–85.

генерируемых на их территории и зачисляемых в бюджет региона, причем наиболее существенно данная тенденция проявляется в сфере поступлений по налогу на прибыль. Для понимания значимости финансового вклада административных центров регионов следует оценить их долю в доходной части консолидированных бюджетов субъектов Федерации, которая, как правило, существенно превышает аналогичный показатель по другим муниципальным образованиям. В отдельных случаях, например, в Калужской области, доходы административного центра выше, чем всех остальных муниципальных образований региона. Очевидно, что если анализировать только налоговые и неналоговые доходы бюджетов без учета межбюджетных трансфертов, то вклад административного центра субъекта Федерации в консолидированный бюджет будет во многом определять финансовое состояние региона в целом.

Сравнивая структуру местных бюджетов, можно сделать вывод, что у административного центра субъекта Федерации:

- значительно больше доля налоговых доходов;
- наиболее существенны превышения по налогу на имущество физических лиц и налогам на совокупный доход;
- существенно отличаются в большую сторону поступления по НДФЛ как в абсолютном выражении, так и в расчете на одного жителя;
- уровень неналоговых доходов также оказывается более высоким, в основном за счет поступлений от использования и реализации имущества и доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- среди межбюджетных трансфертов преобладают субвенции, которые не относятся к собственным доходам, но при этом уровень дотаций и субсидий в расчете на одного жителя в несколько раз ниже, чем в других муниципальных образованиях.

В целом структура доходов административных центров субъектов Федерации принципиально отличается от структуры доходов других местных бюджетов, формирующихся преимущественно за счет трансфертов. Уровень налоговых и неналоговых доходов в расчете на одного жителя в административных центрах регионов в несколько раз выше, чем в остальных

муниципальных образованиях. Однако за счет межбюджетного выравнивания после распределения трансфертов уровень бюджетных доходов в расчете на одного жителя варьируется не столь сильно.

Например, в Тульской области бюджеты муниципальных районов и городских округов характеризуются по сравнению с областным центром относительно низким уровнем налоговых доходов. Поступления НДФЛ в расчете на одного жителя составили в городе Донском более чем в 3 раза меньше, чем в городе Туле. В местные бюджеты зачисляются налоги на имущество физических лиц и налог на землю, поступления которых распределены между муниципальными образованиями неравномерно. В частности, поступления налогов на имущество в расчете на одного жителя в городе Туле более чем в 7 раз превысили аналогичный показатель в городе Донском. Поступления доходов от имущества варьировались менее существенно, чем налоговые доходы, однако в городе Туле значение данного показателя в среднем в 2 раза выше по сравнению с остальными муниципальными образованиями области. Такой уровень превышения может оцениваться как достаточно значимый, учитывая существенные объемы средств для бюджета областного центра, что превышает аналогичный относительный показатель в бюджетах остальных муниципальных образований региона.

Таким образом, административные центры субъектов федерации следует рассматривать как муниципальные образования, «нетипичность» которых в целом должна оцениваться как положительная характеристика, связанная с наличием у них дополнительных возможностей в финансовой сфере в плане обеспечения развития как самих административных центров, так и регионов в целом.

Данное обстоятельство наглядно свидетельствует, что в процессе регулирования территориального развития интересы административного центра субъекта федерации, во-первых, существенно отличаются от интересов других муниципальных образований, а во-вторых, при распределении трансфертов обычно учитываются в значительно меньшей степени. Особо следует в данном контексте отметить использование «отрицательных трансфертов», которое предполагает повышение степени реализации выравнивающей функции

межбюджетных отношений, но при этом в действительности оказывает дестимулирующее воздействие на муниципальные образования, отличающиеся финансовой стабильностью, снижая заинтересованность органов местного самоуправления в повышении объема налоговых и неналоговых доходов бюджета. Использование этого механизма в первую очередь затрагивает интересы административных центров субъектов федерации. Данный вид межбюджетных трансфертов использовался в 2015 г. в 17 субъектах РФ, в 2016 г. его применение несколько уменьшилось (14 регионов). При этом наибольшие объемы отрицательных трансфертов использовались в субъектах РФ, не являющихся территориями с максимальной поляризацией экономического потенциала, а именно, в Московской и Тульской областях, что свидетельствует о субъективности применения данного инструмента в региональной политике.

Большинство муниципальных образований зависят в финансовом отношении от региональных властей. Исключением, как правило, являются бюджеты административных центров регионов, которые обеспечивают большую часть своих расходов самостоятельно и по этой причине могут рассматриваться в качестве реальной финансовой основы местного самоуправления. Такие муниципальные образования, безусловно, являются «точками роста» для большинства субъектов федерации, так как в них концентрируются значительные объемы финансовых и трудовых ресурсов. В частности, как отмечает С.Н. Леонов, в Хабаровском крае таких муниципальных образований только два, одно из них – административный центр субъекта РФ.⁷⁸ Указанные конкурентные преимущества должны использоваться в процессе формирования и реализации стратегии социально-экономического развития региона и при стимулировании муниципальных образований.

На наш взгляд, взаимоотношения органов местного самоуправления административного центра субъекта федерации и региональных властей являются частным случаем согласования интересов. Принципиальным отличием такого

⁷⁸ Леонов С.Н. Проблемы эмпирического анализа поляризованного развития субъекта Российской Федерации // Современные проблемы регионального развития Тезисы VI Международной научной конференции. 2016. С. 420–421

согласования является то обстоятельство, что интересы региональной столицы обычно не совпадают с экономическими интересами прочих городских округов, муниципальных районов и поселений.

В сфере применения трансфертов как инструментов территориального развития наблюдаются следующие различия:

- дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов и выравнивание их бюджетной обеспеченности обычно не поступают в бюджет региональной столицы;
- «отрицательные трансферты» уменьшают объем доходов местного бюджета административного центра региона, т.к. он перечисляет трансферты данного вида в бюджет субъекта РФ, следовательно, местные власти заинтересованы в том, чтобы данный механизм не применялся;
- стимулирующие дотации или субсидии с большой степенью вероятности будут поступать в бюджет административного центра, поэтому он заинтересован в их применении данного механизма и использовании в этом направлении значительных объемов средств⁷⁹.

Значимость интересов административного центра в процессе регулирования территориального развития связана как с его вкладом в консолидированный бюджет региона, так и с большой численностью населения подобных муниципальных образований. Отметим, что конфликты интересов в данном случае особенно опасны и нежелательны, так как могут привести к существенному снижению объема доходов консолидированного регионального бюджета и другим негативным социальным и экономическим последствиям.

На формирование и развитие бюджетов муниципальных образований воздействуют экономические, правовые, социальные и политические факторы. Влияние указанных факторов в административных центрах субъектов федерации характеризуется некоторыми особенностями по сравнению с другими муниципальными образованиями (табл. 3.4).

⁷⁹ См.: Левина В.В. Особенности финансов административных центров субъектов федерации // Финансы. – 2012. – № 10. – С. 19–24.

Таблица 3.4 – Особенности муниципальных образований, являющихся административными центрами субъектов федерации⁸⁰

Группа факторов	Особенности муниципальных образований – административных центров субъектов федерации	Параметры муниципального бюджета, на которые оказывается воздействие
Экономические	Большее количество предприятий	1. Поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет региона. 2. Поступления НДФЛ.
	Более активное развитие малого бизнеса	Поступления налогов на совокупный доход
	Стоимость имущества обычно выше, чем в других муниципальных образованиях	1. Поступления налога на имущество физических лиц. 2. Доходы от аренды и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.
Правовые	Равенство бюджетных прав (Бюджетный кодекс РФ)	
Социальные	Более высокая численность и плотность населения, чем в других муниципальных образованиях	1. Поступления НДФЛ 2. Поступления налога на имущество физических лиц 3. Снижение себестоимости отдельных бюджетных услуг
	Более высокая доля трудоспособного населения	Поступления НДФЛ
	Более высокий уровень образования	Поступления НДФЛ
Политические	Известность муниципального образования вне региона и за рубежом	Возможны дополнительные расходы и доходы бюджета*

Проанализированные данные позволяют сделать вывод о том, что административные центры субъектов федерации следует рассматривать как особые

⁸⁰ Левина В.В. Особенности финансов административных центров субъектов федерации // Финансы. – 2012. – № 10. – С. 19–24.

* Воздействие данного фактора проявляется неоднозначно, так как создание имиджа административного центра субъекта федерации, который ассоциируется с образом региона в целом, обычно сопряжено с дополнительными расходами как в сфере благоустройства, так и в сфере финансирования общих вопросов. Однако возможны и значительные дополнительные доходы, обусловленные, например, инвестициями, в том числе и зарубежными.

муниципальные образования, «нетипичность» которых в целом должна оцениваться как положительная характеристика, связанная с наличием у них дополнительных возможностей в финансовой сфере в плане обеспечения развития как самих административных центров, так и регионов в целом.

Административный центр региона является потенциальной точкой роста, что проявляется следующим образом:

- 1) предоставление средств субъектом Федерации обусловлено преимущественно необходимостью софинансирования целевых программ и передачей полномочий (субвенции и субсидии);
- 2) активно развиваются взаимоотношения с налогоплательщиками, более половины бюджетных средств – поступления от физических лиц;
- 3) на территории муниципального образования генерируется основной объем налоговых доходов, поступающих в бюджет области;
- 4) специфика городского округа как типа муниципального образования проявляется в том, что отсутствуют нижестоящие местные бюджеты.

При организации взаимодействия субъектов территориального развития, основанного на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированного на повышение уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований в отношении административных центров необходимо уделить внимание следующим вопросам:

- необходимость сочетания налоговых и трансфертных механизмов;
- предпочтительность передачи на местный уровень налогов, непосредственно связанных со стимулированием экономического развития территорий, в частности, налогов на малый бизнес, налога на прибыль;
- при использовании трансфертных механизмов необходимо учитывать относительные показатели, характеризующие налоговую базу и бюджетные доходы, а не их абсолютные значения, так как последние несопоставимы с большинством муниципальных образований субъекта РФ.

Выводы

1. Исследование проблем формирования региональной политики позволяет предложить модель бюджета субъекта федерации в качестве основы выбора альтернативных вариантов ее реализации, обеспечивающих поддержку приоритетных направлений развития региона. Содержание документов в области региональной экономической политики показывает, что не всегда в направлениях, которые обозначены в качестве приоритетных, расходуются значительные и возрастающие в последовательных периодах объемы средств. Были разработаны и апробированы методические рекомендации по анализу финансовой обеспеченности приоритетных направлений регионального развития. Предложенные рекомендации позволяют адекватно оценить перспективы достижения декларируемых приоритетов социально-экономического развития региона в условиях сложившейся структуры бюджетных расходов субъекта федерации.

2 Установлено, что существующие стимулирующие механизмы, используемые в отношении муниципальных образований явно недостаточно эффективны, в частности, отсутствует устойчивая связь между динамикой налоговых и неналоговых доходов муниципальных бюджетов и получаемыми ими трансфертами, подобная практика не формирует у органов местного самоуправления заинтересованности в самофинансировании социально-экономического развития. Исходя из этого, очевидна необходимость разработки более совершенных механизмов взаимодействия субъектов территориального развития, основанная на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированная на повышение уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований. Разработана методика, которая позволяет учесть динамику налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета с учетом воздействия внутренних и внешних факторов, ее использование нацелено на увеличение доходов консолидированного бюджета субъекта федерации за счет согласования интересов участников процесса

территориального развития, что необходимо для финансового обеспечения данного развития.

3. Выявлены основные особенности административных центров субъектов РФ, определяющие особенности согласования их интересов в процессе регулирования территориального развития. Установлено, что они характеризуются отличающимися от большинства других муниципальных образований экономическими интересами, что должно быть учтено при организации взаимодействия субъектов территориального развития, основанного на согласовании региональных и муниципальных интересов и ориентированного на повышение уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований.

ГЛАВА 4. ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

4.1. Концепция бюджетного окружения

При анализе экономической эффективности систем местного самоуправления следует принимать во внимание, что он должен проводиться не только исходя из увеличения или уменьшения объема расходов в текущем периоде, изменения объема и/или стоимости отдельных публичных услуг и возможностей их предоставления, но и с учетом долгосрочных перспектив реализации интересов граждан, возможностей удовлетворения их потребностей системой местного самоуправления. Формирование экономической политики большинства муниципальных образований зависит в существенной степени от объема и структуры доходов, значительная часть которых состоит из трансфертов. Их объемы, структура, целевая ориентированность определяются решениями администрации субъекта федерации, поэтому представляется логичным вывод о том, что в местной политике большую роль играет внешняя среда. Как справедливо отмечают Ю.Г. Лаврикова, А.В. Суворова, С.Н. Котлярова: «Масштабные социально-экономические совокупности, к числу которых относятся и муниципальные образования со значительным количеством нелинейных взаимосвязей между многочисленными составляющими, нуждаются в системной трансформации»⁸¹. Любое муниципальное образование существует не изолированно. Оно постоянно взаимодействует с субъектом федерации, другими муниципальными образованиями, предприятиями и организациями-налогоплательщиками, расположенными на его территории, банками, предоставляющими кредиты на финансирование бюджетного дефицита и т. д. Влияние органов местного самоуправления на внешнюю среду ограничено: чем меньше муниципальное образование, тем, при прочих равных условиях, менее

⁸¹ Лаврикова Ю.Г., Суворова А.В., Котлярова С.Н. Проблемы и варианты исчисления мультипликативных эффектов при реализации программно-проектного подхода к комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 5 (452). С. 41.

значительным будет его воздействие. Это особенно актуально для сельских поселений. Одновременно деятельность органов местного самоуправления существенно ограничивается внешней средой и отчасти определяется ею.

Системный подход к анализу взаимодействия муниципального образования с другими субъектами при реализации экономической политики требует его описания как совокупности взаимосвязанных элементов, выполняющих определенные функции. В проведенном нами анализе муниципальные образования представлены администрациями, осуществляющими управление, в том числе и реализующими социально-экономическую политику. Исходя из такого понимания, любая администрация постоянно взаимодействует с населением, проживающим на соответствующей территории, и предприятиями различных форм собственности, осуществляющими финансово-хозяйственную деятельность. К внутренней среде относятся элементы, находящиеся под контролем органов местного самоуправления. Внешняя среда включает все институты, в том числе и организации, с которыми контактируют муниципальные власти в своей повседневной экономической деятельности.

Во внешней среде при анализе деятельности предприятий принято выделять ближнее и дальнее окружение. Впервые это различие было проведено Дж. Пирсом и Р. Робинсоном⁸². Ближнее окружение часто в прямой форме и достаточно сильно влияет на принятие внутренних решений. В то же время сама организация может воздействовать на свое ближнее окружение, но не контролирует его, поэтому оно относится к внешней, а не к внутренней среде фирмы. На наш взгляд, для муниципального образования целесообразно использовать понятие бюджетного окружения, причем именно в контексте «ближайшего окружения». Под ним мы понимаем сферу непосредственных «экономических контактов», то есть взаимоотношения местных властей с субъектом федерации, другими муниципалитетами, а также с населением и предприятиями в ходе реализации бюджетного процесса. Окружение является той средой, в которой и происходит согласование интересов участников. Следует учитывать, что для муниципальных

⁸² Pearce J.A., Robinson R.B., Jr. Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control. – Boston, 2009. P. 119–124.

образований различных типов бюджетное окружение выглядит по-разному и характеризуется различной степенью симметричности или асимметричности.

Симметричность окружения, по нашему мнению, представляет собой соответствие степени взаимовлияния муниципального образования на бюджетное окружение, что является одной из основных его характеристик и позволяет оценивать предпосылки организации эффективной местной бюджетной политики. Нормальной представляется ситуация, когда воздействие бюджетного окружения на муниципальное образование несколько существеннее, чем встречное влияние, однако их сила сопоставима. Такая ситуация характерна для муниципальных образований, обладающих значительным налоговым потенциалом, например, для административных центров субъектов Федерации. В отдельных случаях возможна ситуация, когда влияние органов местного самоуправления на бюджетное окружение более существенно, чем встречное воздействие. Это происходит в условиях, когда в бюджет муниципального образования в соответствии с законодательством государства поступает существенная доля налоговых доходов (например, по налогу на прибыль организаций). Однако в российской практике, исходя из предпосылок, сформированных БК РФ, часто встречается ситуация, когда муниципальное образование лишь принимает воздействие окружения и практически не влияет на него. Это характерно для многих сельских поселений, не имеющих адекватной налоговой базы для решения вопросов местного значения.

Рассмотрим несколько типовых схем бюджетного окружения муниципальных образований различных типов и присвоим им порядковые номера (табл. 4.1).

Таблица 4.1 – Особенности муниципального образования, определяющие его взаимодействие с бюджетным окружением

	Стабильный бюджет	Кризисная ситуация
Городской округ	1	2
Муниципальный район	3	4
Поселение	5	6

Мы предлагаем определять количественные критерии для такого взаимодействия, исходя из соотношения объема налоговых и неналоговых поступлений, генерируемых предприятиями и физическими лицами, проживающими на территории муниципального образования, и поступающими в консолидированный бюджет субъекта федерации в расчете на одного жителя муниципального образования. Под «стабильным бюджетом» в табл. 4.1 понимается тот, доходы которого формируются преимущественно за счет налоговых и неналоговых источников; одновременно предполагается, что такая ситуация характерна для муниципальных образований, обладающих существенным экономическим потенциалом. При анализе вариантов бюджетного окружения муниципального образования связи отражают как перераспределение налоговых поступлений в финансовой системе региона, так и движение трансфертов различных видов. В общем виде можно отметить совпадение доходных источников бюджетов городских округов и консолидированных бюджетов муниципальных районов; аналогичное соответствие наблюдается и в сфере расходных полномочий⁸³. Однако практика показывает, что как в сфере бюджетных доходов, так и при финансировании расходов наблюдаются принципиальные различия, связанные с централизацией и децентрализацией средств и распределением расходных полномочий между районом и поселениями. Следовательно, в отношении районов и городских округов могут использоваться единые подходы при организации бюджетной политики, однако необходимо детально учесть их специфику.

Особенностью районов является необходимость организационного и финансового взаимодействия с поселениями, что предполагает распределение трансфертов, а также оказание методической помощи в нормативно-правовом регулировании на уровне поселений, во многих из которых сложилась ситуация, когда недостаточно квалифицированных специалистов.

⁸³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>.



Рис. 4.1. Бюджетное окружение: первый вариант взаимодействия

На рис. 4.1 представлена первая типовая схема бюджетного окружения применительно к городскому округу, обладающему значительным налоговым потенциалом (например административный центр субъекта федерации). В рассмотренном случае финансовые связи (1) и (2) могут рассматриваться как равноценные, что обусловлено значительными объемами налоговых доходов, поступающих в бюджет субъекта федерации и генерируемых на территории данного городского округа. Связи (3) и (4) могут быть равнозначны или, что более вероятно, в направлении (4) поступают большие объемы средств, чем в направлении (3). Это может происходить опосредованно через механизм «отрицательных трансфертов».

Отметим, что связи (1) – (4) отражают как движение дотаций, субсидий и субвенций, так и перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы региона. В случае преобладающей роли в региональном бюджете налоговых поступлений от населения, проживающего на территории муниципального образования, и предприятий, очевидно, что роль городского округа и его влияние на бюджетное окружение значительны и должны непосредственно учитываться при формировании стратегии социально-экономического развития субъекта федерации. Эта ситуация характеризует потенциальные точки роста доходов консолидированного бюджета региона, которые должны стимулироваться к дальнейшему развитию для обеспечения экономического роста территории в целом.

Ключевые особенности взаимодействия региональных властей и органов местного самоуправления такого муниципального образования были рассмотрены в разделе 3.3 данного исследования.

Доля собственных доходов, поступающих в бюджеты городских округов на протяжении 2008–2016 гг., оставалась стабильной и составляла около половины от общего объема соответствующих поступлений всех муниципальных образований России. В бюджетах городских округов суммарно аккумулируется основной объем как налоговых, так и неналоговых поступлений муниципального уровня. По налоговым и неналоговым доходам данный показатель стабилен и составляет около двух третей от общего объема соответствующих поступлений в местные бюджеты страны. Существенны поступления от использования муниципального имущества, что обусловлено более высокой стоимостью имущества в целом ряде городских округов, и, соответственно, более высокой арендной платой, поступающей в их бюджеты. Поступления дотаций в бюджеты городских округов несколько ниже, а целевых трансфертов – выше по сравнению с муниципальными образованиями других типов.

Все это обусловлено, в первую очередь, наличием достаточно небольшого числа муниципальных образований – административных центров субъектов федерации, созданных в форме городских округов, которые имеют адекватную налоговую базу, существенно большие доходы, в них проживает значительная часть населения страны. Именно они в большинстве своем и являются теми самыми финансово стабильными (на общем фоне) муниципальными образованиями.

Одновременно присутствует и значительное количество городских округов, которые являются дотационными, не имеют адекватного экономического потенциала.

На второй типовой схеме отражено взаимодействие с бюджетным окружением городского округа, обладающего незначительным налоговым потенциалом (рис. 4.2).

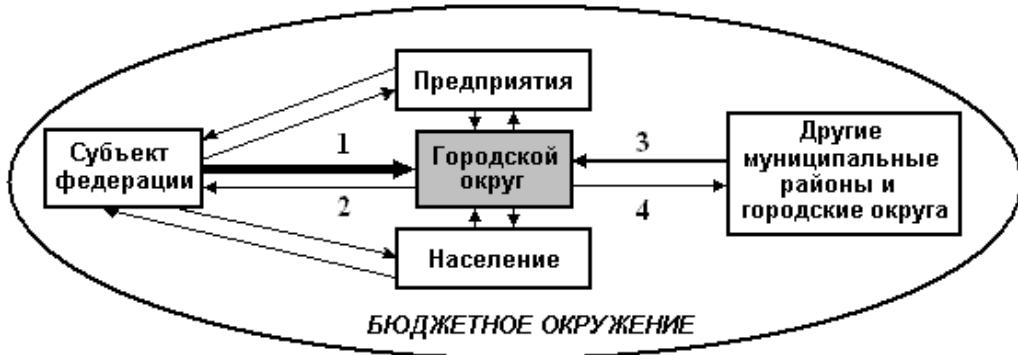


Рис. 4.2. Бюджетное окружение: второй вариант взаимодействия

Связи (1) и (2) не являются равноценными, что обусловлено незначительными объемами налоговых доходов, поступающих в бюджет субъекта федерации и генерируемых на территории данного муниципального образования. Связи (3) и (4) могут быть равнозначны или, что более вероятно, в направлении (4) поступают меньшие объемы средств, чем в направлении (3). Одновременно в бюджет городского округа поступают значительные объемы трансфертов (1), что характерно для дотационных муниципальных образований всех типов. Специфика взаимодействия с бюджетным окружением в данном случае проявляется в том, что не происходит дополнительного распределения доходов между двумя подуровнями бюджетной системы (районы и поселения).

Таким образом, бюджетное окружение подобного городского округа асимметрично, так как при формировании доходов очевидно не только влияние субъекта федерации, но и существенная зависимость от него. В целом количество подобных городских округов больше, чем тех, которые характеризуются значительным экономическим потенциалом. Например, в Тульской области преобладают именно такие округа. Перечень городских округов Тульской области и особенности их формирования представлены в таблице 4.2.

Таким образом, численность населения городских округов региона отличается почти в 300 раз. Интересно, что городскими округами в регионе являются самые большие по численности муниципальные образования (Тула и Новомосковск) и самые маленькие из муниципальных районов и городских округов – пгт. Славный и р.п. Новогуровский.

Таблица 4.2 – Городские округа Тульской области

Наименование	Численность населения, чел.	Преобразования
Тула	551 642	
Новомосковск	126 479	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2008 г.
Алексин	68 267	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2014 г.
Донской	64 201	
Ефремов	58 076	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2014 г.
Рабочий поселок Новогуровский	3 474	
Пгт. Славный	1 865	Данный населенный пункт был в 2008 г. выделен из сельского поселения Стрикинское Арсеньевского района

Преобразования районов в городские округа были начаты в Тульской области в 2008 г., когда Новомосковский район был преобразован в городской округ. Район состоял из второго по величине города Новомосковска и 94 населенных пунктов вокруг него. Основная часть населения (более 70 %) проживала в самом Новомосковске, тем не менее, преобразование получило негативную экспертную оценку.

В 2008 г. был сформирован самый маленький по численности населения городской округ в регионе – пгт. Славный, на его территории проживает менее 2 тыс. человек. Данный городской округ политическим решением был выделен из поселения Стрикинское Арсеньевского района. Примечательно, что городской округ был выделен из сельского поселения.

В 2014 г. в городские округа были преобразованы Алексинский и Ефремовский районы. Данные преобразования, в отличие от случая с Новомосковском, уже не имели такого резонанса и прошли достаточно спокойно. Однако по своей сути, оба района остались районами и не приобрели черт городских территорий. В городском округе Алексин населенные пункты объединены в три территориальных сектора. В Авангардном территориальном секторе 4 поселка, 13 сел и 64 деревни, в Буныревском – 2 поселка, 5 сел и 17 деревень, в Шелепинском – 3 поселка, 3 села и 44 деревни.

Все это свидетельствует об искусственности преобразований и отсутствии положительного влияния на развитие территорий. В данном случае очевидна неадекватность присвоения статуса городского округа территориям, имеющим потенциал для развития в сфере сельского хозяйства, а также традиционного для Алексинского района оздоровительного туризма.

В Тульской области бюджеты муниципальных районов и городских округов характеризуются по сравнению с Тулой и Новомосковском относительно низким уровнем налоговых доходов. В городских округах г. Алексин, г. Ефремов., р.п. Новогуровский, г. Донской, п. Славный финансовые показатели в среднем такие же как в муниципальных районах области.

Исходя из сказанного, мнение, что городские округа в большинстве своем финансово стабильны из-за концентрации бюджетных доходов на одном уровне управления является не вполне корректным. Следовательно, преобразование муниципального района в городской округ не приблизит его финансовые показатели к показателям, которые обеспечивают региональные столицы.

Трехлетний период, прошедший с момента преобразований в городские округа Алексинского и Ефремовского районов, позволяет делать первые выводы о том, насколько эффективными с экономической точки зрения они были. Анализ отчетных данных о доле общегосударственных расходов в общем объеме расходов местного бюджета показал, что, например, в Алексинском районе непосредственно перед преобразованием в 2014 г. доля указанных расходов составляла 10 % от общих бюджетных расходов. В 2015 г. этот уровень вырос до 12 %, а в 2016 г. вернулся на прежние 10 %.

При сравнении данных за 2012 г. и 2015 г. в городских округах Алексин и Ефремов расходы на содержание органов местного самоуправления в расчете на одного жителя несколько выросли, но увеличение расходов не рассматривается нами как следствие преобразований, оно соответствует общей тенденции по стране в сфере государственного и муниципального управления. Такие расходы в рассматриваемом периоде увеличивались в силу разных причин в большинстве муниципальных районов и городских округов, не претерпевавших подобных изменений. Таким образом, не подтверждается аргументация об экономии

бюджетных затрат на содержание органов местного самоуправления при преобразовании муниципальных районов в городские округа.

По нашему мнению, исходя из территориальных и финансовых особенностей, можно выделить 4 типа принципиально отличающихся городских округов в регионе:

- крупные промышленно развитые городские округа с прилегающими к ним незначительными по сравнению с центром сельскими территориями;
- города с низким уровнем экономического развития;
- малые городские округа;
- городские округа, характеризующиеся сопоставимым масштабом городских и сельских территорий, и, соответственно, сходным уровнем развития промышленного потенциала (в бывшем райцентре) и сельского хозяйства (на масштабной периферии).

Первая группа характеризует городские округа, взаимодействие которых с бюджетным окружением происходит так, как было показано на рис. 4.1. Все остальные городские округа, независимо от их размера, могут быть отнесены ко второму типу взаимодействия (рис. 4.2).

К первой группе мы отнесли Тулу и Новомосковск. До преобразований 2014 г., когда был присоединен Ленинский район, административный центр Тульской области был классическим городом, но после преобразований он стал включать и ряд сельских населенных пунктов, численность населения и уровень развития которых, однако, несопоставим с самим городом Тулой. Подобная ситуация наблюдается и в Новомосковске, но она была достигнута исторически иначе. Оба названных городских округа являются бюджетными донорами, не получают дотаций, ориентированных на поддержание сбалансированности местных бюджетов и генерируют основную часть налоговых поступлений в регионе.

Вторая группа представлена только г. Донской. Он изначально имел статус городского округа и исторически характеризовался умеренным экономическим потенциалом. Последнее предопределило низкий уровень бюджетной обеспеченности, стабильное получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий (двух видов) и на поддержку мер по поддержанию

бюджетной сбалансированности. Данный город наглядно иллюстрирует наш тезис о том, что собственно городской статус, даже приобретенный объективно, а не искусственно, не гарантирует высокого уровня налоговых и неналоговых поступлений бюджета и финансовой успешности в целом.

Третья группа городских округов достаточно специфична. Она включает два городских округа: пгт. Славный и р.п. Новогуровский. Данные муниципальные образования получили статус городских округов в разное время, но очевидно, что в обоих случаях этот статус предопределялся субъективными политическими факторами и решениями, а не объективными особенностями территорий. Получение статуса городского округа для данных малых населенных пунктов привело к некоторому увеличению объема межбюджетных трансфертов, зачисляемых в их бюджеты, и большему проценту налоговых поступлений, остающихся в территориальном бюджете, по сравнению с возможным сценарием, если бы данные населенные пункты были поселениями. Однако существенное ускорение темпов экономического развития, приток населения, значительный рост налоговых поступлений в последовательных периодах, существенное снижение уровня дотационности (или переход в категорию финансовых доноров) и другие атрибуты быстро развивающихся городов не свойственны указанным населенным пунктам.

В четвертую группу городских округов мы включили два округа, сравнительно недавно прошедших через процедуру преобразований, а именно, Алексинский и Ефремовский районы. Анализ состояния промышленности, сферы услуг и сельского хозяйства на их территории позволяет сделать вывод о том, что они не обладают какими-либо существенными отличиями от других муниципальных районов области, которые не стали объектами подобных преобразований. При разработке рекомендаций по социально-экономическому развитию данных территорий со всей очевидностью можно использовать те же подходы и методы, что и в отношении муниципальных районов области.

Предложенная классификация городских округов позволяет увидеть общее и особенное, что присуще данным муниципальным образованиям региона. Очевидно, что большее распространение получили городские округа,

существенно зависящие от своего бюджетного окружения. Представляется обоснованным вывод о преобладании различий над сходствами между выделенными группами городских округов. Выявленные различия обязательно должны быть приняты во внимание при разработке подходов к регулированию территориального развития данных муниципальных образований. По нашему мнению, нежелательно использование единых рекомендаций для всех городских округов субъекта РФ, так как они неоднородны, а, следовательно, их развитие возможно только при условии корректного учета территориальной специфики каждой из групп городских округов. Преобладание второго варианта взаимодействия с бюджетным окружением среди городских округов является общей тенденцией, которая проявляется все более ярко в связи с происходящими и планируемыми преобразованиями муниципальных районов в городские округа. В частности, следует отметить масштабность подобных преобразований в Сахалинской, Магаданской, Свердловской и Калининградской областях.

Рассматривая следующие варианты взаимодействия муниципального образования с бюджетным окружением, необходимо отметить, что интенсивность финансового взаимодействия региональной администрации и органов местного самоуправления поселений зависит преимущественно от практики межбюджетного регулирования, принятой в регионе: если трансферты поступают в бюджеты поселений напрямую из субъекта федерации, то такое взаимодействие достаточно интенсивно; если они перечисляются поселениям из бюджета района, то такое взаимодействие реализуется опосредованно и преимущественно в форме организационного регулирования финансовых потоков.

Следует отметить особое значение поселений в бюджетном окружении муниципальных районов. Роль последних в соответствии с концепцией реформы местного самоуправления, реализованной в Российской Федерации, состоит в координации финансовых ресурсов для решения тех задач и вопросов местного значения, которые не могут быть решены поселениями, так как требуют концентрации средств. Население при этом в большей степени взаимодействует именно с администрацией поселений. Практика показала, что регулирование

бюджетных отношений «муниципальный район – поселения» связано со множеством организационно-финансовых сложностей.

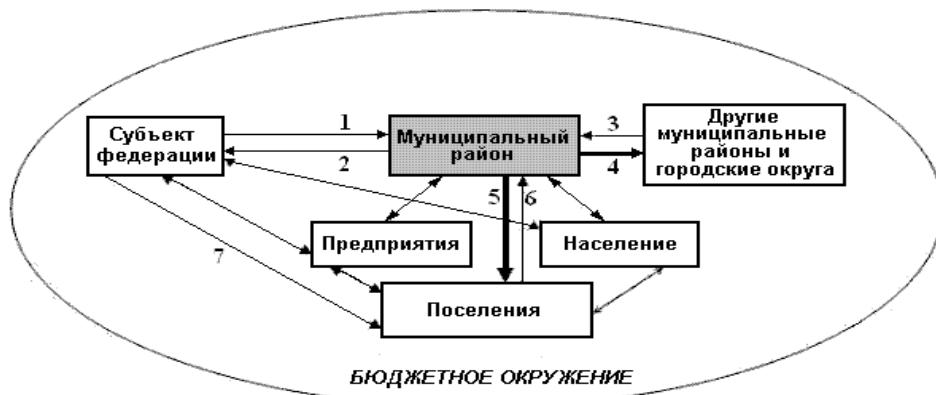


Рис. 4.3. Бюджетное окружение: третий вариант взаимодействия

Применительно к муниципальному району, обладающему значительным экономическим потенциалом (рис. 4.3) связи (1) и (2) могут рассматриваться как равноценные, что обусловлено значительными объемами налоговых доходов, поступающих в бюджет субъекта федерации и генерируемых на территории данного муниципального образования. Сравнивая связи (3) и (4), можно отметить, что в направлении (4) более вероятно поступают большие объемы средств, чем в направлении (3). Это может происходить опосредованно, через механизм «отрицательных трансфертов». Связи (5) и (6), отражающие финансовое взаимодействие района с поселениями, расположенными на его территории, обычно отражают движение финансовых потоков преимущественно в направлении поселений. При этом, однако, необходимо учитывать нормативно-правовую базу и практику межбюджетных отношений в конкретном субъекте Федерации.

Оценивая роль бюджетного окружения подобного муниципального образования, можно сделать следующие выводы:

- 1) Взаимодействие района с администрацией субъекта Федерации значимо для него, так как он является получателем трансфертов. Однако структура и динамика этих средств свидетельствуют о том, что они не преобладают среди собственных доходов местного бюджета. Одновременно налоговые поступления,

генерируемые на территории района и зачисляемые в областной бюджет, достаточно существенны.

2) У района развиты взаимоотношения с предприятиями, в частности, в регулировании оплаты труда и создании новых рабочих мест, что способствует росту налоговых поступлений на местном уровне.

3) Население, получая публичные услуги и «оплачивая» их через налоги с физических лиц, непосредственно влияет на состояние финансовой политики муниципального образования.

4) Объем межбюджетных трансфертов, перечисляемых районом, сопоставим с величиной дотаций и субсидий, поступающих ему от субъекта федерации, поэтому поселения следует рассматривать как значимый элемент бюджетного окружения. Отношения с ними являются достаточно конструктивными: разработана обширная нормативно-правовая база, что характерно для взаимодействия с бюджетным окружением муниципальных образований рассматриваемого типа.

Такая ситуация, когда муниципальный район активно и самостоятельно реализует бюджетную политику, не является типичной. Она содержит предпосылки для более качественного согласования интересов участников процесса развития территорий, так как органы местного самоуправления располагают адекватными ресурсами. Даже если налоговых поступлений недостаточно для полной реализации собственных полномочий, то они, безусловно, могут рассматриваться в качестве основы финансирования расходных обязательств, что создает возможности для относительно независимого формирования бюджетной политики.

Сегодня намного чаще встречается вариант дотационных муниципальных районов (таблица 4.3), обладающих незначительным налоговым потенциалом. Уровень дотационности муниципальных районов (МР) оставался достаточно высоким: более половины из них в 2013–2014 гг. характеризовались долей межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов, составляющей более 70 %.

Таблица 4.3 – Доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2011–2014 гг., % от общего количества муниципальных образований

Доля трансфертов	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	МР	всего	МР	всего	МР	всего	МР	Всего
Меньше 10%	2,5	6,7	3,5	10	0,9	6,4	3,2	10
10–30%	4,9	7,9	12,8	14,4	7,6	9,3	5,7	11,5
30–70%	41,8	32	68,2	52,5	39,8	34,6	34,3	41,1
Свыше 70%	50,8	53,4	15,5	23,1	51,7	49,7	56,8	37,4

Количество муниципальных районов, получающих менее 10 % трансфертов в общем объеме собственных доходов, сохранялось крайне незначительным – изменяясь в пределах от 0,9 % от общего количества районов в 2013 г. до 3,5 % в 2012 г. При этом не прослеживается тенденции к увеличению или уменьшению доли подобных муниципальных районов, их количество изменялось в 2011–2014 г. разнонаправлено. Поэтому в качестве общей тенденцией в данной группе справедливо отметить лишь их малочисленность.

Незначительна и группа муниципальных районов с уровнем дотационности 10–30 %, на протяжении рассматриваемого периода их численность не превышала 13 %. Таким образом, суммарно относительно финансово благополучными (уровень трансфертов в объеме собственных доходов менее 30 %) на протяжении всего рассматриваемого являлись менее 17 % всех районов, а в 2014 г. – таковых было лишь 8,9 %. В 2015 г. изменилась градация шкалы дотационности территорий и подход к ее оценке. Однако общая тенденция в отношении муниципальных районов сохранилась. Доля дотаций в бюджетах муниципальных районов на уровне менее 5 % наблюдалась лишь в бюджетах 8 % районов, в то время как общее количество таких муниципальных образований в 2 раза больше. Высокая доля дотаций (в диапазоне 20–50%) была присуща более 45 % районов, а общее количество таких муниципальных образований существенно меньше – менее 35 %.

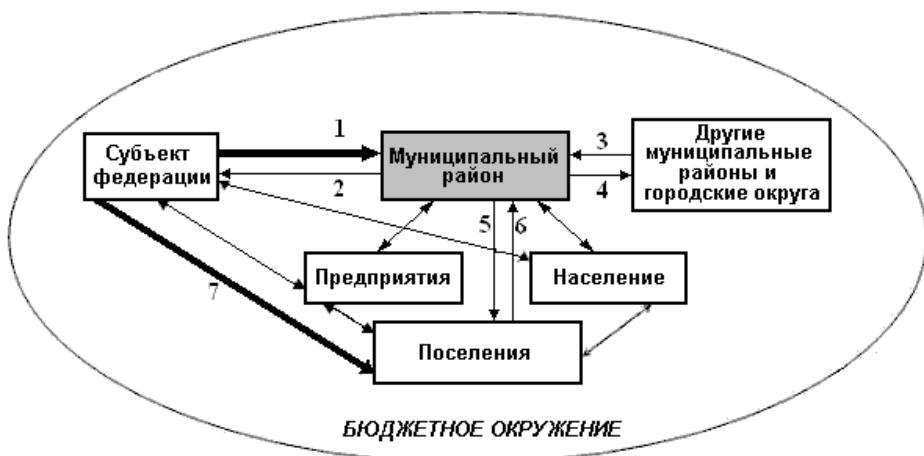


Рис. 4.4. Бюджетное окружение: четвертый вариант взаимодействия

В данном случае связи (1) и (2) не могут рассматриваться как равноценные, что обусловлено значительными объемами трансфертов, поступающих из бюджета субъекта федерации (рис. 4.4). В направлении (3) обычно поступают большие объемы средств, чем в направлении (4), что обусловлено использованием «отрицательных трансфертов». Возможности прямого финансирования поселений (5) резко ограничены, поэтому представляется существенной связь (7), или финансирование (5) осуществляется за счет поступлений из регионального бюджета, перечисляемых в виде трансфертов району. В такой ситуации двухуровневая система местного самоуправления с финансовой точки зрения недостаточно эффективна, так как она не обеспечена концентрацией налоговых и неналоговых доходов в бюджете района для решения социальных задач, отнесенных к его компетенции, и они финансируются за счет субсидий из бюджета субъекта федерации. Результативное взаимодействие «муниципальный район – поселения» при этом также затруднено из-за низкого уровня экономического потенциала рассматриваемой территории.

Можно отметить более низкий уровень НДФЛ в общей сумме средств, что обусловлено меньшим количеством рабочих мест, низкой заработной платой по сравнению со средними по региону значениями, преобладанием неработающего сельского населения. Для муниципальных образований, взаимодействие которых с бюджетным окружением происходит по четвертому типу, финансовая помощь

составляет основу бюджетных доходов, поэтому данные поступления следует рассмотреть более подробно.

Таким образом, бюджетное окружение дотационного муниципального района характеризуется первостепенной значимостью взаимодействия с субъектом федерации, достаточно интенсивными взаимоотношениями с поселениями и малоразвитыми – с предприятиями и организациями, которые малочисленны и зачастую убыточны.

Особую роль бюджетное окружение играет для городских и особенно сельских поселений, так как большинство из них не имеет достаточных средств для решения вопросов местного значения. За редким исключением уровень налоговых и неналоговых поступлений крайне низкий, а управление финансами на этом уровне требует дальнейшего совершенствования. На сегодняшний день развитию экономической политики поселений уделяется недостаточное внимание. Они характеризуются множеством типичных особенностей и проблем, что обусловлено как состоянием социально-экономической среды, так и качеством муниципального управления. Демографическая структура населения, недостаточное количество рабочих мест и сложившийся относительно низкий уровень оплаты труда являются основными факторами, которые обуславливают крайне низкие суммы налоговых доходов большинства сельских поселений и значительную степень дотационности их бюджетов. Более половины вопросов местного значения передается поселениями на вышестоящий уровень.

Среди поселений в современной России преобладают сельские, их количество достигает 18,5 тыс. и более, чем в 10 раз превышает количество городских поселений. Однако, как городские, так и сельские поселения существенно отличаются по численности населения и экономическому потенциалу. Так, среди сельских поселений есть те, в которых численность населения превышает 10000 чел. (их количество превышает 300), а есть те, в которых проживает менее 100 чел. (их количество более 80). Исходя из этого, рассматривать городские поселения как экономически более сильные, а сельские – более слабые является недопустимым упрощением.

Все это определяет специфику взаимодействия поселений с бюджетным окружением. Для тех из них, которые обладают налоговым потенциалом, сопоставимым с потенциалом района, например, для их административных центров (рис. 4.5), связи (6) и (3) отражают движение существенных объемов налоговых ресурсов и трансфертов. С учетом изменений законодательства, подобная ситуация стала маловероятной для сельских поселений.

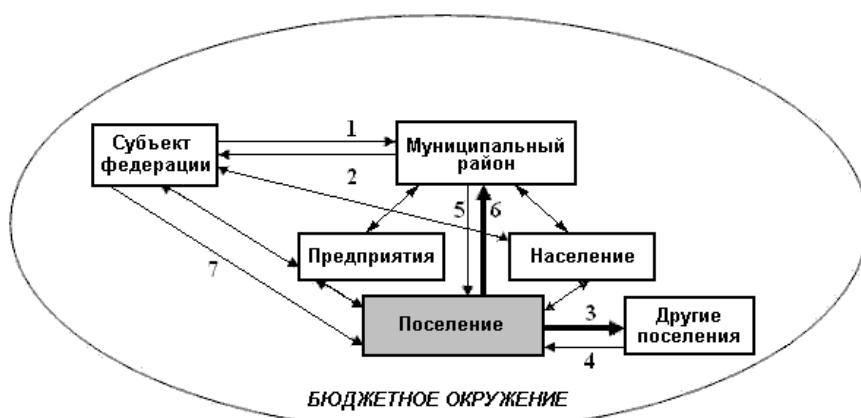


Рис. 4.5. Бюджетное окружение: пятый вариант взаимодействия

Часто такие поселения получают незначительные объемы дотаций и субсидий и являются финансовыми донорами по отношению к прочим муниципальным образованиям района. Административные центры районов характеризуются относительно более высокими показателями налоговых доходов в расчете на одного жителя и имеют большие возможности в реализации мероприятий социально-экономического развития территорий.

Отметим, что даже такие поселения в условиях сложившегося распределения доходов, специфики налогообложения имущества физических лиц и земли характеризуются лишь относительно лучшими показателями по сравнению с другими поселениями. Но в целом финансовая ситуация не может рассматриваться как благополучная и не формирует предпосылок к дальнейшему развитию бюджетной политики. В качестве примера можно рассмотреть город Плавск, являющийся административным центром Плавского района Тульской области. Несмотря на то, что в его доходах существенную роль играют налоговые и неналоговые поступления, поселение делегирует на вышестоящий уровень

более 10 полномочий, что характеризует устойчивость связей с соответствующим элементом бюджетного окружения и их значимость. Следует учитывать, что такие поселения, как Плавск, имеют возможности для реализации части полномочий, однако это потребует изменения в финансировании всей районной сети учреждений.

Передача полномочий актуальна для всех поселений, как более дотационных, так и относительно финансово «самостоятельных». При этом поселения, отнесенные к рассматриваемому типу взаимодействия с бюджетным окружением, перечисляют муниципальному району значительные объемы средств, сопоставимые с трансфертами, получаемыми из вышестоящих бюджетов. Для дотационного поселения, не обладающего существенным по сравнению с другими муниципальными образованиями налоговым потенциалом, бюджетное окружение характеризуется ярко выраженной асимметричностью: существенная зависимость муниципального образования сочетается с практически полным отсутствием встречного влияния (рис. 4.6).

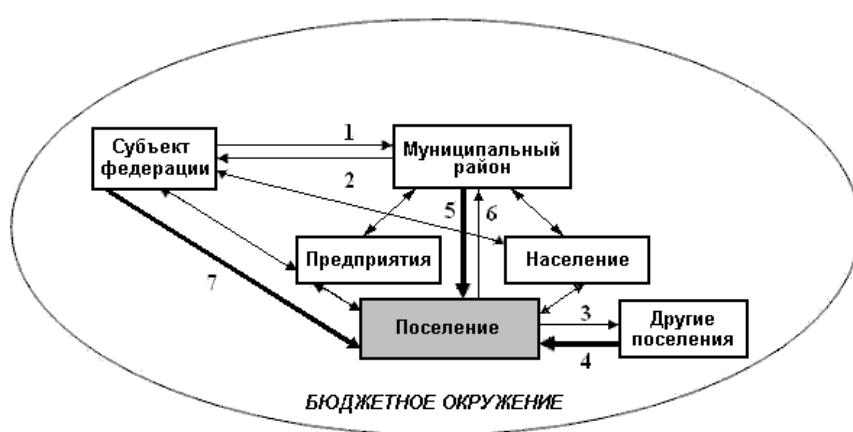


Рис. 4.6. Бюджетное окружение: шестой вариант взаимодействия

Такие поселения в современных условиях явно преобладают, их налоговые поступления крайне незначительны, а трансферты являются основным источником финансирования решения вопросов местного значения. В частности, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и внутригородских районов из бюджетов субъектов Федерации могут предоставляться непосредственно из бюджетов субъектов Федерации или

средства могут перечисляться в бюджеты муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением в виде субвенций.

При этом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, подлежащие перечислению в бюджеты поселений (внутригородских районов), входящих в состав территории муниципальных районов распределяются между бюджетами муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Таким образом, выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) за счет средств региональных бюджетов может осуществляться непосредственно из бюджета субъекта федерации или с использованием субвенций, передаваемых в бюджеты муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), которые затем предоставляют дотации бюджетам поселений или внутригородских районов (таблица 4.4).

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется не только за счет средств региональных бюджетов, но и с привлечением ресурсов из бюджетов муниципальных районов.

Общие принципы распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района установлены в статье 142.1 БК РФ.

Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений распределяются между поселениями, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает установленного предела по единой методике, в которой не должны использоваться показатели фактических и плановых доходов и расходов поселений.

Согласно БК РФ, порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта федерации. При этом конкретный объем и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете.

Таблица 4.4 – Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджетов субъектов федерации

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Сумма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, распределяемая исходя из уровня бюджетной обеспеченности, млрд руб.	6,2	4,4	6,1	6,4	6,7	8,7	7,2
Количество субъектов федерации, в которых дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений распределяются исходя из уровня бюджетной обеспеченности	9	8	11	14	14	17	14
Объемы субвенций из бюджетов субъектов РФ муниципальным районам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, млрд руб.	19,1	19,9	20,8	23,5	23,3	24,3	23,5
Количество субъектов федерации, в которых дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселениям выплачиваются из бюджетов муниципальных районов	63	64	62	62	58	60	59

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется по городским и сельским поселениям по единой методике. Она должна обеспечивать сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие

на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Возможно использование различных уровней расчетной бюджетной обеспеченности для городских и сельских поселений.

Дотации из бюджетов муниципальных районов играют существенную роль при формировании собственных доходов бюджетов поселений, составляя в 2010–2016 гг. 7–10 % от общего объема их собственных доходов (таблица 4.5).

Таблица 4.5 – Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджетов муниципальных районов

Показатели	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Общий объем средств фондов финансовой поддержки поселений из бюджетов муниципальных районов, млрд руб.	22,7	26,8	22,5	23,9	25,1	25,9	22,9
Доля средств ФФП в собственных доходах бюджетов поселений, %	8,71	9,74	7,14	6,9	6,9	7,4	6,6

Значимость выравнивания бюджетной обеспеченности поселений предопределена вертикальными и горизонтальными диспропорциями в бюджетной системе страны.

Итак, подобные поселения не имеют реальной возможности самофинансирования в условиях законодательно закрепленной и используемой системы распределения доходов между уровнями бюджетной системы. Явное преобладание расходов по статье «общегосударственные вопросы» свидетельствует о том, что взаимодействие с различными элементами бюджетного окружения слабо развито. При этом более половины вопросов местного значения обычно передается такими поселениями на вышестоящий уровень.

Поселения, несмотря на финансовые трудности, являются значимыми участниками процесса территориального развития, так как именно на этом уровне агрегируются интересы населения. Поэтому при реализации муниципального развития с использованием соответствующих инструментов необходимо учитывать интересы поселений и уделять им внимание.

Для развития бюджетной политики поселений предлагается:

1. Ввести в систему межбюджетного регулирования механизм распределения с учетом рангов по показателю, характеризующему доходы в расчете на одного жителя муниципального образования до и после предоставления трансфертов*.

2. Повысить качество финансового менеджмента на уровне поселений, реализовать их финансовое стимулирование.

3. Совершенствовать систему субсидий поселениям в целях их вовлечения в процесс развития территорий в приоритетных для региона направлениях.

4. Совершенствовать делегирование полномочий на уровне «муниципальный район – поселение».

5. Активно использовать межмуниципальное сотрудничество.

6. Активизировать взаимодействие власти и населения, применяя самообложение и инициативное бюджетирование.

Стимулирование поселений является механизмом, позволяющим увеличить их доходы и обеспечить развитие тех из них, которые имеют соответствующий потенциал. Властям субъекта федерации необходимо использовать соответствующие инструменты не только в отношении муниципальных районов и городских округов, но и в отношении поселений, учитывая особенности бюджетного процесса на данном уровне. Их стимулирование может осуществляться за счет средств как субъекта федерации, так и муниципального района или на условиях софинансирования. Это не приведет к чрезмерному увеличению расходов бюджета субъекта федерации, так как объемы средств поселений и субъекта федерации не сопоставимы, а объектами стимулирования

* Более подробно данный механизм будет рассмотрено в главе 5 диссертации

станут не все из них, а лишь те, которые характеризуются положительными тенденциями в экономике (сейчас их меньшинство). Такой подход способствует развитию устойчивой заинтересованности муниципальных образований в повышении объема налоговых и неналоговых доходов.

Поселения, которые в силу объективных причин не имеют возможности существенно увеличить налоговые поступления, могут использовать межмуниципальное сотрудничество как инструмент оптимизации бюджетных расходов, так как средств, получаемых ими в рамках механизмов финансового выравнивания, недостаточно для решения вопросов местного значения. В частности, оно может быть перспективно для сельских поселений со сравнительно небольшой численностью населения. Следует учитывать, что такие сельские поселения в современной России многочисленны. Так, более чем в 8000 поселений численность населения составляет менее 1000 чел. Сотрудничество позволяет обеспечить снижение соответствующих затрат их местных бюджетов. Подробнее механизм межмуниципального сотрудничества будет рассмотрен ниже.

Сегодня при формировании и реализации системы межбюджетного регулирования интересы поселений практически не учитываются. Отсутствие адекватной финансовой базы у большинства из них, следующее из распределения налоговых доходов, привело к тому, что они не стали равноправными участниками межбюджетного регулирования. Взаимоотношения «муниципальный район – поселения» по форме существенно отличаются от взаимоотношений «субъект федерации – муниципальные образования», но по сути дублируют зависимость, невозможность влиять на принимаемые решения.

Итак, влияние бюджетного окружения зависит от уровня развития экономики и социальной сферы, равномерности распределения налогового потенциала по территории субъекта федерации, состояния межмуниципальных связей, согласованности интересов участников территориального развития. В нестабильных экономических условиях типичной является тенденция усиления асимметрии бюджетного окружения.

4.2. Инициативное бюджетирование и самообложение граждан как инструменты регулирования социально-экономического развития территорий

В рамках концепции бюджетного окружения могут быть рассмотрены различные варианты согласования интересов участников данного окружения. В частности согласование интересов муниципальных образований, субъекта федерации предприятий и населения реализуется в рамках механизмов инициативного бюджетирования, а согласование муниципальных интересов и интересов населения может реализовываться в рамках самообложения граждан. В случае, когда органы власти субъекта РФ выделяют дополнительные трансферты при введении самообложения, следует рассматривать и регион, как участника процесса согласования интересов при реализации механизмов самообложения.

Расширение практики применения инициативного бюджетирования обусловлено реализацией соглашения между Министерством финансов РФ и Всемирным банком «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.». Механизмы инициативного бюджетирования реализовывалась в 2016 г. в 16 регионах, а в 2017 г. количество регионов участников возрастет более чем в 2 раза. Исходя из этого, для органов местного самоуправления важно выявить основные направления работы для участия в данных программах, а также оценить перспективы включения в практики инициативного бюджетирования и риски.

Существенной проблемой на протяжении всего срока применения и развития инициативного бюджетирования в России остается недостаточность правового регулирования данной сферы, отчасти это обусловлено объективными обстоятельствами, а именно разнообразием и изменчивостью региональных практик. Так, в Бюджетном кодексе РФ понятия инициативного бюджетирования («гражданского бюджета») не рассматривается. Более того, средства, собранные гражданами, в силу отсутствия специальных норм отражаются в бюджете не как целевые средства, а как безвозмездные поступления, что порой вызывает вопросы

самых граждан и организаций-участников проектов инициативного бюджетирования.

В настоящий момент правовое регулирование инициативного бюджетирования осуществляется региональными правыми актами. При этом принятие соответствующих законов в субъектах РФ пока также не получило широкого распространения. В качестве исключения можно рассмотреть Закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК "О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае". В большинстве регионов правовой основой являются соответствующие Постановления правительства (или администрации) субъекта РФ. Такой подход обусловлен изменчивостью практик инициативного бюджетирования не только в различных регионах, но и в ежегодной организации работы в конкретном субъекте РФ. В частности, во многих регионах ежегодно вносятся существенные изменения в основные параметры взаимодействия региональных и местных властей с населением при реализации соответствующих проектов, среди которых перечень участников, направления реализации проектов, методики их отбора, уровни софинансирования и т.п. Например, в Тульской области отбор проектов проводится по таким критериям как уровень софинансирования, социальная эффективность, актуальность проблемы, количество прямых благополучателей, стоимость проекта на одного благополучателя, степень участия населения, наличие мероприятий по уменьшению негативного воздействия на состояние окружающей среды и здоровья населения, количество голосов за проект на сайте. Подобный подход использовался в Тверской и Кировской областях, а также ряде других субъектов РФ.

В условиях дефицита бюджетных средств на региональном и местном уровнях особую актуальность приобретает поиск дополнительных источников финансирования и управление эффективным использованием бюджетных средств. Одним из методов консолидации ресурсов для решения общественно значимых задач является инициативное бюджетирование. Отличительной чертой данной технологии является то, что реализация проектов осуществляется на основе софинансирования с привлечением не только средств бюджетов

различных уровняй, но и средств жителей и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Инициативное бюджетирование может рассматриваться как частный случай партисипаторного бюджетирования (participatory budgeting), также называемого «гражданский бюджет»⁸⁴. Партиципаторное бюджетирование – практика, появившаяся в 1989 г. в Бразилии как форма непосредственной демократии и предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств⁸⁵. Существует пять основных критериев отнесения проектов к партиципаторному бюджетированию: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей местной власти, серийный процесс реализации, публичное общественное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности. Партиципаторное бюджетирование, таким образом, может рассматриваться как элемент делиберативной демократии, предполагающей, вовлечение всех граждан в процесс принятия решений, в том числе о том, какие действия будут наиболее эффективными в решении социальных проблем территорий⁸⁶.

Инициативное бюджетирование в последние годы получило широкое распространение в России и зарекомендовало себя как достаточно эффективная бюджетная практика. Опыт ее применения есть в Кировской, Тверской, Нижегородской, Тульской, Иркутской и Тамбовской областях, Хабаровской крае, Ставропольском крае, республике Башкортостан и ряде других субъектов РФ⁸⁷.

Рассмотрим тульский опыт использования инициативного бюджетирования, являющийся типичным примером использования инициативного бюджетирования в современной России. Особенностью тульской практики является многолетнее и активное применение технологии, что позволяет выявить типичнее черты и проблемы инициативного бюджетирования. Проект,

⁸⁴ Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117-122.

⁸⁵ Там же

⁸⁶ Гаврилова Н.В. Зарубежные тренды в сфере партиципаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2 (30). С. 118-125.

⁸⁷ Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94-103.

реализуемый на основе принципов инициативного бюджетирования в Тульской области, называется «Народный бюджет». Он осуществляется на основе Постановления правительства Тульской области от 01.10.2013 N 521 «Об утверждении положения о проекте "Народный бюджет" в Тульской области». Цели проекта состоят в развитии потенциала органов местного самоуправления, активном участии населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем, подготовке, реализации работ, выполняемых в рамках программ, а также в повышении эффективности бюджетных расходов. Предполагается участие муниципальных образований различных типов: изначально проект был создан для сельских поселений, но затем он был распространен на все муниципальные образования как городские, так и сельские.

Объемы средств, используемых по программе «Народный бюджет», в 2011–2016 гг. существенно возросли (см. рис.4.7).

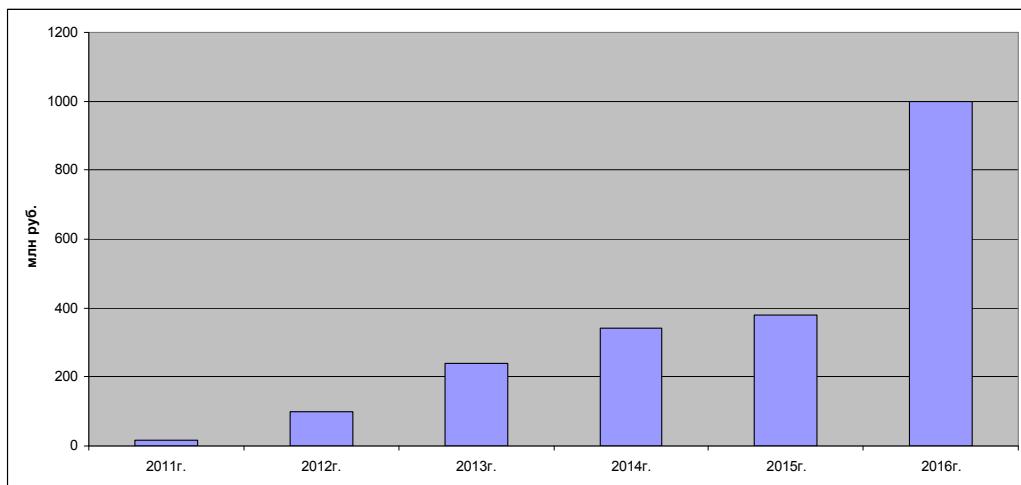


Рис. 4.7. Динамика финансирования проекта "Народный бюджет" в Тульской области

В целом в 2016 г. в Тульской области запланирован значительный рост средств, направляемых из областного бюджета. В 2015 г. сумма превышала 300 млн руб., а в 2016 г. – 1 млрд руб. Сравнивая объемы финансирования, используемые в данном направлении в Тульской области, например, с Тверской областью (регионы сходны по общему объему и структуре бюджетов), можно отметить, что сумма средств в Тульском регионе в 2014–2015 гг. в 2–3 раза выше.

Таким образом, в 2016 г. в рамках инициативного бюджетирования расходовалось 1,5 % расходов бюджета Тульской области.

В рамках проекта «Народный бюджет» предполагается только софинансирование решения вопросов местного значения, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона № 131 в отношении расходования средств местных бюджетов. В Тульской области четко определен перечень направлений, которые могут софинансируться по программе «Народный бюджет»:

- 1) автомобильные дороги, находящиеся в муниципальной собственности (отсыпка щебнем, асфальтирование);
- 2) придомовые территории (асфальтирование, установка парковочных карманов, благоустройство);
- 3) многоквартирные дома: ремонт крыш, ремонт подъездов, ремонт коммуникаций в подвалах, ремонт лифтов, ремонт фасадов, ремонт межпанельных швов;
- 4) объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры, находящиеся в муниципальной собственности (установка пандусов, подъемников);
- 5) муниципальные учреждения культуры, муниципальные учреждения образования;
- 6) объекты культурного наследия муниципального значения;
- 7) муниципальные объекты физической культуры и спорта;
- 8) объекты размещения (захоронения) бытовых отходов и мусора;
- 9) объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;
- 10) объекты благоустройства и озеленения территории населенных пунктов места массового отдыха;
- 11) благоустройство объектов в садовых товариществах (при наличии в них муниципальных земель);
- 12) уличное освещение (установка, ремонт);
- 13) ремонт, замена водопроводной сети;
- 14) объекты социально-бытового обслуживания населения (ремонт банных комплексов).

Наибольшее количество проектов в регионе реализуется по направлениям «муниципальные учреждения образования» - 198 проектов из 947 (21 % от общего количества проектов) и «ремонт, замена водопроводной сети» 130 проектов (14 % от общего количества проектов).

Проекты, реализуемые в отношении муниципальных учреждений образования, предполагают, в частности, замену окон в детских садах, покраску и ремонт фасадов зданий школ и детских садов, устройство ограждения школ, ремонт покрытия спортивных площадок во дворах школ, опиливание аварийных деревьев на территории детских садов и т.п. Средняя стоимость проектов зависит от содержания проекта и типа муниципального образования, на территории которого реализуется проект. Так, для городских поселений она составляет около 1 млн руб. В качестве примера подобного проекта можно указать проект ремонта фасада здания МКОУ "Ефремовский физико-математический лицей", финансирование которого осуществляется на основе использования 840 тыс. руб. областного бюджета, 180 тыс. руб. из бюджета городского поселения и 180 тыс. руб., собранных жителями и благотворителями, являющимися юридическими лицами.

Проекты сельских поселений в большинстве своем менее дорогостоящи, что обусловлено меньшими возможностями софинансирования местных бюджетов и жителей. Например, в пос. Майский (Узловский район, Тульская область) жителями был предложен проект по опиловке аварийных деревьев на территории детского сада. Необходимость проекта обусловлена тем, что образовательная организация должна обеспечивать безопасность, а разросшиеся деревья представляют опасность для воспитанников и их родителей, сотрудников ДОУ, создают угрозу повреждения объектов коммунальной инфраструктуры. Стоимость проекта 142,05 тыс. руб. Софинансирование осуществляется следующим образом: 106 537 руб. — доля из бюджета Тульской области, 21 308 руб. — доля муниципального образования, 14 205 руб. — доля населения, юридических и физических лиц.

В сфере ремонта, замен водопроводной сети реализовывались такие проекты как ремонт водонапорной башни, подключение улиц к центральному водоснабжению, работы по ремонту водопроводной сети конкретных населенных

пунктов, ремонт артезианских скважин, установка очистных сооружений, установление системы канализации, ремонт колодцев и другие подобные проекты. В качестве типового примера проекта можно привести установку очистных сооружений (г. Богородицк). Для решения проблемы обеспечения около 160 человек водой надлежащего качества, необходимо приобрести и установить оборудование по очистке воды от примесей железа. Общая стоимость проекта: 1,5 млн руб., в т.ч. 0,825 млн руб. из бюджета Тульской области, 0,45 млн руб. – доля местного бюджета, 0,225 млн руб. – доля населения, а также предпринимателей.

В качестве типичных проектов, которые являются менее дорогостоящими и соответствуют потребностям локальных сообществ в сельской местности, можно рассмотреть проект «Ремонт колодцев в н.п. Иншино». В данном населенном пункте 48 домов, водопровод отсутствует, имеются три колодца, пользоваться водой из двух колодцев было невозможно. Общая стоимость проекта: 102 159 руб.: 65 % доля средств из бюджета Тульской области, 20 % – доля средств бюджета муниципального образования; 15 % – средства населения, юридических и физических лиц.

Все проекты, затрагивающие многоквартирные дома, предполагают проведение типовых ремонтных работ, в частности ремонт крыш, ремонт подъездов, ремонт коммуникаций в подвалах, ремонт фасадов и т.п. Среди проектов, реализуемых по многоквартирным домам, лидирует группа проектов, предполагающая ремонт крыш (84 проекта).

Имеется своя специфика проектов, реализуемых в сельских поселениях, где в бюджетах наиболее остро проявляется недостаток бюджетных средств. В особенности остро данная проблема проявилась, после изменений бюджетного законодательства, предполагающих снижение доли НДФЛ, являвшегося основным источником налоговых доходов местных бюджетов, зачисляемой в бюджеты сельских поселений с 10 % до 2 %. Следовательно, на территории сельских поселений необходимость в реализации проектов, предложенных гражданами с использованием технологии инициативного бюджетирования, особенно велика. В Воловском районе Тульской области, в сельских поселениях суммарно реализуется 14 проектов, из которых четыре связаны с ремонтными работами в сельских домах культуры. Данное направление проектов более

востребовано в сельской местности, где исторически данные учреждения играют большую роль, а их износ характеризуется крайне высоким уровнем, вплоть до аварийного состояния.

Таким образом, для всех проектов предполагается, что модернизируются, ремонтируются объекты, находящиеся в муниципальной собственности, в т.ч. долевой, по итогам реализации проектов собственники не меняются.

Реализация механизмов инициативного бюджетирования в Тульской области предполагает обязательную активность населения и местных властей. Жители совместно с администрацией муниципального образования проводят собрание, на котором определяется основная проблема и формы участия в ее решении, состав инициативной группы по разработке проекта, способы сбора средств. Далее инициативная группа совместно с местной администрацией готовит конкурсную заявку и необходимую документацию. Затем заявка и сопроводительная документация в электронном виде представляется органам власти субъекта РФ. Для этого используется специальный сайт.

В регионе установлена максимально допустимая стоимость проекта с учетом всех источников софинансирования. С 2016 г. она составляет 10 млн руб. для всех проектов кроме многоквартирных домов. Для многоквартирных домов максимум определен на уровне 5 млн руб. Ранее суммы были существенно ниже и составляли максимум 2 млн руб. (сельские проекты), 3 млн руб. (городские проекты).

В 2014 г. в Тульской области было ведено обязательное условия – софинансирование от жителей и благотворителей. Для привлечения их средств используется схема, предполагающая заключение договоров пожертвования с юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, т.к. средства предоставляются не всеми гражданами, а лишь заинтересованными. Ранее допускалось софинансирование в виде строительных материалов и «рабочих рук». Так, в Богородицке население должно было принять участие в реализации проекта по программе «Народный бюджет», вкладом не менее 8 % общей стоимости. Из-за трудности собрать с жителей сумму около 150–200 тыс. рублей, решено было указать большую часть участия населения неоплачиваемым трудом (субботниками). В неоплачиваемый труд со стороны жителей входила

расчистка и выравнивание площадки, планировка и отсыпка гравием и гранитной крошкой дорожек, ремонт беседки, сборка и установка детского игрового городка, скамеек, урн, светильников. Данный путь решения проблемы позволял формировать желаемую вовлеченность населения, не имеющего достаточного уровня доходов, чтобы «участвовать рублем». Однако с 2015 года софинансирование от жителей и спонсоров в Тульской области принимается только в денежной форме.

В регионе используется методика отбора проектов и определения уровней софинансирования, предполагающая, что все проекты делятся на группы: стоимостью не более 5 млн руб., стоимостью от 5 млн руб. до 10 млн руб., многоквартирные дома, садовые товарищества (для сельских территорий). Для городских и сельских проектов установлены отличающиеся условия. В частности, уровень софинансирования от населения и спонсоров для городских проектов (за исключением многоквартирных домов) должен быть в 2 раза выше. Так, для проектов стоимостью не более 5 млн руб. уровень софинансирования со стороны населения и предприятий должен составить в городах не менее 15 %, а в сельских территориях – 8 %, а для более дорогостоящих проектов (до 10 млн руб.) данный уровень составляет 12 % и 6 % соответственно. Минимальное софинансирование со стороны местного бюджета при этом предполагается на едином уровне, составляющем для проектов стоимостью до 5 млн руб. – 12 %, а для проектов стоимостью до 10 млн руб. – 15 %. По многоквартирным домам предполагается, что уровень софинансирования со стороны населения не может быть менее 20 %, а со стороны местного бюджета подход к минимальному уровню дифференцирован в отношении городских и сельских бюджетов: для городских бюджетов он определен на уровне 12 %, для сельских – 10 %. Для проектов, связанных с софинансированием расходов садовых товариществ, предусмотрен сравнительно более высокий уровень софинансирования со стороны населения, составляющий 40 %.

Таким образом, в данном регионе типичными чертами инициативного бюджетирования являются обязательное софинансирование со стороны жителей, определение его минимального уровня, использование различных подходов для муниципальных образований различных типов.

Следует отметить, что инициативное бюджетирование не единственная бюджетная практика, предполагающая дополнительное финансирование расходов населением. Альтернативным способом софинансирования расходов со стороны жителей является использование механизмов самообложения граждан. В соответствии с Федеральным законом № 131 под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей, для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). По данным Минфина России самообложение граждан вводилось в 2014 г. в 1454 муниципальных образованиях (34 региона), что составляет 6,4 % от общего количества муниципальных образований. В 2016 г. данная практика применялась в 35 регионах и распространилась на 1 567 муниципальных образования. Объем средств, полученных местными бюджетами в результате использования данного механизма в 2016 г. составил 213,6 млн руб., за 4 года сумма средств возросла более, чем в 8 раз. Наибольший объем поступлений от самообложения приходился на такие субъекты федерации как Республика Татарстан, также можно выделить Кировскую и Калужскую области и Пермский край. В указанных субъектах федерации для активизации самообложения применялось софинансирование из региональных бюджетов. В соответствии с решением правительства Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1 к 4, т.е. местные бюджеты получали определенные объемы субсидий из регионального бюджета. В общем случае самообложение граждан рассматривается как направление совершенствования местных финансов. Преимущественно оно применяется в сельских поселениях.

Проведенный анализ распространения инициативного бюджетирования и самообложения в регионах современной России позволил сделать вывод, что отсутствует устойчивая связь между типом региона (республика, область, край),

его экономическим потенциалом, структурой доходов бюджета и использованием инициативного бюджетирования и самообложения.

Исходя из этого, представляется обоснованным вывод, что применение самообложения или инициативного бюджетирования в конкретном регионе обусловлено субъективными, преимущественно политическими факторами. Однако, с учетом используемых схем софинансирования расходов со стороны региональных бюджетов, оно может рассматриваться и в аспекте развития финансов регионов, с учетом повышения эффективности использования бюджетных средств на субфедеральном уровне. Рассмотрим особенности самообложения граждан как альтернативы инициативному бюджетированию (таблица 4.6).

Таблица 4.6 – Сравнительный анализ особенностей самообложения граждан и инициативного бюджетирования

Критерий сравнения	Самообложение граждан	Инициативное бюджетирование (в т.ч. заключение договоров пожертвования с жителями и спонсорами)
Принятие решения о привлечении средств	Референдум	Индивидуально
Охват населения	Все жители муниципального образования	Только желающие, количество участников не ограничено
Размер платежей	Устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей и для которых размер платежей может быть уменьшен	Может быть различным для каждого из благотворителей
Отражение в бюджете	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
Правовое регулирование	Ст. 56 ФЗ № 131	Специальных норм нет. Отдельные положения ГК РФ, БК РФ и Федерального закона от 11.08.95 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

Таким образом, два указанных подхода имеют существенные отличия. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки, которые могут быть схематично представлены в виде таблицы 4.7.

Таблица 4.7 – Swot-анализ альтернативных способов привлечения средств населения

	Самообложение граждан	Заключение договоров пожертвования
<i>Сильные стороны</i>	Гарантированный и прогнозируемый объем средств	Быстрое принятие решений о сборе средств и оперативное их привлечение
<i>Слабые стороны</i>	Расходы на привлечение средств (организация референдума по стоимости соизмерима с величиной собранных средств)	Невовлеченность (по крайней мере, финансовая) подавляющего большинства жителей муниципального образования
<i>Возможности</i>	Вовлечение всего населения в решение вопросов местного значения	Сбор большего количества средств с учетом индивидуальных возможностей благотворителей
<i>Угрозы</i>	Недостаток средств	Использование схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей; давление на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований; недоверие жителей в связи с отражение средств не как софинансирования конкретного проекта, а как «благотворительных взносов» в бюджет.

Для вовлечения граждан в распределение средств территориальных бюджетов может использоваться инициативное бюджетирование, включая заключения договоров пожертвования, также возможно вовлечение граждан на основе самообложения. При разработке стратегии социально-экономического развития субъекта федерации следует оценить целесообразность и предусмотреть возможности и перспективы применения различных технологий софинансирования со стороны бюджетов и со стороны граждан. Обе

рассмотренные практики предполагают повышение эффективности децентрализованного управления бюджетными ресурсами.

При использовании инициативного бюджетирования в большинстве регионов отбор проектов проводится по таким критериям как уровень софинансирования, социальная эффективность, актуальность проблемы, количество прямых благополучателей, стоимость проекта на одного благополучателя, степень участия населения, наличие мероприятий по уменьшению негативного воздействия на состояние окружающей среды и здоровья населения, количество голосов за проект на сайте. Таким образом, можно отметить, что при оценке проектов используется большое количество критериев, а их взаимовлияние не учитывается. Для каждого критерия предусматривается установление нескольких фиксированных значений в баллах, которые присваиваются проекту, а затем, суммируются. На основе полученных значений осуществляется конкурсный отбор проектов, для реализации которых будут предоставлены субсидии из регионального бюджета. Например, в Тульской области наибольшее количество баллов может быть получено за счет софинансирования проекта со стороны жителей, спонсоров и местных бюджетов – до 30 баллов (из 97 максимально возможных).

Данный подход типичен для российских регионов, использующих механизмы инициативного бюджетирования. Он не свободен от недостатков, в частности, можно рекомендовать пересмотреть перечень критериев, что позволит уменьшить их количество, устраниТЬ проблему взаимовлияния отдельных показателей и выделить сущность направлений отбора.

Следует отметить, что в целом используемые подходы соответствуют сложившемуся в современной российской практике пониманию инициативного бюджетирования, как технологии, которая должна использоваться для решения острых, преимущественно инфраструктурных проблем. Например, оно используется в ситуации, когда плохое состояние дорожного покрытия провоцирует аварийные ситуации, т.е. жители лишены необходимого минимума бюджетных услуг, что отрицательно и существенно влияет на качество их жизни. Такое видение часто дополняется не вполне корректным выводом о том, что

неготовность жителей участвовать в финансировании определенных расходов по решению вопросов местного значения свидетельствует об их незаинтересованности в результате. На наш взгляд, «голосование рублем» не может и не должно быть критерием принятия решений при финансировании большей части подобных расходов. Механизмы самофинансирования, по нашему мнению, не должны заменять средства территориальных бюджетов, а главным условием инициативного бюджетирования является инициативность со стороны населения, а не софинансирование, как следует из самого названия.

Для решения указанной проблемы и совершенствования механизма отбора проектов, финансируемых с использованием технологии инициативного бюджетирования, предлагается выделить понятия «проект выживания» и «проект развития».

Софинансирование жителями расходов на выживание, может рассматриваться как вынужденная мера, а не оптимальный путь решения проблемы отсутствия средств в местных бюджетах.

На практике софинансирование на местном уровне затрагивает в большей степени именно расходы, связанные с выживанием. Это софинансирование работ по строительству, восстановлению, ремонту объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, автомобильных дорог, находящиеся в муниципальной собственности, объектов для обеспечения первичных мер пожарной безопасности и многое другое подобное по своей сути. Складывается парадоксальная ситуация, когда жители могут и должны (для обеспечения собственной безопасности) инициировать, например, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, т.е. расходы непосредственно связанные именно с выживанием в буквальном смысле.

Финансирование «бюджета выживания» со стороны жителей является крайней мерой, которая наглядно свидетельствует о «провалах» в деятельности органов власти на всех уровнях. Подобные инициативы являются сигналом о необходимости изменений бюджетного законодательства, предполагающих перераспределение бюджетных потоков на федеральном уровне, что позволит адекватно финансировать решение вопросов местного значения, предоставлять

жителям гарантированные им законодательством публичные услуги и общественные блага. В данном случае более корректным представляется традиционное софинансирование из бюджетов различных уровней без участия средств граждан или с их минимальным участием. Последние могут выступать в качестве инициаторов срочного решения проблем. При этом, они не должны вступать в «конкуренцию рублем» за бюджетные средства.

В качестве положительной практики, на наш взгляд, следует рассматривать существенное софинансирование со стороны жителей в случае расходов развития, поскольку именно граждане лучше понимают собственные потребности в дополнительных опциях развития местной инфраструктуры. В качестве возможных направлений финансирования развития можно выделить такие направления, как например, реконструкция муниципальных объектов развития народного художественного творчества, объектов культурного наследия муниципального значения, создание и реконструкция мест массового отдыха, парков, детских площадок.

Исходя из этого, мы предлагаем разделить все проекты на две группы и использовать для «проектов выживания» и «проектов развития» разные подходы к конкурсной оценке.

Заинтересованность населения в реализации как проектов выживания, так и развития достаточно высока. Например, в Тульской области в процессе реализации программы «Народный бюджет» было подготовлено более 2 тыс. проектов. При этом, к проектам выживания можно отнести суммарно более 80 % представленных заявок. Так, в г. Донской в 2016 г. из 41 проекта, для дальнейшего финансирования по программе «Народный бюджет» было отобрано 34, общая стоимость всех проектов составила 66 млн руб. Среди них по сумме средств, необходимых для реализации проекта, преобладали проекты, связанные с финансированием ремонта детских садов и школ, а также финансированием ремонта дорог. Все указанные расходы по классификации автора относятся к «проектам выживания». Проекты, ориентированные на развитие инфраструктуры, в данном случае составили по сумме около 20 % от общего объема расходов. Таким образом, обе группы расходов востребованы жителями, однако расходы на

выживание традиционно представляются первостепенно значимыми, что обусловлено сложившейся ситуацией в сфере бюджетного финансирования.

Для «проектов выживания» при проведении конкурсного отбора и дальнейшем распределении субсидий из регионального бюджета нами предлагается использование следующей разработанной методики.

1. При принятии решений на основе «конкурса проектов», по нашему мнению, для таких проектов не следует оценивать степень софинансирования со стороны бюджета и граждан. Основное внимание должно быть уделено оценке актуальности проблемы и ее значимости для жителей. Актуальность проблемы следует оценивать исходя из охвата населения, степени заинтересованности жителей, которая при анализе, на наш взгляд, может подразделяться на первичную и вторичную. Первичная заинтересованность характеризуется количеством жителей, представивших проект на рассмотрение. Вторичная заинтересованность может оцениваться исходя из результатов электронного голосования за конкретный проект на соответствующем сайте.

Для расчета первичной заинтересованности жителей в реализации конкретного проекта предлагается использование следующей формулы:

$$AI = Kn/Hn * 100\%, \quad (4.1)$$

где AI – первичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта;

Kn – количество подписей, указанных в реестре, приложенном к протоколу собрания, в поддержку проекта;

Hn – общее число потенциальных благополучателей по конкретному проекту.

Показатель изменяется в пределах от 0 до 100 %.

2. Когда проект подготовлен и представлен на соответствующем сайте, необходимо оценить вторичную заинтересованность жителей в его реализации. При оценке данного показателя учитывается мнение более пассивных групп населения, т.е. тех жителей, которые в большинстве своем не участвовали в подготовке документации и не были инициаторами проекта, но осознают его

необходимость и значимость для развития муниципального образования. Данный показатель рассчитывается по следующей предлагаемой формуле:

$$A2 = Гп/Г * 100\%, \quad (4.2)$$

где $A2$ – вторичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта;

$Гп$ – количество голосов за данный проект на сайте;

$Г$ – общее количество голосов, за все предложенные проекты данной группы на соответствующем сайте.

Показатель $A2$ может изменяться в пределах от 0 до 100%.

3. Для агрегирования значения показателей, характеризующих первичную и вторичную заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта, предлагается использовать формулу:

$$A = 0,8 * A1 + 0,2 * A2. \quad (4.3)$$

При выборе весовых коэффициентов принималось во внимание то обстоятельство, что для выражения первичной заинтересованности необходимо приложить больше усилий, и, следовательно, данная группа жителей более сильно заинтересована в реализации проекта, в то время как общее количество граждан, которые выразили вторичную заинтересованность, прикладывают существенно меньше усилий и иллюстрируют пассивное согласие и поддержку будущих результатов.

Показатель A также изменяется в пределах от 0 до 100 %.

4. Значимость проекта следует оценивать на основе предполагаемого количества благополучателей. Для сравнения количества благополучателей предлагается использовать коэффициент охвата благополучателей, определяемый по формуле:

$$Кбп = БПпр / БП общ * 100 \%, \quad (4.4)$$

где $Кбп$ – коэффициент охвата благополучателей;

$БПпр$ – количество благополучателей по конкретному проекту;

БП – общее количество благополучателей по всем рассматриваемым проектам данной группы.

5. Итоговый показатель для каждого проекта предлагается оценивать, агрегируя значения показателей актуальности и значимости проекта, который может быть определен по следующей формуле:

$$P = A * 0,5 + Kbn * 0,5. \quad (4.5)$$

Значения коэффициента *P1* изменяются в пределах от 0 до 100 %, чем выше его значение, тем выше уровень актуальности и значимости проекта и более необходима его реализация с использованием субсидий из регионального бюджета. Предполагается, что все средства, выделенные из бюджета субъекта РФ на реализацию «проектов выживания», должны быть использованы на реализацию проектов, имеющих сравнительно более высокую оценку по показателю *P*.

Таким образом, для проектов выживания, учитывая сущность механизмов инициативного бюджетирования, обязательным критерием отбора проектов является оценка заинтересованности граждан в реализации проекта, ее следует отделить от оценки софинансирования со стороны граждан и оценивать как участие в выявлении и решении проблемы со стороны населения.

Конкурсную оценку «проектов развития», по нашему мнению, напротив, следует проводить преимущественно на основе уровня софинансирования проектов, со стороны местных бюджетов и населения. Такие проекты должны, на наш взгляд, софинансируться из регионального бюджета в меньшей степени, чем из местных бюджетов и за счет средств заинтересованных жителей и предприятий.

В данном случае необходимо принять во внимание соотношение расходов регионального бюджета в расчете на одного благополучателя, что будет характеризовать масштабность решаемой проблемы.

Для проектов развития укрупненная методика отбора, предлагаемая нами, базируется на определении уровня расходов регионального бюджета в расчете на

одного благополучателя и степени софинансирования расходов за счет средств местных бюджетов, жителей и спонсоров.

Таким образом, целесообразность расходов в данном случае будет оцениваться исходя из реализации принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств. Расчеты предполагается проводить по следующей методике.

1. Расчет расходов регионального бюджета на одного благополучателя по конкретному проекту:

$$Rbi = \text{Pacxi}/Hni, \quad (4.6)$$

где Rbi – расходы регионального бюджета на одного благополучателя по i -му проекту;

Pacxi – планируемая сумма средств из регионального бюджета на реализацию i -го проекта;

Hni – общее число потенциальных благополучателей по i -му проекту.

2. Ранжирование проектов по показателю Rbi , чем ниже значение данного показателя, тем более привлекателен проект с точки зрения экономии бюджетных средств.

3. Далее проводится отбор проектов исходя из общей суммы средств, выделенных на предоставление субсидий для финансирования проектов развития.

Таким образом, предполагается отбор тех проектов, которые дают наибольшую отдачу при минимальном объеме использования средств регионального бюджета, что характеризует эффективность использования трансфертов из бюджета субъекта РФ.

4. Для тех проектов, которые не прошли отбор, что может быть обусловлено недостаточным объемом средств регионального бюджета, можно рекомендовать софинансирование за счет средств местных бюджетов с использованием механизмов самообложения как альтернативного пути консолидации финансовых ресурсов бюджетов и населения.

Таким образом, при использовании разработанных методик все субсидии из регионального бюджета, предоставляемые в рамках механизмов инициативного

бюджетирования предлагается разделить на две группы и применять к ним различные методики отбора проектов, основанные на учете специфики расходов по «проектам выживания» и «проектам развития», и разных вариантов проявления инициативы населения в этих случаях.

Инициативное бюджетирование имеет существенный потенциал как технология выявления актуальных проблем, требующих использования бюджетных средств, отбора наиболее значимых из них, а затем, и их решения на основе консолидации финансовых ресурсов, что ориентировано на согласование интересов участников процесса социально-экономического развития территорий.

4.3. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент муниципального развития

Межмуниципальная экономическая коопeração в России на сегодняшний день не получила того распространения, которое позволило бы в полной мере использовать потенциал данного инструмента территориального развития. Характеризуя подобные проблемы в зарубежной практике, Э. Маркварт и С. Исупова отмечают, «осложнить сотрудничество может, в первую очередь, различная степень готовности к совместной работе муниципалитетов-участников. Во многих случаях в коопerationи с самого начала отсутствует структурное равновесие, поскольку муниципальные образования различаются с точки зрения финансового, кадрового и экономического потенциалов. Для того чтобы коопeration приносila всем участникам преимущества, необходимо с самого начала продумать, каким образом можно будет эффективно противостоять возможным конфликтам»⁸⁸.

Международный опыт свидетельствует о том, что сама по себе двухуровневая система местного самоуправления не является «противопоказанием» для организации межмуниципального сотрудничества в финансово-хозяйственной сфере. «Широкая практика развития межмуниципальной хозяйственной

⁸⁸ Маркварт Э., Исупова С. Межмуниципальное сотрудничество в Германии // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 6–7. – С. 12–16.

кооперации в Германии однозначно свидетельствует о том, что такое сотрудничество позитивно оценивается муниципалитетами. Например, в Баварии, определяя цели межмуниципального сотрудничества, более чем 40 % муниципальных образований констатируют улучшение экономической ситуации... Более 83 % муниципальных образований Германии считают, что в будущем значение межмуниципального сотрудничества возрастет»⁸⁹.

Правовой основой регулирования межмуниципальной кооперации в России является Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 8 и глава 9). Необходимость межмуниципального хозяйственного сотрудничества аргументируется и в Методических рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, подготовленных Минрегионом в 2010 г.

На местном уровне утверждаются муниципальные правовые акты, регулирующие реализацию межбюджетного сотрудничества. Например, в Крыловском сельском поселении Крыловского района (Краснодарский край) Решением Совета Крыловского сельского поселения Крыловского района «Об утверждении Положения о порядке участия Крыловского сельского поселения Крыловского района в организации межмуниципального сотрудничества»⁹⁰ установлены цели межмуниципального сотрудничества и его формы. К ним отнесены:

- 1) участие в Совете Крыловского сельского поселения и иных объединениях муниципальных образований;
- 2) учреждение (создание) межмуниципальных организаций и некоммерческих организаций либо вступление в существующие межмуниципальные организации и некоммерческие организации;

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Решение Совета Крыловского сельского поселения Крыловского района от 30. 09. 2016. № 110 «Об утверждении Положения о порядке участия Крыловского сельского поселения Крыловского района в организации межмуниципального сотрудничества» [Электронный ресурс.] – URL: http://krilovskaya.info/index.php?option=com_content&view=article&id=640:--30-09-2016--110&catid=56:reshsovposel&Itemid=74

3) участие в межмуниципальных соглашениях, договорах (заключение договоров и соглашений либо присоединение к заключенным договорам и соглашениям).

Представляется целесообразной разработка методик, позволяющих обеспечить взаимодействие органов местного самоуправления, ориентированное на эффективное и экономное использование бюджетных средств при решении вопросов, отнесенных к их компетенции, и максимально полное финансирование приоритетных направлений развития территорий. Чрезмерное распространение механизмов делегирования полномочий и проблемы законодательства стали причинами того, что в России создано всего около 200 межмуниципальных хозяйственных обществ. По данным Федеральной налоговой службы преобладает межмуниципальное экономическое взаимодействие в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также обеспечения транспортного обслуживания населения, строительства, содержания и ремонта автомобильных дорог.

Существуют различные подходы к классификации видов межмуниципального сотрудничества. Характеризуя организационные аспекты межмуниципального сотрудничества, И.В. Бабичев отмечает: «Взаимоотношения двух муниципальных образований... по предоставлению муниципальных услуг могут быть оформлены публично-правовыми договорами между двумя муниципальными образованиями с соответствующим финансированием и/или путем создания совместных межмуниципальных учреждений и организаций»⁹¹. Как указывает Л. Рагозина: «межмуниципальное сотрудничество в форме общественных объединений в России имеет относительно давнюю историю»⁹². Однако, к сожалению, в российской практике оно не достигло того уровня развития, который позволил бы эффективно решать экономические задачи. Особо необходимо обратить внимание на то, что «такая форма сотрудничества, как

⁹¹ См.: Бабичев И.В. Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ: Автореферат дис. ... докт. экон. наук. – М., 2011.

⁹² Рагозина Л. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. – М., 2009. С. 155.

договоры хозяйственно-экономического плана, пока что не получила должного распространения»⁹³.

Примеры хозяйственной кооперации муниципальных образований являются скорее исключением в отечественной практике. В этом направлении можно отметить опыт Тверской, Челябинской и Кемеровской областей. Особую роль сотрудничество органов местного самоуправления играет в условиях существенного количества муниципальных образований, среди которых преобладают сельские поселения, являющиеся главным образом остро дотационными по объективным причинам. Возможными путями решения данной проблемы являются делегирование значительного количества полномочий на уровень муниципальных районов (что повсеместно происходит в настоящий момент), укрупнение муниципальных образований, что также широко распространено, а также межмуниципальное сотрудничество. По нашему мнению, фактическое укрупнение поселений целесообразно лишь в отдельных случаях – например, для крайне малочисленных муниципальных образований или тех из них, которые имеют историческую или экономическую общность, и должно инициироваться жителями. Однако такое объединение должно быть инициативным и добровольным. Для решения экономических проблем в условиях совпадения экономических интересов перспективным представляется хозяйственное сотрудничество.

Следует отметить, что большее распространение в российской практике получило сотрудничество поселений в рамках одного района, реже – внутри региона, а хозяйственная кооперация поселений, расположенных в различных регионах является исключением. В качестве такого примера можно привести сотрудничество трех сельских поселений из разных субъектов РФ: Летницкого сельского поселения Песчанокопского района Ростовской области, Новопавловского сельского поселения Белоглинского района Краснодарского края и Привольненского сельского поселения Красногвардейского района Ставропольского края.

⁹³ Там же. С. 165.

Межмуниципальное сотрудничество может осуществляться как в условиях относительной симметрии экономического и трудового потенциала, так и в условии его асимметрии. Под симметричным мы понимаем сотрудничество муниципальных образований, обладающих сходным уровнем экономического развития и потенциалом, под асимметричным – сотрудничество в условиях существенных различий и неравенства ресурсной базы.

Вопросам согласования интересов при реализации межмуниципального сотрудничества уделено внимание в Методических рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, подготовленных Минрегионом в 2010 г. Предполагается, что эффективное согласование интересов участников межмуниципального сотрудничества в целях обеспечения территориального развития возможно в случае, если интересы объединяющихся муниципальных образований изначально были сходны. Это типично при совместном решении вопроса местного значения несколькими сельскими поселениями в целях оказания услуг жителям и обеспечения экономии за счет эффекта масштаба. В случае сотрудничества в рамках агломерации, т.е. ассиметричного по своей сути, согласование интересов происходит иначе. Изначально участники сотрудничества характеризуются разными интересами, но они могут быть взаимодополняющими и именно в этом случае существует большая вероятность эффективности межмуниципальной кооперации.

Эффективность межмуниципальной кооперации безусловно связана не только с наличием и проработанностью правовых и организационных механизмов, но и с наличием адекватных финансовых ресурсов, которые могут быть использованы при формировании различных механизмов сотрудничества. Таким образом, распространение и эффективное использование конкретных инструментов межмуниципального хозяйственного сотрудничества тормозится из-за организационных и финансовых причин.

Финансирование межмуниципального сотрудничества предполагает концентрацию ресурсов местных бюджетов. В результате бюджетная система

региона усложняется, так как в ней возникают дополнительные устойчивые взаимосвязи.

Рассмотрим соответствующие изменения в результате сотрудничества поселений для решения отдельных вопросов местного значения, отнесенных к их полномочиям. Сотрудничество приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей, что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент. Ю. Г. Лаврикова отмечает, что «в рамках пространственного развития важны не только приоритеты территориального развития... но и среда, в которой осуществляется взаимодействие между ними. В современных условиях данная среда должна способствовать развитию горизонтальных сетевых отношений, формированию креативных идей и инноваций»⁹⁴. Несмотря на усложнение структуры финансового взаимодействия, бюджетная система региона при реализации межмуниципального сотрудничества становится более устойчивой и обеспечивает рост эффективности и экономности использования средств. Оценку сбалансированности вертикальных и горизонтальных финансовых связей предлагается осуществлять на основе следующего равенства:

$$\sum_{i=1}^n (T_r - T_0 - s) + \sum_{i=1}^n T_s = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k M_{ij} \quad (4.7)$$

где T_r – трансферты поселениям из бюджета муниципального района;
 T_0 – трансферты из бюджетов поселений в бюджет муниципального района;
 s – субвенции из бюджета муниципального района;
 T_s – трансферты из бюджета субъекта федерации бюджетам поселений;
 M_{ij} – средства поселений, направляемые на совместную реализацию j -х полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества;
 n – количество поселений;

⁹⁴ Лаврикова Ю.Г. Методологические основы стратегии пространственного развития крупнейших российских городов // Труды VII Всероссийского симпозиума по экономической теории. 2016. С. 118.

k – количество полномочий, которые реализуются в рамках межмуниципального сотрудничества поселений.

Данное равенство характеризует такое состояние бюджетной системы региона, когда средства, передаваемые поселениям из вышестоящих бюджетов за вычетом отрицательных трансфертов и субвенций, поскольку последние не предполагают финансирования собственных полномочий поселений, количественно равны средствам, которые используются поселениями для совместного решения отдельных вопросов местного значения. При организации межмуниципального сотрудничества и на начальном этапе его реализации в современных условиях, вероятно, будет наблюдаться ситуация, когда:

$$\sum_{i=1}^n (T_r - T_0 - s) + \sum_{i=1}^n T_s > \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k M_{ij}, \quad (4.8)$$

что обусловлено необходимостью аprobации механизмов сотрудничества по отдельным вопросам до их активного внедрения в управленческую практику. На наш взгляд, формирование горизонтальных связей позволит более гибко решать задачи, стоящие перед властями поселений и ориентированные на удовлетворение потребностей населения в соответствующих публичных услугах.

Особый интерес, по нашему мнению, представляет межмуниципальное сотрудничество поселений, что обусловлено явным недостатком средств для финансирования расходных обязательств.

Как уже было отмечено, механизмы межмуниципального сотрудничества могут рассматриваться в качестве альтернативы делегированию полномочий. Можно выделить следующие варианты финансирования реализации полномочий органов местного самоуправления поселений: самостоятельно, в рамках межмуниципального сотрудничества, делегирование на уровень района.

В каждом из этих случаев необходимо оценить стоимость реализации полномочия. Обозначим ее для j -го полномочия s_j . Если оно финансируется самостоятельно, средства муниципального бюджета используются напрямую. Если происходит делегирование полномочия району, то это сопровождается передачей соответствующих средств T_j в форме трансфертов из бюджета

поселения в бюджет муниципального района. При формировании механизмов кооперации для совместного финансирования реализации отдельных полномочий каждое из муниципальных образований расходует определенные объемы средств M_j . При сотрудничестве i -го количества поселений принятие решений о финансовой целесообразности межмуниципального сотрудничества при решении данного вопроса должно быть основано на следующей системе:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n M_{ji} \\ \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n T_{ji} \end{cases}, \quad (4.9)$$

Кооперация в данном случае обеспечивает сохранение положительного эффекта масштаба, присущего при делегировании полномочий.

Однако целесообразность передачи полномочий часто оценивается субъективно и происходит в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов. По нашему мнению, наличие объективных финансовых критериев позволит оптимизировать расходы бюджетов поселений и обеспечит согласование интересов в рамках реализации двухуровневой системы местного самоуправления.

Таким образом, межмуниципальное сотрудничество является одним из механизмов согласования местных интересов, а для его реализации представляется целесообразным внесение корректировок в законодательство, позволяющих использовать бюджетные средства в качестве своеобразных «горизонтальных трансфертов», альтернативных традиционным, связанным с делегированием полномочий. В настоящее время планируются определенные изменения бюджетного законодательства, ориентированные на формирование правовой базы применения «горизонтальных трансфертов» на межрегиональном и межмуниципальном уровне⁹⁵. Думается, что использование таких механизмов позволит более полно и качественно обеспечить согласование интересов. Этот путь регулирования территориального развития представляется перспективным

⁹⁵ Главная задача – исходить из консервативного прогноза доходов при формировании бюджетов // Финансы. – 2016. – № 9. – С. 3–7.

с учетом специфики используемой в России модели местного самоуправления. В условиях финансового кризиса межмуниципальное экономическое сотрудничество, призванное обеспечить экономию бюджетных средств, способствующее развитию горизонтальных связей и согласованию интересов участников территориального развития, представляется одним из наиболее перспективных инструментов его регулирования.

Выводы

1. Разработанная автором концепция бюджетного окружения муниципального образования как среды, в которой происходит взаимодействие местной администрации с органами власти субъекта федерации, администрациями других муниципальных образований, населением и предприятиями, позволяет выделить основные проблемы, связанные с чрезмерной асимметричностью финансовых потоков, негативно влияющей на организацию бюджетной политики. Предложены типовые схемы бюджетного окружения в зависимости от типа муниципального образования и его экономического потенциала, что позволяет учесть влияние элементов данного окружения на эффективность реализации муниципальной политики. Установлено, что влияние бюджетного окружения зависит от уровня социально-экономического развития, равномерности распределения экономического потенциала по территории субъекта федерации, степени развития межмуниципальных связей. Сделаны выводы об основных проблемах, связанных с чрезмерной асимметричностью бюджетного окружения большинства муниципальных образований, несогласованностью интересов участников территориального развития, что негативно влияет на перспективы муниципального развития в современных условиях.

2. Установлено, что сложившееся в современной российской практике понимание инициативного бюджетирования, как технологии, используемой для решения острых, преимущественно инфраструктурных проблем, некорректно, так как главным условием инициативного бюджетирования является инициативность со стороны населения, а не софинансирование. В контексте такого понимания сущности механизма инициативного бюджетирования предложен научно-

методический подход к отбору проектов, финансируемых с использованием технологии инициативного бюджетирования, основанный на дифференциации понятий «проект выживания» и «проект развития». Доказано, что финансирование «проектов выживания» со стороны жителей является крайней мерой, которая свидетельствует о «провалах» в деятельности органов власти, а подобные инициативы являются сигналом о необходимости изменений законодательства, ориентированных на адекватное финансирование решения вопросов местного значения. Установлено, что более полное согласование интересов участников инициативного бюджетирования происходит при софинансировании реализации «проектов выживания» из бюджетов различных уровней без участия средств граждан, последние должны выступать в качестве инициаторов решения проблем, актуализируя перечень приоритетов развития территорий.

3. Межмуниципальное сотрудничество является альтернативой делегированию полномочий и обеспечивает согласование интересов при принятии финансовых решений по оптимизации решения вопросов местного значения в целях обеспечения социально-экономического развития территорий. Оно приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей, что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент. Несмотря на усложнение структуры финансового взаимодействия, бюджетная система региона при реализации межмуниципального сотрудничества становится более устойчивой. Установлено, что в современной российской практике потенциал механизмов межмуниципального сотрудничества реализован в крайне малой степени. Для решения указанной проблемы сформирована методика оценки целесообразности межмуниципального экономического сотрудничества поселений, являющегося альтернативой передаче полномочий и обеспечивающего согласование интересов при выборе вариантов ресурсного обеспечения решения вопросов местного значения в целях обеспечения социально-экономического развития на основе критерия целесообразности взаимодействия местных властей при реализации ими отдельных полномочий.

ГЛАВА 5. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

5.1. Систематизация основных подходов к оценке эффективности регулирования социально-экономического развития территорий

В отношении различных инструментов регулирования развития территорий очевидно следует использовать отличающиеся подходы к оценке их эффективности. Определение эффективности в общем случае предполагает оценку возможностей минимизации расходов при достижении заданного результата или увеличение результата при стабильном уровне затрат.

При оценке результативности стратегических инструментов используется комплекс показателей, характеризующих эффективность стратегии, их перечень отражается в самой программе. Например, в Тульской области совокупность индикаторов эффективности реализации стратегии социально-экономического развития области, включает более 70 показателей, сгруппированных в зависимости от приоритета развития, на достижение которого они ориентированы. Показатели, включают в себя как социальные, например, суммарный коэффициент рождаемости, удовлетворенность населения качеством дошкольного образования, так и экономические, например, доля обрабатывающих производств в структуре ВРП, инвестиции в основной капитал Тульской области на душу населения и множество других. Такой подход типичен для российских региональных стратегий социально-экономического развития.

Общие механизмы контроля эффективности регламентируются Федеральным законом от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". В частности, данном законом установлена обязательность такой задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования как оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер

государственного и муниципального управления. Вместе с тем, в законе указано, что порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, определяется правовыми актами на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования. В ч.5 ст. 44 данного закона указано, что ежегодно проводится оценка эффективности реализации каждой государственной программы региона, а порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, справедливым представляется вывод о том, что в отношении стратегических механизмов регулирования территориального развития в законодательной базе и практике содержатся существенные наработки в области проведения мониторинга и контроля эффективности применения инструментов, отнесенных к указанной группе. При этом наблюдается чрезмерная стандартизация и часто формалистический подход к оценке эффективности подобных инструментов регулирования территориального развития.

В отношении межмуниципального сотрудничества и целесообразности делегирования полномочий используются иные подходы, в общем случае основанные на оценке экономической предпочтительности того или иного способа реализации полномочий. Представляется необходимым использование количественно определенных критериев оценки результативности применения межмуниципального сотрудничества при решении вопросов местного значения, ориентация на принцип субсидиарности при перераспределении полномочий.

Как было установлено в первой главе данного исследования, центральная роль в управлении муниципальным развитием принадлежит именно бюджетно-налоговым инструментам, так как они формируют наиболее действенные стимулы в отношении территориальных властей. При этом применение данных инструментов предполагает использование бюджетных средств, что неизбежно требует оценки эффективности последних. В зависимости от результатов оценки

эффективности предполагается внесение корректировок в механизмы регулирования территориального развития, что объясняет необходимость постоянного мониторинга эффективности применения бюджетно-налоговых инструментов регулирования муниципального развития в субъекте РФ.

Основными из бюджетно-налоговых инструментов регулирования муниципального развития, которыми располагают органы власти субъектов РФ, являются передача части налоговых доходов муниципальным образованиям в целях стимулирования муниципального развития и трансфертные инструменты. В первом случае осуществляется перераспределение налоговых доходов между регионом и муниципальными образованиями, во втором – органы власти субъекта РФ берут на себя дополнительные расходы, связанные с перераспределением трансфертов.

Для региональных властей, осуществляющих регулирование территориального развития с использованием трансфертов как стимулирующего инструмента, оно является частью управления расходами, поэтому, целесообразно рассмотреть методологию оценки эффективности последних. Это особенно актуально в российской практике в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат⁹⁶.

Эффективность бюджетных расходов можно оценить на основе использования двух стандартных подходов: приведение результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту; приведение результатов бюджетных расходов и бюджетных затрат к единому абсолютному эквиваленту – индексу⁹⁷. Указанные методологические подходы являются альтернативными, а в рамках каждого из них возможно использование целого ряда специфичных методов и приемов.

Рассмотрим конкретные методы, которые могут быть использованы при их реализации. При приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту обычно выделяют методы оценки: доходов бюджета, доходов населения, экономии затрат, стоимости бюджетной услуги. При приведении и бюджетных затрат, и бюджетных расходов к единому индексу возможно

⁹⁶ Порембский, В. Я. Эффективность расходов – залог успешной бюджетной политики // Финансы. – 2012. – № 11. – С. 3–7.

⁹⁷ Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 6.

использование метода условных эффективностей и метода оценки изменения потребностей.

Расходы бюджета субъекта федерации, направленные на межбюджетное регулирование в регионе, являются достаточно специфичными по своему экономическому содержанию, целям и механизмам реализации, поэтому использование некоторых из названных конкретных методов для оценки их эффективности затруднено. Однако оба методологических подхода могут быть применены к данной группе бюджетных расходов с учетом их индивидуальной специфики. Так, метод оценки доходов бюджета, который «предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения доходов, полученных в бюджет в результате расходования средств к расходам бюджета с учетом временного фактора»⁹⁸, следует, по нашему мнению, использовать для оценки эффективности стимулирующих дотаций, а также отдельных видов субсидий муниципальным образованиям. Для данных форм межбюджетного регулирования ожидаемый эффект связан именно с будущими изменениями бюджетных доходов получателей финансовой помощи, поэтому при оценке стимулирующего эффекта трансфертов мы рекомендуем использовать указанный метод оценки эффективности бюджетных расходов. Метод оценки экономии затрат, реализация которого предполагает «расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения достигнутой экономии затрат на предоставление бюджетной услуги к произведенным бюджетным расходам»⁹⁹, может использоваться при распределении субсидий и субвенций, то есть при оценке финансирования целевых расходов, средства на реализацию которых переданы из регионального бюджета в муниципальные бюджеты. Особую роль данный метод играет именно при перераспределении субвенций и иных межбюджетных трансфертов, связанных с делегированием полномочий с одного уровня системы управления на другой. С экономической точки зрения делегирование полномочий должно обеспечивать более эффективное

⁹⁸ Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 6.

⁹⁹ Там же. С. 8.

финансирование соответствующих расходов, однако, иногда такие процессы обусловлены политической целесообразностью или сложившейся практикой финансирования. Подобные факторы также должны учитываться при оценке эффективности межбюджетных трансфертов, предоставление которых обусловлено делегированием государственных и муниципальных полномочий.

В отдельных случаях может быть использован и метод оценки стоимости бюджетной услуги, однако основным критерием принятия решения в данном случае будет сравнение стоимости при финансировании аналогичной услуги из бюджета, предоставляющего межбюджетные трансферты, и из бюджета получателя. Очевидно, что если предоставление услуги «дешевле» на уровне получателя межбюджетных трансфертов, то их предоставление целесообразно. Верно и обратное: если более «дешевым», например, из-за действия эффекта масштаба, оказывается предоставление услуги из регионального бюджета, то в этом случае выделение соответствующих трансфертов в соответствии с данным подходом к оценке эффективности нецелесообразно. Такой метод оценки эффективности при принятии решений, на наш взгляд, может быть использован, в частности, при формировании бюджетной стратегии субъекта федерации, причем как при реализации антикризисной бюджетной стратегии, так и при реализации стратегии реформирования и модернизации финансов.

Аналогично в отношении субсидий и субвенций может быть использован и метод, используемый в рамках второго методологического подхода, – метод оценки изменения потребностей. В этом случае следует сравнивать соотношения в изменении состояния удовлетворенности жителей муниципального образования в соответствующей бюджетной услуге (бюджетных услугах) к изменению расходов на ее осуществление в случае прямого финансирования или при использовании механизма межбюджетных трансфертов.

Для оценки эффективности трансфертов могут быть использованы как общие методы, которые применяются в рамках методологии оценки результативности расходов, так и специальные. Ко второй группе можно отнести, в частности, подход, основанный на оценке снижения внутрирегиональных диспропорций в бюджетной обеспеченности муниципальных образований, критерии эффективности

политики выравнивания, реализуемой при распределении соответствующих дотаций из регионального бюджета и др.

На наш взгляд, при оценке эффективности распределения трансфертов каждого вида особое внимание должно быть уделено анализу степени согласованности региональных и местных интересов. Ее увеличение характеризует, по нашему мнению, при прочих равных условиях повышение эффективности межбюджетного регулирования. Для реализации такого подхода необходим анализ потенциала трансфертов каждого вида как инструмента согласования интересов и степень реализации этого потенциала в практике использования каждой из форм межбюджетного регулирования в субъекте федерации.

Финансовая помощь муниципальным бюджетам на практике преимущественно обусловлена текущей ситуацией и не ориентирована на обеспечение развития региона и муниципальных образований в долгосрочной перспективе. Поэтому системы межбюджетных трансфертов в большинстве субъектов федерации недостаточно результативны.

Для формирования действенной системы межбюджетного регулирования необходимо определить состав критериев оценки результативности трансфертов. Выбор этих показателей, на наш взгляд, следует осуществлять, исходя из задач бюджетной политики, которые достигаются с использованием дотаций, субсидий и субвенций. Кроме того, следует учитывать и более общее понятие «эффективность системы межбюджетных трансфертов», под которой предлагается понимать достижение целей региональных властей во взаимодействии с муниципальными образованиями с использованием такого инструмента, как трансферты различных видов. Рассмотрим существующие основные подходы к определению целей межбюджетного регулирования, так как именно они предопределяют дальнейший выбор показателей оценки его результативности. По мнению Д. Ю. Завьялова «нет единого представления о том, что является целью межбюджетного регулирования: финансовое обеспечение управления в условиях существующей формы государственного устройства, балансирование бюджетной системы страны или управление экономикой страны».

в целом. Нет четкой цели – нет и оценки использования межбюджетных трансфертов»¹⁰⁰.

В общем случае для дотаций, ориентированных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, эффективность будет определяться степенью снижения соответствующего неравенства и обеспечения минимального уровня финансирования, для субвенций – целевым использованием средств и качеством реализации задач, на которые они были выделены; цель предоставления субсидий может быть сформулирована как обеспечение первоочередного и максимально полного финансирования за счет средств регионального и местных бюджетов приоритетных для данного субъекта Федерации направлений, для стимулирующих трансфертов цель – достижение результата, на который было ориентировано стимулирование.

В зависимости от целей, стоящих перед региональными властями, одни и те же инструменты межбюджетных отношений могут быть эффективны в одном субъекте Федерации и неэффективны в другом. На наш взгляд, для построения эффективной системы трансфертов в регионах особое внимание должно быть уделено адекватному выбору и гармонизации целей бюджетной политики с учетом особенностей конкретного субъекта Федерации. Обязательным является согласованность целей с учетом их взаимовлияния как на уровне региона в целом, так и в каждом из муниципальных образований.

Различные трансферты следует рассматривать как систему. Кроме того, необходимо учитывать, что в результате их сочетания эффективность одних может быть снижена или повышена за счет использования других. Так, при распределении дотаций с целью выравнивания бюджетной обеспеченности и трансфертов, ориентированных на стимулирование, направленное на повышение объема собственных доходов, можно наблюдать снижение эффективности стимулирующих трансфертов в случае, если они предоставляются вместо соответствующих дотаций. Для решения этой проблемы необходимо, как

¹⁰⁰ Завьялов Д.Ю. Межбюджетные трансферты: оценка результативности и эффективности // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Восьмой научно-практической конференции (16–18 июня 2008 г.). – Петрозаводск, 2008. С. 114.

минимум, устраниТЬ «эффект замещения» одних трансфертов другими и использовать соответствующие критерии распределения.

При выделении местным властям субвенций цель, на наш взгляд, может быть сформулирована как обеспечение экономии затрат и повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых в результате делегирования полномочий на муниципальный уровень.

Таким образом, формирование эффективной системы межбюджетного регулирования предполагает не только согласование интересов регионального и местного уровней, но и гармонизацию его целей, определяемых властями субъекта федерации.

Для количественного измерения степени достижения поставленных целей и оценки эффективности трансфертов могут использоваться различные показатели. Так, Д. Ю. Завьялов справедливо отмечает, что «социальный результат может быть измерен в статических и динамических показателях: статические, то есть насколько лучше или хуже данный показатель в данном публично-правовом образовании в сравнении с другими публично-правовыми образованиями, динамические – насколько лучше или хуже тенденция в регионе или муниципальном образовании в сравнении с другими территориями или в сравнении с предыдущим периодом в этом же публично-правовом образовании... Статические и динамические показатели дополняют и делают систему оценки социальной эффективности межбюджетного регулирования целостной. Преобладание статических показателей оправдано, если изменение качества и количества бюджетных услуг эластично сумме межбюджетного трансфера. В том случае, если степень воздействия межбюджетного трансфера на бюджетное планирование в регионе или муниципальном образовании не установлена, то целесообразно сделать акцент на динамические показатели»¹⁰¹.

В предлагаемых нами методиках оценки эффективности межбюджетного регулирования статические и динамические показатели сочетаются таким образом, чтобы обеспечить возможность сравнения муниципальных образований

¹⁰¹ Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. – 2008. – № 10. С. 126.

региона (статический подход), которое, однако, проводится по динамическим критериям. Это позволило рассматривать эффективность стимулирования муниципальных образований независимо от их первоначального финансового состояния, что сочетает преимущества обоих видов критериев. При оценке результативности бюджетного выравнивания, основанного на сравнении состояния местных бюджетов и предполагающего сглаживание внутрирегиональных финансовых различий, акцент был сделан на статических показателях.

В современной российской практике есть отдельные примеры разработки и применения методик оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов. Так, в Тульской области разработан и утвержден порядок оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований.

Комплексная оценка проводится следующим образом:

$$Оком = 0,2 \times \Phi\PhiПmrgo + 0,5 \times \PhiCP + 0,25 \times \PhiK + 0,05 \times I \quad (5.1),$$

где $Оком$ – комплексная оценка эффективности;

$\Phi\PhiПmrgo$ – оценка эффективности предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

ΦCP – оценка эффективности предоставления субсидий бюджетам муниципальных районов (городских округов);

ΦK – оценка эффективности предоставления субвенций местным бюджетам;

I – оценка эффективности предоставления иных межбюджетных трансфертов.

Оценка эффективности дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется как среднее арифметическое суммы значений показателей, характеризующих соотношение среднего уровня фактической бюджетной обеспеченности после выравнивания наиболее и наименее обеспеченных муниципальных образований, и степень равномерности перечисления дотаций в течение года.

Оценка эффективности субсидий осуществляется как соотношение суммы показателей оценки эффективности всех видов субсидий, выделяемых муниципальным образованием, и количества видов субсидий. При оценке эффективности для каждого вида субсидии учитывается своевременность их распределения, установление в долгосрочной целевой программе или в порядке предоставления и распределения субсидий, а также формах отчетности об их расходовании результирующих показателей, наличие случаев нецелевого и неэффективного использования трансфертов, нарушений при представлении отчетности об использовании полученных трансфертов.

Эффективность предоставления субвенций местным бюджетам из областного фонда компенсаций оценивается с использованием того же подхода, что и для субсидий. При этом в качестве показателей для определения эффективности каждого вида субвенций используют отклонение фактически предоставленного объема субвенций от первоначально запланированного, наличие случаев нецелевого использования трансфертов, нарушение при предоставлении отчетности об использовании полученных субвенций. Рекомендуется также оценивать качество выполнения переданного государственного полномочия на основе опросов населения.

При анализе эффективности предоставления иных межбюджетных трансфертов принимаются во внимание своевременность распределения трансфертов, установление показателей ожидаемых результатов, наличие случаев нецелевого использования трансфертов и нарушений в отчетности об использовании полученных трансфертов, отклонение фактических значений показателей результатов от плановых.

По нашему мнению, используемый подход к оценке эффективности межбюджетных трансфертов не свободен от недостатков и его следует усовершенствовать в следующих направлениях:

1. Предлагается выделить показатели, которые характеризуют эффективность реализации механизмов межбюджетного регулирования, что предполагает оценку эффективности используемых методик распределения трансфертов, исходя из степени достижения целей межбюджетного регулирования, на которые

ориентирован каждый из видов трансфертов. В частности, следует оценить эффективность бюджетного выравнивания, эффективность стимулирования муниципальных образований, эффективность софинансирования расходов и передачи полномочий между уровнями бюджетной системы. Отдельно следует рассматривать показатель, характеризующий бюджетную дисциплину в сфере регулирования межбюджетных отношений, учитывающий качество организации процедур предоставления трансфертов, своевременность утверждения и распределения сумм трансфертов между муниципальными образованиями, равномерность перечисления трансфертов, установление в формах отчетности о расходовании трансфертов показателей ожидаемых результатов их предоставления.

Использование расчетов по методу средней арифметической, например, при оценке эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований для показателей, характеризующих равномерность перечисления дотаций, и соотношение среднего уровня бюджетной обеспеченности наиболее и наименее обеспеченных территорий нецелесообразно, так как данные показатели имеют совершенно разный характер и значимость.

2. При анализе эффективности иных межбюджетных трансфертов предлагается выделить дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Во многих случаях, в частности в Тульской области, на данные дотации приходится основной объем иных межбюджетных трансфертов.

3. Следует отдельно рассматривать стимулирующие дотации, которые имеют принципиальное значение в системе межбюджетного регулирования, т.к. предполагают реализацию особой функции межбюджетных отношений на региональном уровне.

4. Для агрегирования показателей эффективности по отдельным видам трансфертов в единый показатель предлагается использовать весовые коэффициенты, характеризующие долю каждого вида трансфертов в общей сумме средств, используемых для регулирования межбюджетных отношений, а не фиксированные коэффициенты. Последние не отражают реальный вклад каждого вида трансфертов, а, следовательно, их значимость в системе межбюджетного

регулирования.

Для оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов в целом были рассчитаны доли средств, предоставленных в качестве различных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. В рассматриваемом периоде преобладали субвенции, их объем составил более 59 % всех межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям.

В 2014 г. при использовании авторского подхода эффективность предоставления межбюджетных трансфертов характеризуется результатами, приведенными в таблице 5.1.

Таблица 5.1 – Оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Тульской области

Наименование межбюджетных трансфертов	Доля, в общем объеме МБТ	Показатель эффективности
Дотации, предоставляемые в целях бюджетного выравнивания	0,08	0,07
Дотации на стимулирование	0,001	0,47
Субсидии	0,321	0,857
Субвенции	0,598	0,559
Иные межбюджетные трансферты	0,002	0,607
Комплексная оценка		0,62

Анализ данных муниципальных бюджетов позволил сделать вывод о недостаточном уровне эффективности распределения дотаций, предоставляемых в целях бюджетного выравнивания, и обосновать необходимость изменений в системе распределения дотаций и методиках оценки их эффективности. Данный вопрос подробно рассмотрен в разделе 5.3 диссертационного исследования.

Таким образом, существующие подходы к оценке результативности применения бюджетно-налоговых инструментов регулировании социально-экономического развития территорий далеки от совершенства, что негативно влияет на перспективы территориального развития в нестабильных экономических условиях. В сложившейся ситуации целесообразна разработка новых подходов и методик в данной сфере, которые ориентированы на более

полное согласование интересов участников процесса развития с учетом возможных изменений в структуре и динамике их доходных источников, а также динамике иных социальных и экономических показателей.

5.2. Оценка эффективности использования налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития на региональном уровне

Налоговые льготы являются одним из инструментов стимулирования экономического роста и решения социальных проблем регионов и муниципальных образований. Для повышения отдачи от предоставления налоговых льгот необходимо увязать их предоставление с целями и задачами территориального развития. При недостаточном уровне налоговых поступлений использование налоговых льгот может приводить как к положительным, так и отрицательным последствиям при формировании доходной части региональных и местных бюджетов. В условиях финансовой нестабильности использование налоговых льгот, основанное на применении объективных методик, позволяющих оценить их текущие и долгосрочные последствия, приобретает особую актуальность.

Оценка последствий представления льгот может проводиться в разрезе конкретных групп налогоплательщиков с учетом их особенностей. Группы налогоплательщиков определяются органами местного самоуправления. В общем случае типично выделение физических и юридических лиц, а также дифференциация юридических лиц в зависимости от тех целей, на которые ориентирована их деятельность. Так, в поселении Междуреченский Кондинского района (Ханты-Мансийский автономный округ) выделены следующие типы категорий налогоплательщиков: коммерческие организации, некоммерческие организации (государственные и муниципальные учреждения), некоммерческие организации (потребительские кооперативы), прочие некоммерческие организации, физические лица. В зависимости от целей деятельности организаций и ее организационно-правовой формы определяются возможные последствия

предоставления льгот для местных бюджетов¹⁰². В Михайловском муниципальном районе (Приморский край) выделяют следующие категории налогоплательщиков: организации, функционирующие в отрасли, предоставляющей работы и услуги населению; организации, не предоставляющие услуги населению; физические лица. Такое деление позволяет дифференцированно подойти к оценке социального эффекта от предоставления налоговых льгот. В Иркутске выделены физические лица, индивидуальные предприниматели, субъекты инвестиционной деятельности, юридические лица, финансируемые из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Подобный подход позволяет выделить различную целевую направленность льгот для разных категорий налогоплательщиков и персонифицировано проанализировать результативность предоставления налоговых льгот.

При оценке эффективности, в общем случае означающей соотношение результатов и затрат, выделяют понятия бюджетной, экономической и социальной эффективности налоговых льгот.

Учитывая специфику местных налогов, а также сложившуюся практику предоставления льгот на местном уровне, экономической эффективности уделяется меньшее внимание, чем бюджетной и социальной. В частности, это обусловлено сложностью ее однозначной оценки. Под экономической эффективностью льготы обычно понимается динамика инвестиций в основной капитал у категории налогоплательщиков, которой предоставлена льгота. Оценка экономической эффективности льготы целесообразна при предоставлении налоговой льготы налогоплательщикам для расширения и обновления производства и технологий, создания новых рабочих мест. Подобное направление оценки льгот является перспективным и значимым, однако на местном уровне с учетом специфики налогов и налогоплательщиков в большинстве муниципальных

¹⁰² Постановление администрации городского поселения Междуреченский Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 211-п от 24.09.2014 «Об утверждении Порядка проведения оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот» [Электронный ресурс.] – URL: <http://междуреченский.com/documents/435.html>

образований льготы не дают существенной инвестиционной отдачи. Исключением являются крупные города, где можно выделить группу налогоплательщиков, получающих льготы в связи с реализацией приоритетных для местных властей инвестиционных проектов. Для формирования подхода к предоставлению налоговых льгот в поселениях представляется верным сосредоточить внимание на анализе бюджетной эффективности, которая при необходимости может опосредованно учитывать экономический эффект от предоставления льготы (в частности, включать в себя оценку дополнительных поступлений НДФЛ, полученных в результате создания новых рабочих мест).

Рассмотрим более подробно подходы к оценке бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот, которые используются в современной муниципальной практике. Оценка бюджетной эффективности может проводиться с использованием различных критериев. В Васильевском сельском поселении Шуйского муниципального района (Ивановская область) для оценки бюджетной эффективности, предоставленной (планируемой к предоставлению) налоговой льготы используется показатель бюджетной эффективности налоговой льготы, рассчитываемый по формуле:

$$K_{\text{бюдж.эф.}} = \sum_i^n D_i - СНЛ_i , \quad (5.2)$$

где D_i – поступления в бюджет от категории налогоплательщиков за i -ый год;

$СНЛ_i$ – сумма налоговой льготы, предоставленной (планируемой к предоставлению) категории налогоплательщиков в i -ом году;

n – период действия льготы (в случае бессрочного действия льготы $n = 6$)¹⁰³.

В Марьинском сельском поселении (Брянская область, Комаричский муниципальный район) бюджетная эффективность каждой из предоставленных налоговых льгот по виду налога определяется по формуле:

¹⁰³ Постановление администрации Васильевского сельского поселения № 24-п от 17.03.2014 года «Об утверждении Порядка и Методики оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот по местным налогам» [Электронный ресурс.] – URL: <http://wasil-admin.ru/tinybrowser/files/normativno-pravovoe-regulirovanie/24-p-ot-17.03.2014-poryadok-rascheta-effektivnosti-nalog.l-got.doc>

$$\delta P = (\delta H)X1 + (\delta T)X2 + \vartheta, \quad (5.3)$$

где δP – сумма бюджетной эффективности налоговых льгот, тыс. руб.;
 δH – увеличение налогооблагаемой базы по каждому виду налоговых льгот и по каждой категории налогоплательщиков;
 δT – увеличение фонда оплаты труда;
 $X(1, 2)$ – соответствующая ставка налога (соответствующий коэффициент межбюджетного регулирования);
 ϑ – снижение расходов бюджета.

Увеличение налогооблагаемой базы по каждому виду налоговых льгот и по каждой категории налогоплательщиков (ΔH) определяется как разница между налогооблагаемой базой налога на конец отчетного периода (H_k) и налогооблагаемой базой налога на начало отчетного периода (H_n) в тыс. руб.:

$$\delta H = H_k - H_n. \quad (5.4)$$

Увеличение фонда оплаты труда определяется как разница между размером фонда оплаты труда на конец отчетного периода (T_k) и фондом оплаты труда на начало отчетного периода (T_n) в тыс. руб.: $\delta T = T_k - T_n$.

При принятии решений о предоставлении налоговых льгот бюджетная эффективность может анализироваться не для всех категорий налогоплательщиков. Например, в Марьинском сельском поселении (Брянская область, Комаричский муниципальный район) оценка бюджетной эффективности не осуществляется в отношении предоставленных или планируемых к предоставлению налоговых льгот социально ориентированным некоммерческим организациям, религиозным и общественным организациям (объединениям) и физическим лицам.¹⁰⁴

В условиях финансового кризиса именно оценка бюджетной эффективности налоговых льгот имеет первостепенное значение, так как данный параметр

¹⁰⁴ Постановление администрации Марьинское сельское поселение от 18 декабря 2014 г № 48 «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот» [Электронный ресурс.] – URL: <http://adminkom.ru/poseleniya/marinka/>

предопределяет снижение или повышение уровня обеспеченности местного бюджета собственными доходами.

По нашему мнению, следует оценивать бюджетную эффективность льгот дифференцировано по налогам и группам налогоплательщиков. При этом основное внимание должно быть уделено налогообложению юридических лиц. В отношении последних необходимо принимать во внимание не только текущие потери и дополнительные доходы бюджетов, но и будущие налоговые поступления в местный бюджет в среднесрочной перспективе. При разработке агрегированных показателей оценки бюджетной эффективности налоговых льгот для данной группы налогоплательщиков предлагается использовать вспомогательные коэффициенты, рассчитываемые с учетом механизма дисконтирования, что позволит оценить эффективность льготы в контексте развития муниципального образования. Использование ставки дисконтирования позволит учесть риски, связанные с реализацией проекта, в т.ч. обусловленные увеличившимся темпом инфляции. Одновременно нужно учесть то обстоятельство, что данный метод оценки не является универсальным и для большинства сельских поселений он будет мало применим, что обусловлено недостаточным уровнем экономического развития территорий.

Учитывая специфику местных налогов, большое внимание уделяется социальному эффекту от предоставления налоговых льгот. Социальная эффективность льгот может характеризоваться различными показателям. Так, в Богородицком районе (Тульская область)¹⁰⁵ под социальной эффективностью понимаются социально-экономические последствия предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот для муниципального образования, которые выражаются в создании новых или повышении эффективности существующих услуг, предоставляемых населению, а также в экономическом развитии муниципального образования или улучшении

¹⁰⁵ Постановление Администрации Богородицкого района от 29 марта 2010 г. № 217 «Об утверждении Порядка оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и запрета на предоставление и пролонгацию налоговых льгот при низкой оценке их финансовой эффективности» [Электронный ресурс.] – URL: <http://bogoroditsk.tulobl.ru/administration/work/norm/texts/217.doc>

экологической обстановки. При оценке социальной эффективности учитываются такие показатели как число дополнительных рабочих мест, создаваемых в результате предоставления налоговых льгот, увеличение средней заработной платы работников в результате осуществления деятельности налогоплательщиков -получателей льгот. Оценка социальной эффективности предоставления налоговых льгот проводится по каждому виду налогов.

В Васильевском сельском поселении Шуйского муниципального района (Ивановская область) под социальной эффективностью налоговой льготы понимаются последствия введения налоговой льготы, определяемые показателями, подтверждающими повышение социальной защищенности населения, создание благоприятных условий развития социальной инфраструктуры. Оценка социальной эффективности налоговой льготы осуществляется при предоставлении налоговой льготы отдельным категориям населения, некоммерческим организациям.

В Михайловском муниципальном районе (Приморский край) социальная эффективность каждой из предоставленных льгот рассчитывается по категориям налогоплательщиков в зависимости от отраслей экономики, которым предоставляется льгота.

При предоставлении налоговой льготы организациям, функционирующим в отрасли, предоставляющей работы и услуги населению, социальная эффективность рассчитывается по формуле:

$$CE = (K2/T2 - K1/T1) \times P1 + (N \times Z) + S, \quad (5.5)$$

где $P1$ – стоимость предоставляемой услуги (работ) на начало периода оценки;

$K1$ – количество работ и услуг (за год), предоставляемых на территории района на текущий момент;

$K2$ – количество работ и услуг (за год), предоставляемых в результате расширения деятельности организаций;

$T1$ – годовое потенциальное количество работ и услуг (за год), требуемое на текущий момент на территории района;

T_2 – потенциальное количество работ и услуг (за год), требуемое на территории района на момент завершения предоставления льгот;

N – число дополнительных рабочих мест, создаваемых в результате предоставления налоговых льгот;

Z – годовой объем средней заработной платы на рабочих местах, создаваемых в результате предоставления налоговых льгот;

S – сумма предоставленной налоговой льготы.

В случае отсутствия данных по показателям K_1 , K_2 , T_1 , T_2 , N , Z , P_1 либо невозможности расчета какого-либо из указанных показателей их значения принимаются равными нулю.

При предоставлении налоговой льготы отраслям, не предоставляющим услуги населению, эффективность рассчитывается по формуле:

$$CE = (N \times Z) + S, \quad (5.6)$$

где N – число дополнительных рабочих мест;

Z – годовой объем заработной платы на вновь созданных рабочих местах;

S – сумма предоставленной налоговой льготы.

При предоставлении налоговых льгот физическим лицам социальный эффект определяется как сумма льготы.¹⁰⁶

В Ижевске социальная эффективность предоставления налоговой льготы для отдельных категорий налогоплательщиков – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей оценивается по следующим критериям:

- 1) увеличение количества и улучшение качества товаров, работ, услуг, оказываемых населению города Ижевска;
- 2) создание новых рабочих мест (сохранение существующих рабочих мест);
- 3) повышение уровня заработной платы работников;

¹⁰⁶ Постановление администрации Михайловского муниципального района № 390-па от 28.04.2011г. «Об утверждении порядка проведения оценки эффективности налоговых льгот по местным налогам» [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.mikhprim.ru/attachments/article/388/Порядок%20проведения%20оценки%20эффективности%20налоговых%20льгот%20по%20местным%20налогам.pdf>

4) улучшение качества социальной среды и условий жизни населения города, в том числе повышение социальной защищенности населения города (отдельных категорий населения).

Социальная эффективность налоговых льгот признается равной единице при положительной динамике одного из указанных показателей.

Таким образом, основные параметры при оценке социальной эффективности льгот для юридических лиц связаны с созданием дополнительных рабочих мест и увеличением фонда оплаты труда. При этом возникают определенные сложности с однозначной количественной оценкой эффективности льгот, приводящие в ряде случаев к использованию дифференцированной шкалы оценки.

Несмотря на общий методологический подход к предоставлению налоговых льгот, существуют определенные различия, обусловленные типами муниципальных образований и их масштабами. Различия предопределены тем обстоятельством, что в бюджеты муниципальных районов практически не поступают местные налоги, кроме поступлений с межселенных территорий, которые крайне малы. Учитывая, что льготы предоставляются по местным налогам, зачисляемым в бюджеты поселений, основной задачей, стоящей перед администрацией муниципального района, является методическое обеспечение работы органов местного самоуправления поселений по предоставлению налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков и контролю за эффективностью данных льгот. Методическое обеспечение деятельности финансовых органов является предпосылкой повышения объема налоговых доходов поселений и консолидированного бюджета муниципального района.

В муниципальных образованиях, являющихся административными центрами субъектов РФ, оценка последствий применения налоговых льгот очевидно будет отличаться от аналогичных процедур в небольшом сельском поселении. В частности, в городском округе более распространено предоставление льгот юридическим лицам, а значит, оценка эффективности их предоставления является более сложной процедурой. В финансовой практике сельских поселений распространена ситуация, когда социальная эффективность налоговых льгот

характеризуется только суммами льгот предоставленных конкретным физическим лицам, а количество льготников составляет не более 10 человек. При этом, воздействие на социальное развитие поселения в целом с использованием механизма налоговых льгот малозначимо.

По нашему мнению, целесообразно использовать следующий подход при разработке или совершенствовании методик оценки финансовых последствий от предоставления налоговых льгот.

1. Оцениваются налоговые ставки, которые применяются по налогам, и возможности их пересмотра при принятии муниципальных правовых актов.

2. Анализируются все виды налоговых льгот, используемых в муниципальном образовании по каждому из налогов на текущий момент, а также опыт использования налоговых льгот по каждому из налогов в предшествующих периодах. Обязательным является анализ налоговой базы муниципального образования по тем налогам, где возможно предоставление налоговых льгот. На основе стратегии и прогноза социально-экономического развития муниципального образования делается вывод о перспективах динамики налоговой базы в среднесрочном периоде. Механизм предоставления льгот должен быть основан на их соответствии целям и задачам, зафиксированным в стратегии социально-экономического развития муниципального образования, что предполагает оценку социальной и бюджетной эффективности предоставляемых льгот. Основные риски связаны с тем, что для проведения качественной оценки предоставляемых налоговых льгот необходима не только обширная информационная база, большей частью которой располагают только налоговые органы, но и качественные методики расчета эффективности предоставляемых льгот, учитывающие долгосрочную перспективу.

3. На наш взгляд, целесообразно формировать многовариантный прогноз налоговых поступлений по отдельным налогам, разрабатываемый с использованием методов сценарного планирования. Для этого следует оценить налоговые поступления в оптимистическом, наиболее вероятном и пессимистическом сценариях при условии предоставления налоговых льгот и без их использования. Прогноз формируется на основе данных налоговых органов,

статистических органов и финансовых служб органов местного самоуправления. Он разрабатывается на трехлетнюю перспективу, корректируется одновременно с бюджетом муниципального образования, и затем, продлевается в соответствии с принципами среднесрочного бюджетного планирования.

4. При подготовке муниципальных правовых актов в сфере налогообложения в вопросах предоставления налоговых льгот необходимо ориентироваться на количественно определенные критерии, отражающие динамику налоговых доходов бюджета муниципального образования в наиболее вероятном сценарии. В качестве такого сценария следует рассматривать тот, который был использован при разработке бюджета муниципального образования. Результаты по применению налоговых льгот в пессимистическом и оптимистическом сценариях рекомендуется рассматривать справочно для повышения гибкости налогового планирования и лучшей адаптации к изменяющимся условиям нестабильной внешней среды.

Таким образом, основным условием предоставления налоговых льгот является проведение анализа планируемой и фактической их эффективности, основанного на оценке возможного увеличения доходов бюджета муниципального образования и решения приоритетных социальных задач.

Одним из наиболее действенных инструментов регулирования социально-экономического развития территорий является передача части налоговых доходов в нижестоящие бюджеты. Основным преимуществом передачи налоговых поступлений на муниципальный уровень является стимулирование к увеличению собираемости налогов и развитию налоговой базы, находящейся в конкретном муниципальном образовании. Кроме того использование данного инструмента территориального развития повышает качество бюджетного планирования на уровне муниципальных образований в части планирования доходов бюджетов, что особенно важно в условиях, когда декларируется необходимость внедрения бюджетного прогнозирования на всех уровнях бюджетной системы. Данный подход предусмотрен Методическими рекомендациями Минфина России от 3 декабря 2015 г. «Органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию», которые содержат

рекомендации по бюджетному прогнозированию для муниципальных образований.

Основной угрозой, в случае чрезмерного применения данного механизма, является меньшая равномерность в распределении бюджетных доходов, усиление разрывов в бюджетной обеспеченности и, как следствие, необходимость более интенсивного выравнивания с использованием трансфертов из региональных и районных бюджетов. Однако это маловероятно на практике, так как фактически наблюдается не чрезмерность, а недостаточность использования данного механизма. Тем не менее, для снижения подобных рисков необходимо предварительно выполнить расчеты по ожидаемой динамике доходов бюджетов в разрезе конкретных поселений и в целом по консолидированному бюджету муниципального района. В общем случае, если предполагается рост доходов консолидированного бюджета муниципального района по налоговому источнику, который планируется передать, то подобное перераспределение налоговых доходов оправдано и целесообразно.

Для оценки действенности данного инструмента предлагается использовать подход аналогичный тому, который применяется в отношении оценки эффективности предоставления налоговых льгот, также являющихся инструментом социально-экономического развития.

При передаче налоговых нормативов с одного уровня управления на другой, по нашему мнению, следует оценивать результативность такой передачи в разрезе каждого из налоговых источников, обращая внимание на экономическую эффективность, социальную эффективность и бюджетную эффективность подобного регулирующего воздействия. В общем случае большее внимание традиционно уделяется бюджетной эффективности она оценивается на основе сравнения сумм налоговых доходов, которые могут быть получены в обоих случаях, а именно, когда налог взимается на вышестоящем (региональном, районном) уровне и когда определенная его процентная часть зачисляется в соответствующий местный бюджет. В зависимости от качества администрации, динамики налоговой базы возможна ситуация, когда при передаче общая сумма налогового источника, поступающая в бюджетную

систему региона, изменяется разнонаправлено. Исходя из этого, могут быть адекватно обоснованы решения о передачи части доходов в местные бюджеты.

При оценке экономической эффективности особое внимание должно быть уделено развитию малого и среднего бизнеса (при передаче соответствующих нормативов по налогам), созданию новых предприятий. В данном направлении очевиден вывод, что передача нормативов на местный уровень приведет к увеличению количества предприятий за счет дополнительных усилий органов местного самоуправления при решении соответствующих в опросах местного значения, в связи с ростом их заинтересованности в подобном развитии. Следовательно, при прочих равных условиях, передача налоговых доходов является эффективной.

Оценка социальной эффективности, как было указано выше, может оцениваться разными способами. По нашему мнению, для ее оценки следует использовать такие количественные параметры как число дополнительных рабочих мест, создаваемых в результате передачи налоговых нормативов, увеличение средней заработной платы работников. В данном ключе безусловно эффективна передача нормативов по налогу на прибыль, в особенности, в отношении муниципальных образований-городов, имеющих соответствующий потенциал. Кроме того, параметры социальной эффективности следует оценивать при оценке результативности передачи дополнительных, в т.ч. и дифференцированных нормативов НДФЛ в местные бюджеты.

Таким образом, предлагается оценивать эффективность передачи налоговых нормативов с одного уровня управления на другой как совокупность бюджетной, экономической и социальной эффективности. Подходы к ее оценке, используемые методики следует отразить в программных документах субъекта РФ. Разработка соответствующих методик, расчеты на их основе, анализ данных также предполагается осуществлять на субфедеральном уровне управления.

5.3. Оценка результативности применения трансфертов как инструментов регулирования социально-экономического развития территорий

Особую роль играют механизмы оценки результативности межбюджетных трансфертов в качестве инструментов территориального развития. Выравнивание бюджетной обеспеченности в субъектах федерации является обязательным, что обусловлено существенными различиями в природно-климатических и социально-экономических условиях территорий. Существующая система распределения доходов и расходных полномочий между федерацией, субъектами федерации и муниципальными образованиями создает предпосылки для перераспределения значительного объема средств. При этом, по нашему мнению, обязательным является оценка эффективности выравнивания экономического положения территорий с позиции воздействия на их развитие. Несмотря на безусловную значимость выравнивания, следует учитывать, что реализация такой политики может стать причиной, провоцирующей «иждивенческие настроения» муниципальных образований, а в отдельных случаях является предпосылкой «дестимулирования» их развития. Поэтому, распределяя дотации, следует совершенствовать политику выравнивания бюджетной обеспеченности территорий с учетом их специфики, приоритетов развития субъекта федерации в области муниципального развития и финансового состояния муниципальных образований.

Основная особенность данного вида трансфертов состоит в том, что определение направлений использования средств осуществляется получателем, а не субъектом, осуществляющим их распределение. Используемый подход к выравниванию бюджетной обеспеченности имеет существенный недостаток, связанный с тем, что она значительно отличается до и после распределения трансфертов. При этом изменения настолько существенны, что муниципальные образования, являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в их бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, после распределения трансфертов могут оказаться среди «аутсайдеров» по уровню

бюджетных доходов на душу населения. Наблюдается и обратная ситуация. Такие изменения носят выраженный «дестимулирующий» характер.

Показательны результаты Тульской области: большинство муниципальных образований не сохраняют своих рангов по показателю «доходы бюджета в расчете на одного жителя» до и после распределения трансфертов. Изменения рангов муниципальных образований региона подробно рассмотрены ниже. На наш взгляд, будет эффективной такая система межбюджетного регулирования, при которой использование одной формы трансфертов не входит в противоречие с применением других. Поэтому выравнивание, сопутствующим эффектом которого является фактическое «дестимулирование», нецелесообразно.

Для решения проблемы распределения трансфертов с поддержанием заинтересованности органов местного самоуправления в самофинансировании развития предлагается использование специального механизма сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения трансфертов. Для оценки сохранения рангов в соответствии с разработанным подходом предлагается контролировать значение таких показателей как:

- налоговые и неналоговые доходы местного бюджета в расчете на одного жителя H_j :

$$H_j = \frac{(\text{Днал} + \text{Днен})_j}{Q_j}, \quad (5.7)$$

где Днал_j – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

Днен_j – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

Q_j – численность населения j -го муниципального образования;

- межбюджетные трансферты в расчете на одного жителя T_j :

$$T_j = \frac{МБТ_j}{Q_j}, \quad (5.8)$$

где $МБТ_j$ – межбюджетные трансферты в бюджете j -го муниципального образования;

Q_j – численность населения j -го муниципального образования;

- доходы бюджета в расчете на одного жителя B_j :

$$B_j = \frac{(Днал + Днен)_j + МБТ_j}{Q_j} \quad (5.9)$$

Предлагаемое для контроля сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения межбюджетных трансфертов неравенство имеет следующий вид:

$$\frac{(Днал + Днен)_{j-1}}{Q_{j-1}} - \frac{(Днал + Днен)_j}{Q_j} \geq \frac{МБТ_j}{Q_j} - \frac{МБТ_{j-1}}{Q_{j-1}}, \quad (5.10)$$

или

$$H_{j-1} - H_j \geq T_j - T_{j-1}$$

где j – ранг муниципального образования по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя;

$Днал_j$ – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

$Днен_j$ – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

Q_j – численность населения j -го муниципального образования;

$МБТ_j$ – межбюджетные трансферты в бюджете j -го муниципального образования;

H_j – налоговые и неналоговые доходы местного бюджета в расчете на одного жителя;

T_j – межбюджетные трансферты в расчете на одного жителя T_j .

На наш взгляд, в разработанной методике важным является использование именно показателя «межбюджетные трансферты в расчете на одного жителя», а не только дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как отсутствие у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении объема налоговых и неналоговых поступлений во многих случаях обусловлено возможным снижением общего объема трансфертов. Если распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности выполнено с сохранением рангов муниципальных образований, а распределение других видов дотаций и прочих трансфертов изменяет эти ранги, это также, по нашему мнению, является негативной тенденцией, свидетельствующей именно о неэффективности выравнивания бюджетной обеспеченности, которое косвенно реализуется и при

распределении трансфертов других форм. В таком случае тем более необходимы изменения в системе межбюджетного регулирования в целом или в распределении трансфертов в рассматриваемом периоде в частности.

Учитывая, что в состав собственных доходов бюджетов входят дотации, субсидии, налоговые и неналоговые доходы, целесообразно обеспечивать сохранение рангов муниципальных образований без учета распределяемых субвенций, так как их объемы определяются в зависимости от стоимости делегируемых полномочий.

Предлагаемый механизм рекомендуется использовать для бюджетов муниципальных районов и городских округов или для консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов в зависимости от принятой в субъекте федерации практики выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Для них целесообразно использовать аналогичный подход при распределении финансовой помощи из районного бюджета.

Как уже было отмечено, неравенство, предлагаемое для контроля сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения трансфертов, имеет вид (5.10). При реализации механизма сохранения рангов необходимо учитывать «отрицательные трансферты», вычитая их из общей суммы дотаций и субсидий, зачисляемых в бюджет j -го муниципального образования. Предполагается, что на основе неравенства (5.10) будет осуществляться последовательное парное сравнение бюджетных показателей всех муниципальных образований региона, по итогам которого будет сделан вывод о сохранении или несохранении рангов муниципальных образований после распределения трансфертов. В случае, если неравенство не выполняется, наблюдается изменение рангов и вероятно неоправданное ухудшение положения того муниципального образования, в котором достигнут более высокий уровень налоговых и неналоговых доходов в расчете на одного жителя.

При использовании предложенного механизма сохранения рангов в целях анализа распределения трансфертов из регионального бюджета в прошедшем периоде рекомендуется оценить количество изменений рангов в субъекте федерации и сделать вывод о необходимости внесения изменений в систему

межбюджетного регулирования. Если предложенный подход используется для оценки эффективности текущего распределения трансфертов, то по итогам несоблюдения неравенства должны быть выявлены причины и при необходимости внесены соответствующие корректировки. Это позволит сформировать заинтересованность органов местного самоуправления в расширении налоговой базы и неналоговых доходных источников местных бюджетов в условиях объективной дотационности большинства из них.

Методика, разработанная для оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ориентирована на сглаживание конфликта интересов при предоставлении дотаций и предполагает одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта федерации. Рассматривая целесообразность уменьшения межмуниципальных различий в уровне доходов в расчете на одного жителя, необходимо ориентироваться на стратегию социально-экономического развития субъекта федерации, в которой определены задачи в области финансовой политики и, в частности, межбюджетного регулирования.

Алгоритм реализации методики оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями представлен на рис. 5.1.

Шаг 1. Сбор информации о местных бюджетных доходах в разрезе налоговых, неналоговых поступлений и трансфертов. На данном этапе необходимо провести анализ по всем муниципальным образованиям независимо от того, являются ли они получателями дотаций, ориентированных на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Шаг 2. Для каждого муниципального образования определяются в расчете на одного жителя налоговые и неналоговые доходы, межбюджетные трансферты и доходы бюджета.

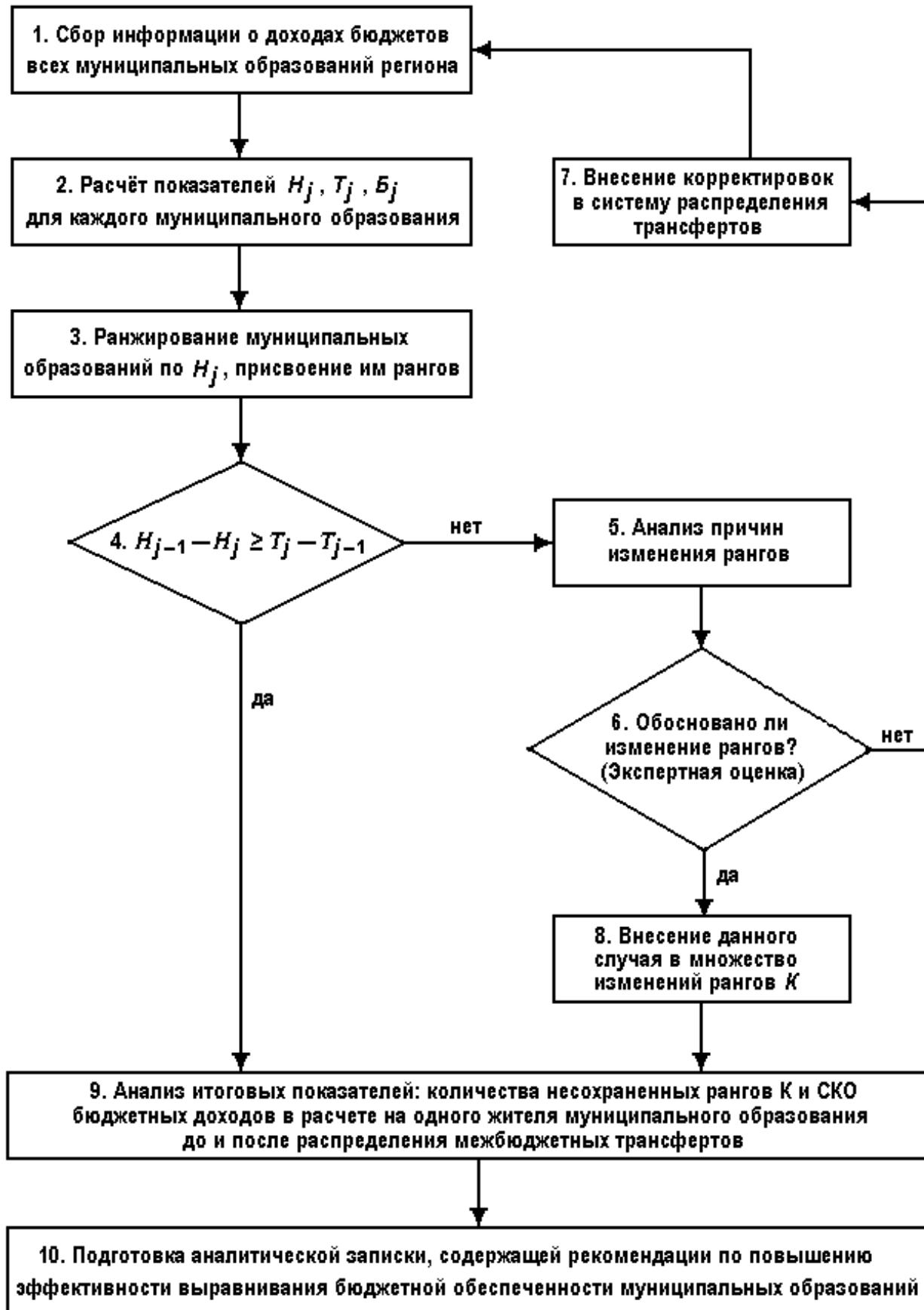


Рис. 5.1. Алгоритм реализации методики оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями

Шаг 3. Осуществляется ранжирование муниципальных образований по показателю налоговых и неналоговых доходов бюджета в расчете на одного жителя, каждому из них присваивается ранг j .

Шаг 4. Далее проводится последовательное попарное сравнение сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения трансфертов с использованием неравенства (5.10).

Шаг 5. Если неравенство не соблюдается, то необходимо проанализировать причины изменения рангов, которые могут носить случайный характер или быть намеренно запланированными властями субъекта федерации.

Шаг 6. Проводится экспертная оценка возможности и необходимости изменения рангов в каждом случае. Для обеспечения прозрачности бюджетной политики субъектов федерации сформированы соответствующие экспертные структуры; представляется целесообразным их участие в анализе эффективности бюджетного выравнивания. Практика показывает, что перераспределение средств между муниципальными образованиями часто носит случайный характер и не обусловлено ни экономическими, ни политическими факторами, а связано с недостаточно проработанными механизмами в сфере межбюджетного регулирования или иными субъективными обстоятельствами.

Шаг 7. Если изменение рангов не признано обоснованным, то вносятся необходимые корректировки в систему распределения трансфертов, а затем происходит возврат к первому шагу, то есть осуществляется анализ доходов местных бюджетов и дальнейшие шаги данной методики. Внесение подобных изменений предполагает совершенствование законодательной базы субъекта федерации, в том числе в отдельных случаях методик распределения трансфертов различных видов, зафиксированных в законодательных актах, регулирующих межбюджетные отношения и (или) бюджетный процесс. В других ситуациях достаточно внести корректировки в действующий закон о бюджете субъекта федерации.

Шаг 8. Если изменение рангов признано обоснованным, то формируется множество изменений рангов K , в которое вносится зафиксированный случай

несохранения рангов. На наш взгляд, несохранение рангов является в общем случае негативной тенденцией, поэтому желательно, чтобы оно происходило лишь в исключительных случаях, когда это признано обоснованным с позиции администрации субъекта федерации и экспертных структур. Использование «счетчика» на данном шаге реализации методики позволит оценить количество таких исключений и их долю в общем количестве муниципальных образований региона.

Шаг 9. Осуществляется анализ итоговых показателей, в том числе K (количество несохраненных рангов), а также $СКО$ (средних квадратических отклонений) бюджетных доходов в расчете на одного жителя муниципального образования до и после распределения трансфертов. Если в муниципальном образовании установлены какие-либо критерии и пороговые значения в сфере выравнивания (например, бюджетные доходы в расчете на одного жителя не должны различаться больше, чем в определенное количество раз), то необходимо выявить степень соответствия им. Однако использование таких ограничений, по нашему мнению, не является обязательным. На данном этапе необходимо оценить соответствие механизма выравнивания целям и задачам, прописанным в бюджетной стратегии субъекта федерации.

Шаг 10. Итоговые выводы оформляются в виде аналитической записки, содержащей рекомендации по повышению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований региона в следующем периоде. Основное внимание следует уделить формированию и развитию стимулирующего характера распределения средств.

Разработанная методика была апробирована на основе данных о состоянии бюджетов муниципальных районов и городских округов Тульской области в 2006–2015 гг. Основные результаты оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями свидетельствуют о том, что объемы доходов местных бюджетов в расчете на одного жителя до и после распределения трансфертов существенно различаются. Причем эта закономерность сохраняется на протяжении всего исследуемого периода.

В 2015 г. наиболее существенное снижение рангов произошло в отношении г. Тула (с 1-го места до 10-го), а необоснованное увеличение рангов может быть проиллюстрировано примерами Кимовского района (с 16-го места до 1-го) и Каменского района с (27-го до 8-го).

Для оценки эффективности бюджетного выравнивания в системе регулирования межбюджетных отношений предлагается использовать показатель, характеризующий долю муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения трансфертов. В 2014–2015 гг. в Тульской области таких муниципальных образований – 2, а значит, значение показателя равно 0,07. Его значение равное единице характеризует максимальную эффективность бюджетного выравнивания, а нулю – минимальную.

Таким образом, эффективность предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований в 2014–2015 гг. характеризовалась достаточно низким уровнем. Для изменения сложившейся ситуации следует пересмотреть подход к распределению дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, что позволит обеспечить более высокий уровень эффективности регулирования межбюджетных отношений за счет сохранения заинтересованности местных властей в наращивании объемов налоговых и неналоговых доходов.

Основные результаты оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями свидетельствуют о том, что объемы доходов местных бюджетов в расчете на одного жителя до и после распределения трансфертов существенно различаются. Причем эта закономерность сохраняется на протяжении всего исследуемого периода. Как уже было отмечено, устойчивая тенденция наблюдается только по снижению рангов основных муниципальных образований-доноров, но и она вряд ли может быть названа обоснованной, так как косвенно свидетельствует о недостаточной эффективности финансового выравнивания. Это связано с дестимулирующим эффектом распределения трансфертов между местными бюджетами, который проявляется при реализации подобной политики.

Уже на шаге 4 реализации разработанной методики становится очевидно, что подавляющее большинство сравнений будет характеризовать изменение рангов муниципальных образований после распределения трансфертов. В Тульской области не более двух муниципального образования сохраняло свой ранг.

На шаге 5 можно сделать вывод о том, что подавляющее большинство изменений носит случайный характер и не обусловлено целенаправленной политикой по перераспределению бюджетных доходов. Об этом свидетельствуют и ежегодные изменения рангов, когда лидеры и аутсайдеры произвольно меняются местами. Например г. Донской повышает ранг, то есть выходит в явные лидеры после распределения средств областного бюджета, но в следующем году ситуация меняется на противоположную. Как уже было отмечено, устойчивая тенденция наблюдается только по снижению рангов основных муниципальных образований-доноров, но и она вряд ли может быть названа обоснованной, так как косвенно свидетельствует о недостаточной эффективности финансового выравнивания. Это связано с дестимулирующим эффектом распределения трансфертов между местными бюджетами, который проявляется при реализации подобной политики. Именно такие результаты получены при реализации шага 6 разработанной методики.

На шаге 7 должны быть внесены корректировки в законодательную базу и практику межбюджетного выравнивания на региональном уровне. На наш взгляд, необходимо обеспечить сохранение заинтересованности муниципальных образований-доноров в наращивании налоговых и неналоговых доходов. В сфере выравнивания финансовых диспропорций можно предложить следующие мероприятия:

- внесение изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, предполагающих осуществление процедур по контролю сохранения рангов муниципальных образований после распределения трансфертов;

- внедрение стимулирующих механизмов в систему межбюджетного регулирования на региональном уровне, ориентированных на увеличение объема налоговых и неналоговых поступлений на основе согласования интересов участников процесса межбюджетного регулирования.

Совокупная реализация этих мероприятий позволит обеспечить ориентированность на самофинансирование муниципального развития, что предполагает в том числе и формирование тенденции к сохранению рангов муниципальных образований по показателю доходов бюджета в расчете на одного жителя.

Итак, разработанная и апробированная методика оценки стимулирующего характера распределения дотаций, основанная на анализе сохранения рангов муниципальных образований по показателю «бюджетные доходы в расчете на одного жителя» до и после распределения трансфертов позволит сделать выводы о степени заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении объема налоговых и неналоговых поступлений и совершенствовать регулирования территориального развития на основе согласования интересов субъекта федерации и муниципальных образований.

В случае, если применяются стимулирующие трансферты в дополнении к описанной выше методике целесообразно использовать для оценки их результативности специальную методику. Она была разработана автором для оценки эффективности стимулирования тех муниципальных образований, которые являются получателями именно стимулирующих трансфертов из регионального бюджета. Предполагается, что ее реализация будет осуществляться соответствующими подразделениями органов исполнительной власти субъекта федерации (например, департаментом финансов). В методике предлагается использовать как статические, так и динамические показатели, что обеспечивает необходимую объективность результатов. Анализ выполняется преимущественно по показателям, характеризующим состояние муниципальных образований в сравнении с пороговыми и средними значениями. В то же время большое внимание уделено и оценке динамики отдельных видов доходов местных бюджетов в результате использования механизма финансового стимулирования.

Следует отметить, что в разработанной методике не рассматриваются причины увеличения налоговой базы и объема неналоговых доходов бюджетов. Очевидно, что положительные изменения могли быть обусловлены как получением стимулирующих трансфертов, то есть обусловлены стремлением местных властей к получению дополнительных бюджетных средств (причем

включаемых в собственные доходы), так и результатом их эффективной политики, которая не была ориентирована именно на получение соответствующих дотаций. Основной целью стимулирования является достижение определенного результата, а именно – увеличение объема консолидированного бюджета субъекта федерации за счет «муниципальной составляющей». При этом, на наш взгляд, мотивация органов местного самоуправления не принципиальна. Ее оценка может проводиться при разработке и совершенствовании соответствующих методик финансового стимулирования, однако, думается, что основное внимание должно быть уделено количественным финансовым показателям, отражающим результаты деятельности по финансовому стимулированию и затраты на ее осуществление. В качестве такого обобщенного критерия может выступать соотношение изменения объема доходов местных бюджетов (то есть «муниципальной составляющей» консолидированного бюджета региона) и общего объема стимулирующих дотаций, которые были им выделены в предыдущем периоде.

Для проведения полной и качественной оценки эффективности механизма финансового стимулирования, представленного в третьей главе диссертации, предлагается использовать не только показатели, обобщающие результаты по муниципальным образованиям, но и те из них, которые характеризуют эффективность стимулирующей политики в отношении каждого муниципального района или городского округа. Такой подход позволит сделать общие выводы относительно эффективности стимулирования на региональном уровне и оценить его результативность в отношении каждого из муниципальных образований. Это позволит вносить своевременные корректировки в процесс распределения соответствующих трансфертов, ориентированные на более полный учет специфики конкретных территорий, и, следовательно, обеспечит рост эффективности стимулирования как элемента бюджетной политики региона. Отметим, что значимость стимулирования и объемы средств, которые направляются в этих целях, зависят от бюджетной стратегии, выбранной субъектом федерации, исходя из целей его развития и финансового состояния.

Стимулирование возможно при реализации каждой из рассмотренных в четвертой главе стратегических альтернатив, но особую значимость оно

приобретает при реализации антикризисной бюджетной стратегии и при осуществлении модернизации и реформирования финансовой системы региона. В первом случае стимулирование ориентировано на обеспечение территории бюджетными доходами и основной целью является финансирование именно «точек бюджетного роста», под которыми предлагается понимать те муниципальные образования, которые обеспечивают существенное (опережающее в сравнении с другими) увеличение доходов местного бюджета и, соответственно, прирост поступлений консолидированного бюджета региона за счет «муниципальной составляющей». Во втором случае особое внимание уделяется стимулированию большего количества муниципальных образований, а «отдача», то есть значительное увеличение налоговых и неналоговых поступлений, может происходить не только в рассматриваемом периоде, но и в среднесрочной перспективе. На наш взгляд, механизм финансового стимулирования, используемый в обоих случаях, может быть одинаков, однако отличия будут заключаться в объемах ресурсов и жесткости критериев отбора получателей бюджетных средств, а также соотношений величины предоставляемых дотаций с дополнительными налоговыми и неналоговыми поступлениями каждого из получателей.

Для оценки эффективности стимулирующих дотаций, ориентированных на повышение объема налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в рамках механизма финансового стимулирования, разработан показатель «стимулирующий бюджетный рычаг» (*СБР*). Он отражает соотношение изменения налоговых и неналоговых доходов бюджета и всех его собственных доходов. Показатель предлагается рассчитывать для каждого муниципального образования региона по следующей формуле:

$$СБР = K\delta^*/K^*, \quad (5.11)$$

где $K\delta^*$ – коэффициент динамики налоговых и неналоговых доходов бюджета, (рассмотренный в третьей главе) и рассчитываемый по формуле:

$$K\delta^* = X * \frac{\sum_{i=1}^m (Bi_i * Ci_0 * Hi_0)}{Днал_0} + Y * \frac{Днен_1^*}{Днен_0}, \quad (5.12)$$

K^* – коэффициент динамики собственных доходов бюджета, рассчитываемый по формуле:

$$K^* = \frac{(\mathcal{D} - Cб\epsilon)_1}{(\mathcal{D} - Cб\epsilon)_0}, \quad (5.13)$$

где \mathcal{D} – доходы бюджета муниципального образования (по данным отчета об исполнении бюджета);

$Cб\epsilon$ – субвенции из бюджета субъекта федерации.

В случае, если $CБР > 1$, то при прочих равных условиях наблюдается положительный стимулирующий эффект в результате использования трансфертов из бюджета субъекта федерации в отношении конкретного муниципального образования. Если $CБР < 1$, то при прочих равных условиях предоставление стимулирующих трансфертов данному муниципальному образованию неэффективно, так как общее увеличение доходов его бюджета достигается в большей степени за счет средств, получаемых из регионального бюджета, а не за счет роста налоговых и неналоговых поступлений.

Для оценки степени воздействия $CБР$ и, соответственно, эффективности финансового стимулирования предлагается дополнительно использовать такой показатель, как эффект стимулирующего рычага ($ЭСР$), определяемый по следующей формуле:

$$\mathcal{ЭСР} = (1 - z) * (Kд - K) * \frac{\mathcal{Днал} + \mathcal{Днен}}{\mathcal{Дст}} = (1 - z) * \mathcal{Диф} * \mathcal{Пл}, \quad (5.14)$$

где z – прирост потребительских цен (в долях единицы);

$Kд$ – коэффициент динамики налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования;

K – коэффициент динамики доходов бюджета муниципального образования;

$\mathcal{Днал}$ – налоговые доходы бюджета муниципального образования;

$\mathcal{Днен}$ – неналоговые доходы бюджета муниципального образования;

$\mathcal{Дст}$ – стимулирующие межбюджетные трансферты из бюджета субъекта федерации;

$\mathcal{Диф}$ – дифференциал стимулирующего рычага;

$\mathcal{Пл}$ – плечо стимулирующего рычага.

Эффект стимулирующего рычага, рассчитанный по предложенной формуле, представляет собой произведение его дифференциала, скорректированного с учетом инфляции, и плеча.

Скорректированный дифференциал стимулирующего рычага $\Delta\phi'$ может быть рассчитан по следующей формуле:

$$\Delta\phi' = (1-z) * \Delta\phi = (1-z) * \left(X * \frac{\sum_{i=1}^m (\beta_i * C_{i_0} * H_{i_0})}{Днал_0} + Y * \frac{Днен_1}{Днен_0} - \frac{(Д - Сбв)_1}{(Д - Сбв)_0} \right), \quad (5.15)$$

Он представляет собой степень опережения роста налоговых и неналоговых поступлений по сравнению с собственными доходами бюджета в целом: чем больше значение дифференциала рычага, тем более эффективным является финансовое стимулирование данного муниципального образования.

Отрицательное значение дифференциала показывает, что трансферты, предоставляемые из бюджета субъекта Федерации, не обеспечивают стимулирующий эффект, а ориентированы на другие цели. Если муниципальное образование является получателем стимулирующих дотаций и характеризуется при этом отрицательным значением дифференциала $\Delta\phi'$, то побуждение к росту объема налоговых и неналоговых поступлений местного бюджета нерезультативно, и в этом случае необходимо пересмотреть соответствующие подходы, выявив причины неэффективности стимулирования в конкретном муниципальном образовании.

Плечо рычага $P_л = (Днал + Днен) / Дст$ характеризует степень превышения налоговых и неналоговых доходов бюджета над предоставляемыми стимулирующими дотациями. На наш взгляд, при увеличении их суммы эффективным может быть признан результат, который свидетельствует о более существенном по сравнению с ней ростом налоговых и неналоговых поступлений.

Рассмотрим более подробно реализацию разработанной методики оценки эффективности финансового стимулирования муниципальных образований на региональном уровне (рис. 5.2).

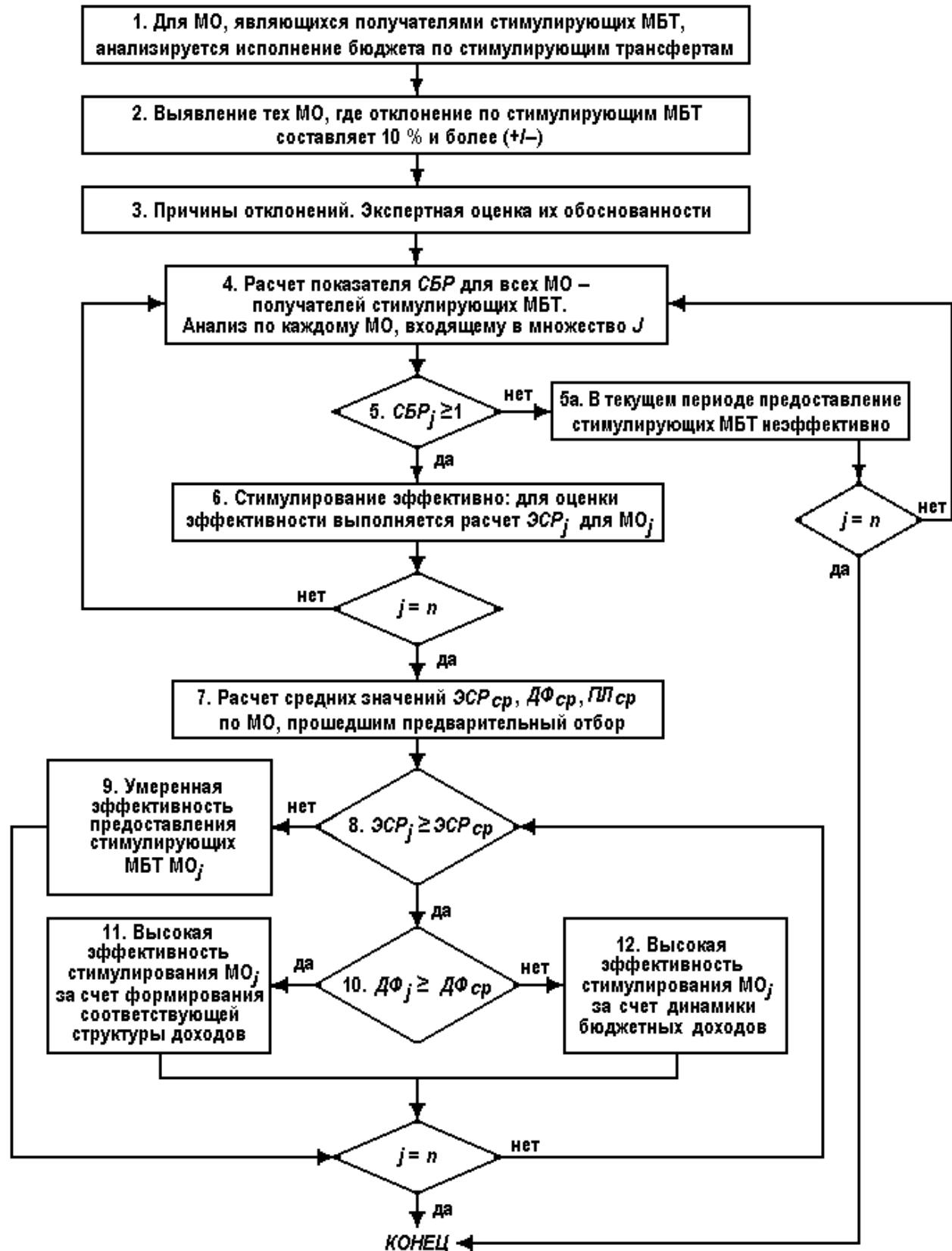


Рис. 5.2. Алгоритм реализации методики оценки результативности предоставления стимулирующих трансфертов муниципальным образованиям

Предлагается последовательная реализация следующих этапов.

Шаг 1. На основе отчетов об исполнении бюджета субъекта федерации анализируется распределение стимулирующих трансфертов. При этом целесообразно учесть основные положения бюджетной стратегии региона, что позволит выявить значимость для него финансового стимулирования.

Шаг 2. Выявляются те муниципальные образования, в бюджетах которых плановые объемы стимулирующих трансфертов существенно отклоняются от фактических. В качестве порогового значения предлагается выбрать 10 % от общего объема стимулирующих дотаций, запланированных первоначально (пороговое значение может быть выбрано администрацией субъекта федерации индивидуально с учетом практики реализации бюджетного процесса и качества финансового планирования).

Шаг 3. Анализ причин существенных (превышающих пороговое значение) отклонений в распределении стимулирующих дотаций и их воздействия на объективность распределения средств. На данном этапе целесообразно привлечение экспертных структур, созданных в субъекте федерации для оценки решений в области бюджетной и налоговой политики. По итогам предполагается подготовка экспертного заключения, содержащего выводы о причинах и последствиях изменений в распределении стимулирующих трансфертов из бюджета субъекта федерации.

Шаг 4. Определяется расчет показателя «стимулирующий бюджетный рычаг» (*СБР*) по формуле (5.11) для всех муниципальных образований, являющихся получателями трансфертов данного вида, проводится анализ результатов.

Шаг 5. Сравнение значения показателя *СБР* для всех муниципальных образований с единицей. Если значение показателя меньше единицы, то делается вывод, что в текущем периоде стимулирование в отношении данного муниципального образования неэффективно. Необходимо выявить причины этого и на основе проведенного анализа сделать выводы о возможности и целесообразности предоставления получателю соответствующих дотаций в следующих периодах.

Шаг 6. Если значение показателя *СБР* в муниципальном образовании больше или равно единице, то это позволяет сделать предварительный вывод об эффективности проводимой в отношении него политики стимулирования и перейти к расчету величины критерия «эффект стимулирующего рычага» (*ЭСР*) по формуле (5.14). Целесообразно определить дифференциал и плечо стимулирующего рычага, а затем оценить общую силу его воздействия. Такие вычисления следует провести в отношении всех муниципальных образований, в которых значение показателя *СБР* больше или равно единице.

Шаг 7. Расчет средних значений показателя *ЭСР*, а также его дифференциала и плеча для муниципальных образований, прошедших предварительный отбор по критерию *СБР*.

Шаг 8. Предлагается выполнить сравнение значения *ЭСР* для каждого из муниципальных образований со средним его уровнем по региону. В результате следует выделить те муниципальные образования, которые характеризуются более высоким значением *ЭСР*, чем среднее по рассматриваемому множеству, и, соответственно, те, где уровень *ЭСР* ниже среднего.

Шаг 9. Если уровень *ЭСР* ниже среднего, то можно сделать вывод об умеренном уровне эффективности стимулирования данного муниципалитета. Оно дает определенные результаты и может быть также осуществлено в следующем периоде. Такое муниципальное образование обеспечивает более полное и качественное финансирование публичных услуг за счет собственных доходов, что является позитивной тенденцией. Однако оно не может рассматриваться в качестве «точки бюджетного роста».

Шаг 10. Если уровень *ЭСР* превышает средний, то можно сделать вывод о высокой степени эффективности стимулирования данного муниципалитета. Для оценки перспектив предлагается сравнить значение дифференциала *ЭСР* в данном муниципальном образовании со средним значением по тем из них, которые прошли предварительный отбор по критерию *СБР*. Далее формируются две группы муниципальных образований: те, которые достигают стимулирующего эффекта за счет воздействия дифференциала рычага, и те, которые достигают аналогичного результата за счет существенного уровня его плеча.

Шаг 11. Если значение дифференциала стимулирующего рычага в данном муниципальном образовании превышает среднюю по региону величину, то соответственно, высокий уровень результативности был достигнут за счет положительной динамики налоговых и неналоговых поступлений. Это, в свою очередь, предполагает изменение в структуре бюджетных доходов и существенное снижение уровня дотационности. Опережающий рост налоговых и неналоговых поступлений по сравнению с собственными доходами в целом свидетельствует о положительных изменениях в финансовом положении муниципального образования, и оно может рассматриваться властями субъекта федерации как «точка бюджетного роста».

Шаг 12. Если значение дифференциала стимулирующего рычага в данном муниципальном образовании ниже среднего по региону, то, соответственно, высокий уровень результативности был достигнут за счет такой структуры бюджетных доходов, которая предполагает объем налоговых и неналоговых поступлений, существенно превышающий суммы получаемых стимулирующих дотаций.

Таким образом, в результате использования разработанной методики оценки эффективности стимулирующих трансфертов все муниципальные образования региона, являющиеся получателями соответствующих дотаций, могут быть разделены на четыре группы.

1) Если $CBP_i < 1$, стимулирующие трансферты i -му муниципальному образованию в рассматриваемом периоде неэффективны.

2) Если соблюдаются условия:

$$\left\{ \begin{array}{l} CBP_i > 1 \\ 0 < \mathcal{CP}_i < \mathcal{CP}_{cp} \end{array} \right. ,$$

то стимулирующие дотации, выделяемые i -му муниципальному образованию, эффективны, но уровень эффективности оценивается как умеренный.

3) В случае, когда

$$\left\{ \begin{array}{l} CBP_i > 1 \\ \mathcal{CP}_i > \mathcal{CP}_{cp} \\ \Delta\phi_i > \Delta\phi_{cp} \end{array} \right. ,$$

стимулирующие трансферты в отношении i -го муниципального образования тоже эффективны, а по сравнению с другими степень эффективности – высокая. Данный муниципалитет может рассматриваться как «точка бюджетного роста».

4) В ситуации, описываемой неравенствами

$$\begin{aligned} СБР_i &> 1 \\ \{ \quad \mathcal{ЭСР}_i &> \mathcal{ЭСР}_{ср} \\ \mathcal{Диф}_i &< \mathcal{Диф}_{ср}, \end{aligned}$$

стимулирующие дотации, направленные в бюджет i -го муниципального образования характеризуются высоким уровнем эффективности. В нем наблюдается устойчивая структура доходов, что возможно при незначительном объеме указанных трансфертов или при существенной доле налоговых и неналоговых поступлений. Во втором случае следует отнести такое муниципальное образование к «точкам бюджетного роста». Их выявление позволяет оценить возможности, предпосылки и перспективы увеличения объема доходов консолидированного бюджета региона за счет «муниципальной составляющей» в результате реализации политики стимулирования.

При проведении качественного анализа эффективности стимулирования следует уделить особое внимание средним по региону показателями $СБР$, $\mathcal{ЭСР}$, $\mathcal{Диф}$ и $Пл$, что позволит оценить их изменение в последовательных периодах и сделать выводы об общей динамике результативности побуждающего воздействия субъекта федерации на муниципальные образования. Большое практическое значение, на наш взгляд, представляет то обстоятельство, что результаты использования данной методики носят объективный и количественный характер и могут применяться для формирования предложений по дальнейшей корректировке механизма распределения трансфертов в целях стимулирования органов местного самоуправления.

Еще одним видом трансфертов, получившим широкое использование в современной практике и неизбежно влияющим на стимулирующий характер распределения средств между муниципальными образованиями, а также развитие территорий являются дотации на поддержку мер по обеспечению

сбалансированности местных бюджетов. В условиях экономической нестабильности для согласования интересов важны инструменты, используемые в целях реализации тактической экономической политики, в частности – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Они являются основным видом иных межбюджетных трансфертов и в ряде регионов превышают величину дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 5.2 – Соотношение объема иных МБТ местным бюджетам, к общему объему МБТ местных бюджетов и (или) расчетному объему дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененному дополнительными нормативами отчислений

Субъекты РФ	Соотношение объема иных МБТ к общему объему МБТ местных бюджетов
Смоленская область, Ямало-Ненецкий АО, Республика Тыва, Новгородская область, Республика Северная Осетия, Курская область, Рязанская область, Чукотский АО, Сахалинская область, Липецкая область, Амурская область, Пензенская область, Владимирская область, Брянская область, Вологодская область, Кемеровская область, Краснодарский край, Республика Хакасия, Тамбовская область, Кировская область, Омская область	0–1 %
Ставропольский край, Кабардино-Балкарская Респ., Хабаровский край, Ивановская область, Костромская область, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Чувашская Республика, Забайкальский край, Ульяновская область, Архангельская область, Псковская область, Республика Марий Эл, Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Респ., Республика Бурятия, Ярославская область, Курганская область, Тюменская область, Иркутская область, Самарская область, Мурманская область, Магаданская область, Удмуртская Республика, Орловская область	1–3 %
Республика Саха (Якутия), Тульская область, Республика Карелия, Московская область, Республика Коми, Волгоградская область, Алтайский край, Астраханская область, Республика Башкортостан, Свердловская область, Новосибирская область, Красноярский край, Саратовская область, Пермский край, Приморский край, Челябинская область, Воронежская область, Еврейская АО, Калужская область, Нижегородская область, Ханты-Мансийский АО, Ненецкий автономный округ, Ростовская область, Оренбургская область, Камчатский край, Белгородская область, Тверская область, Республика Дагестан, Ленинградская область	3–10 %
Чеченская Республика, Республика Татарстан, Томская область, г.Москва, Республика Мордовия	Более 10%

Результаты представленного в таблице 5.2 анализа показали, что предположение о сравнительно более высоком уровне в экономически депрессивных регионах, и тех регионах, где наблюдаются больший уровень неоднородности территорий величин дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов, не подтверждается. Напротив, в Смоленской области, характеризующейся сравнительно невысоким и по сравнению со средними по России показателями экономического потенциала и развития, данные дотации отсутствуют вовсе, в Брянской области, имеющей сходные проблемы, они не превышают 1 %, а в существенно более экономически развитой Белгородской области данный показатель много выше и составляет 9,5 %. Следовательно, использование дотаций на поддержку мер на обеспечение сбалансированности бюджетов не обусловлено неоднородностью территорий и экономическими проблемами, а является выбором региональных властей, обусловленным преимущественно их интересами во взаимодействии с органами местного самоуправления и иными субъективными факторами. Исходя из этого, представляется целесообразным обязательное использование методик оценки результативности и стимулирующего характера распределения трансфертов, разработанных автором.

Наряду с анализом результативности конкретных видов трансфертов как инструментов регулирования территориального развития необходимо отметить, что различные межбюджетные трансферты используются одновременно и, соответственно, взаимно влияют. Поэтому межбюджетное регулирование характеризуется наличием большого количества прямых и обратных связей, тесным взаимодействием элементов. По нашему мнению, при формировании системы показателей оценки эффективности межбюджетных трансфертов в качестве предпочтительных инструментов регулирования муниципального развития следует рассматривать эффективность системы межбюджетного регулирования именно в рамках согласования интересов региональных администраций и органов местного самоуправления на основе оценки его возможности и результативности. При использовании различных форм межбюджетного регулирования согласование интересов реализуется по-разному,

однако в общем случае его результативность характеризует степень эффективности регулирования социально-экономического развития на региональном уровне.

Итак, выявлен комплекс проблем, связанных с организацией выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их стимулирования, приводящих к снижению заинтересованности местных властей в реализации экономической политики, ориентированной на рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Разработана методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ориентированная на согласование интересов дотационных территорий и тех, которые генерируют основные объемы налоговых и неналоговых поступлений в регионе. Она предполагает одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта федерации.

Выводы

1. Определение эффективности в общем случае предполагает оценку возможностей минимизации расходов при достижении заданного результата или увеличение результата при стабильном уровне затрат. В отношении стратегий как инструментов регулирования территориального развития в законодательной базе и практике сформированы существенные наработки, при этом наблюдается чрезмерная стандартизация и часто формалистический подход к оценке эффективности подобных инструментов регулирования территориального развития. В отношении межмуниципального сотрудничества и целесообразности делегирования полномочий необходимо использование количественно определенных критериев оценки результативности применения сотрудничества при решении вопросов местного значения, ориентация на принцип субсидиарности при перераспределении полномочий.

2. Выявлены проблемы, связанные с организацией выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их стимулирования, основными из них являются неэффективность выравнивающих механизмов, которые нацелены преимущественно на решение текущих проблем несбалансированности местных бюджетов, существенных, дестимулирующих по своей сути, изменениях в уровне бюджетной обеспеченности территорий после распределения трансфертов, что приводит к снижению заинтересованности местных властей в реализации экономической политики, ориентированной на рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Разработана методика оценки эффективности распределения средств между муниципальными образованиями, ориентированная на согласование интересов дотационных территорий и тех, которые генерируют основные объемы налоговых и неналоговых поступлений в регионе, предполагающая одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта федерации.

3. Разработана методика оценки финансового стимулирования муниципальных образований, предлагающая использование специальных показателей, разработанных автором, среди которых «стимулирующий бюджетный рычаг» (*СБР*), отражающий соотношение изменения налоговых и неналоговых доходов бюджета и всех собственных доходов. Для оценки степени воздействия *СБР*, и соответственно, результативности стимулирования предлагается определять эффект стимулирующего рычага (*ЭСР*). При использовании данных критериев в соответствии с требованиями разработанной методики обеспечивается контроль эффективности финансового стимулирования как механизма согласования региональных и местных интересов в процессе управления межбюджетными отношениями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Постоянные корректировки законодательства, реформирование системы местного самоуправления, централизация государственной власти, неравномерность распределения финансового потенциала при необходимости социально-экономического развития территорий – все это являются причинами, вследствие которых регулирование территориального развития представляет научный и практический интерес для ученых и специалистов-практиков. Управление территориальным развитием в теоретическом аспекте должно выступать элементом методологически целостной конструкции, позволяющей рассматривать генезис, закономерности и тенденции развития территорий системно, в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

2. Проведенное исследование было направлено на преодоление традиционного взгляда на регулирование территориального развития как на некий процесс, обеспечивающий управляющее воздействие региональных властей на деятельность органов местного самоуправления, и обоснование точки зрения о том, что взаимоотношения между органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований затрагивают интересы обеих сторон и необходимым является их согласование. Предложенный в диссертации подход нацелен на консолидацию «однонаправленных» региональных и муниципальных интересов, а также сглаживание конфликтов интересов, являющихся «разнонаправленными».

3. Анализ практики регулирования территориального развития позволил сделать вывод, что экономические интересы субъектов РФ и муниципальных образований в данной сфере имеют следующее содержание: эффективная реализация функций в экономике и социальной сфере, развитие территории в соответствии с установленными приоритетами, увеличение величины доходов бюджета. При этом использование финансовых инструментов регулирования социально-экономического развития территорий может существенно изменять содержание экономических интересов публично-правовых образований.

4. Исследование процессов социально-экономического развития территорий в России позволило обосновать первостепенную роль финансовых инструментов регулирования территориального развития на субфедеральном уровне,

обусловленную как их результативностью, связанной с непосредственным влиянием на структуру региональных и муниципальных интересов, так и дефицитом бюджетных средств на местном уровне, что препятствует эффективному использованию программных инструментов развития. К наиболее действенным инструментам следует отнести межбюджетные трансферты (за исключением субвенций), передачу налоговых нормативов, предусмотренную региональными органами власти, инициативное бюджетирование, а также межмуниципальное экономическое сотрудничество.

5. В работе предложена модель процесса регулирования социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов, отражающая место и роль финансовых и программных инструментов. Анализ опыта российских регионов по использованию целевых и нецелевых трансфертов, передаче налоговых доходов с регионального уровня на местный позволил сделать вывод о том, что параметром, очевидно зависящим от экономического положения региона, является только величина средств, которая может быть использована в рамках применения того или иного инструмента, в то время как содержание финансовых механизмов регулирования развития территорий не связано с их экономическим потенциалом, а обусловлено преимущественно субъективными факторами. Этот вывод позволяет говорить о применимости разработанной модели регулирования социально-экономического развития субъекта федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов в регионах, характеризующихся существенными экономическими различиями.

6. Анализ документов стратегического планирования и бюджетных документов субъектов РФ позволил обосновать вывод об отсутствии прямой связи между приоритетами регионального развития, декларируемыми органами власти, и их решениями в области управления расходами бюджетов субъектов РФ. Апробация разработанных автором методических рекомендаций по анализу финансовой обеспеченности приоритетных направлений регионального развития позволяет адекватно оценить перспективы достижения декларируемых

приоритетов развития в условиях финансирования экономики и социальной сферы в соответствии со сложившейся структурой бюджета.

7. На основе предложенной модели регионального бюджета в диссертационном исследовании сформулирован подход к выбору стратегических альтернатив развития конкретного субъекта федерации (к которым можно отнести преодоление кризиса, устойчивое развитие или модернизацию и реформирование) с учетом текущего состояния его бюджетной политики, что приобретает особую значимость в условиях нестабильности внешней среды.

8. На основе анализа современной российской практики использования стимулирующих механизмов в отношении муниципальных образований сделан вывод об отсутствии у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов для самофинансирования социально-экономического развития, что свидетельствует о необходимости разработки более совершенных механизмов взаимодействия субъектов территориального развития. Повышению уровня самофинансирования социально-экономического развития территорий за счет роста налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты и, соответственно, увеличению доходов консолидированного бюджета субъекта федерации может способствовать применение предложенной в диссертации методики взаимодействия субъектов территориального развития.

9. В диссертационном исследовании обосновано понятие бюджетного окружения муниципального образования, предложена соответствующая концептуальная модель и сделаны выводы о том, что влияние бюджетного окружения зависит от уровня развития экономики и социальной сферы, равномерности распределения налогового потенциала по территории субъекта федерации, состояния межмуниципальных связей, согласованности интересов участников территориального развития. Установлено, что в нестабильных экономических условиях типичной является тенденция усиления асимметрии бюджетного окружения муниципальных образований, что негативно влияет на организацию их бюджетной политики и препятствует гармонизации интересов участников процесса развития территорий.

10. На основе анализа российского опыта инициативного бюджетирования автором предложен научно-методический подход к распределению соответствующих средств, в рамках которого предлагается разделить проекты на две группы («проекты выживания» и «проекты развития») и применять к ним различные механизмы отбора, основанные на учете специфики расходов. Это позволит обеспечить более полное согласование интересов участников инициативного бюджетирования и будет способствовать социально-экономическому развитию территорий в выбранных приоритетных направлениях. Установлено, что для «проектов выживания» значимым критерием отбора является степень заинтересованности граждан в реализации проекта, в связи с чем ее следует отделить от оценки софинансирования с их стороны.

11. В качестве альтернативы широко распространенному делегированию полномочий предложено расширить применение межмуниципального сотрудничества, являющегося перспективным инструментом согласования интересов на местном уровне. Обоснован критерий целесообразности кооперации муниципальных образований на основе оценки стоимости реализации конкретных полномочий. Установлено, что подобное сотрудничество муниципальных образований приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей в бюджетной системе региона, что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент, а значит, делает систему более устойчивой, и при применении разработанной в диссертационном исследовании методики позволяет обеспечить эффективное использование бюджетных средств для решения вопросов местного значения.

12. Установлено, что существующий подход к распределению трансфертов между муниципальными образованиями имеет существенный недостаток, связанный с тем, что бюджетная обеспеченность территорий значительно отличается до и после распределения указанных средств. Изменения настолько существенны, что муниципальные образования, являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, затем оказываются среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения, что отрицательно влияет на перспективы

самофинансирования муниципального развития. Разработанная методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями способствует согласованию интересов экономически более развитых муниципальных образований и тех, которые получают значительные объемы дотаций из регионального бюджета.

ЛИТЕРАТУРА

Официальные документы

a) международные

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

б) российские

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/>

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog2/>

6. Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-И «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [Текст] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – Ст. 1543.

7. Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3582.

8. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и

некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3027.

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

10. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3535.

11. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

12. Федеральный закон от 2 ноября 2007 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 45. – Ст. 5424.

13. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6066.

14. Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 15. – Ст. 1780.

15. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>

16. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» [Текст] // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 52. – Ст. 5074.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 34. – Ст. 3503.

18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.

20. Письмо Минфина России от 22 июня 2016 г. N 15-06-05/36228 «О разработке бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71358068/>

21. Методические рекомендации Минфина России от 03.12.2015 г. «Органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598.

22. Методические рекомендации Минфина России от 31.12.2014 органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=28766.

в) документы субъектов Российской Федерации

23. Постановление Правительства Республики Алтай от 9 февраля 2006 г. № 11 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Регионального фонда реформирования муниципальных финансов» [Текст] // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – № 30 (36).

24. Постановление Правительства Республики Алтай от 18 июля 2007 г. № 145 «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из Регионального фонда реформирования муниципальных финансов» [Текст] // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2007. – № 43 (49).

25. Постановление Правительства Брянской области от 12 января 2015 г. № 7-п «О подготовке и проведении конкурса "Лучшая программа социально-экономического развития приграничного поселения Брянской области"» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=13345>

26. Постановление Правительства Республики Бурятия от 2 апреля 2015 г. N 155 "О внесении изменения в постановление Правительства Республики Бурятия от 09.04.2010 N 143 "Об утверждении методик распределения и предоставления субсидий из республиканского бюджета на компенсацию потерь, возникающих в результате объединения поселений, и на стимулирование объединения поселений в Республике Бурятия" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/29571893/>

27. Постановление Правительства Тверской области от 04.08.2015 N 368-пп "Об утверждении распределения дотаций муниципальным районам и городским округам Тверской области на стимулирование повышения эффективности бюджетных расходов на 2015 год" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://region69.club/news/izmeneniya-v-zakonodatelstve-tverskoj-oblasti-512>

28. Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 28 декабря 2007 г. № 373 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravoteka.ru/docs/chuvashskaya_respublika/2043.html.

29. Постановление администрации Брянской области от 30 декабря 2008 г. № 1263 «Об утверждении порядка предоставления и методики распределения дотаций бюджетам муниципальных образований на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества управления финансами и платежеспособности муниципальных районов и городских округов» [Текст] // Официальная Брянщина. – 2009. – № 2.

30. Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 20 июня 2003 г. № 453 «Об экономическом стимулировании деятельности муниципальных образований Волгоградской области по увеличению собственных доходов» [Текст] // Волгоградская правда. – 2003. – 27 июня.

31. Закон Калужской области от 27 июня 2005 года № 79-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Калужской области» [Текст] // Весть. – 2005. – 30 июня.

32. Закон Калужской области от 29 ноября 2007 г. № 375-ОЗ «Об областном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 годов» [Текст] // Весть. – 2007. – 5 декабря, 7 декабря, 11 декабря.

33. Постановление Правительства Кировской области от 25 декабря 2008 г. № 157/547 «О нормативах формирования расходов на содержание органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=115254>.

34. Постановление администрации Магаданской области от 27 декабря 2007 г. № 440-па (ред. от 6 февраля 2008 г.) «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и максимальных нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих Магаданской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://magadan.regionz.ru/index.php?ds=383498>.

35. Закон Тульской области от 11 ноября 2005 года № 639-ЗТО «О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тульской области» [Текст] // Тульские известия. – 2005. – 22 ноября.

36. Постановление администрации Тульской области от 1 сентября 2008 г. № 500 «О проведении в 2008–2009 году конкурсного отбора муниципальных районов (городских округов) Тульской области для предоставления субсидий по реформированию муниципальных финансов» [Текст] // Тульские известия. – 2008. – 4 сентября.

г) документы муниципальных образований

Волгоградская область

37. Решение Совета депутатов Тормосиновского сельского поселения №9/16 от 12.10.2015 г. "Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Тормосиновском сельском поселении Чернышковского муниципального района Волгоградской области" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://тормосин.рф/index.php/dokumenty/resheniya/2015-god/342-reshenie-9-16-ot-12-10-2015-g-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-byudzhetnom-protsesse-v-tormosinovskom-selskom-poselenii-chernyshkovskogo-munitsipalnogo-rajona-volgogradskoj-oblasti>

Калужская область

38. Постановление Городского Головы городского округа "Город Калуга" от 31 июля 2008 г. № 131-п «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования "Город Калуга" на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kaluga.news-city.info/docs/sistems/dok_ieggeb.htm.

39. Постановление Городской Управы города Калуги от 09.10.2015 № 302-п «Об утверждении основных направлений бюджетной политики и основных направлений налоговой политики муниципального образования «Город Калуга» на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://www.kaluga-gov.ru/информация-от-подразделения/основные-направления-бюджетной-политики-и-основные-направления-налоговой>

40. Решение Городской Думы городского поселения «Город Людиново» от 22 ноября 2010 г. №064-р «Об основных направлениях бюджетной и налоговой

политики муниципального образования городское поселение "Город Людиново" на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.admoblkaluga.ru/upload/mrludin/gorod_ludinovo/064_r_10.doc.

Ленинградская область

41. Решение Совета депутатов Мшинского сельского поселения 21 января 2015 № 34 Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Мшинском сельском поселении Лужского муниципального района Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://мшинское.рф/?p=1284>

42. Решение Совета депутатов Раздольевского сельского поселения от 13 ноября 2015 года № 39 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Раздольевское сельское поселение муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://раздольевское.рф/?p=1949>

Московская область

43. Решение Совета депутатов сельского поселения Лозовское Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 1 июля 2015г. № 6/5 "Об утверждении Положения о бюджетном процессе в сельском поселении Лозовское Сергиево-Посадского муниципального района Московской области" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sp-loza.ru/upload/iblock/c59/polozhenie-o-byudzhetnom-protsesse-lozovskoe.doc>

Орловская область

44. Решение Орловского районного Совета народных депутатов № 34 / 393–РС от 26 февраля 2015 года «О Положении «О межбюджетных отношениях в Орловском районе» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://orlr.ru/orel_snd/admin/files_other/15.03.04_12.23.23_34.9_megbudg_otnoshenia.docx

Ставропольский край

45. Решение Думы села Малые Ягуры Туркменского района Ставропольского края № 35 от 24.10.2012 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании села Малые Ягуры Туркменского района Ставропольского края» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:: <http://admseljag.ru/documents/45.html>

Тульская область

46. Решение Собрания представителей муниципального образования Чернский район от 25 марта 2010 г. № 10-72 «О порядке проведения публичной независимой экспертизы проектов решений собрания представителей муниципального образования Чернский район в области бюджетной политики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mochern.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=646&Itemid=30.

47. Постановление администрации муниципального образования Чернский район от 1 апреля 2010 г. № 4-235 «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета муниципального образования Чернский район» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mochern.ru/index.php?option=com_content&task=category§ionid=8&id=107&Itemid=84.

Челябинская область

48. Решение Челябинской городской Думы от 23.12.2014 № 4/4 «Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске» [Электронный ресурс.] – Режим доступа: http://www.chelduma.ru/sites/default/files/1d04r04p_0.docx.

Монографии, статьи, авторефераты диссертаций

49. Абалкин, Л.И. Новый тип экономического мышления [Текст] / Л. И. Абалкин. – М.: Экономика, 1987. – 189,[2] с.
50. Андреева, Е.Л. Политика развития регионов в РФ: практика применения и оценки результативности [Текст] / Е.Л. Андреева, А.Н. Головина, П.Л. Глухих, Е.Н. Ибатулина // Международная торговля и торговая политика. 2014. № 11 (90). С. 127–144.
51. Андреева, Е.Л. Оценка результативности политики внешнеэкономического развития региона [Текст] / Е.Л. Андреева, А.Н. Головина, А.В. Ратнер / Под ред. д.э.н., проф. Е.Л. Андреевой. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2016. – 151 с.
52. Анимица, Е.Г. Теории регионального и местного развития [Текст] / Е.Г. Анимица, Я.П. Силин, Н.В. Сбродова. – Екатеринбург, 2015., 151 с.
53. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / Фонд «Институт экономики города» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/projects/?mat_id=291&page_id=608.
54. Аристотель. Политика [Текст] // Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 376–644.
55. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002. – 703 с.
56. Бабун, Р. Проблемы межмуниципального сотрудничества [Текст] / Р. Бабун // Городское управление. – 2009. – № 6. – С. 63–70.
57. Бажан, А. Интересы в системе экономических отношений [Текст] / А. Бажан // Экономические науки. – 1976. – № 1. – С. 26–33.
58. Балакина, Г. Ф. Инструменты регулирования социально-экономического развития регионов [Текст] / Г.Ф. Балакина // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – №39. – С. 2–12.
59. Балтина, А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования [Текст] / А. М. Балтина, В. А. Волохина. –

Оренбург: ГОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», 2004. – 197с.

60. Богачева, О. Становление российской модели бюджетного федерализма [Текст] / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 30–42.
61. Богоев, Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста [Текст] / Х. М. Богоев // Финансы и кредит. – 2007. – № 28. – С. 2–6.
62. Болдырева, Л.В. Модернизация региональных финансовых систем: инструменты и приоритеты [Текст] / Л.В. Болдырева // Финансы и кредит. – 2012. – № 3. – С. 37–49.
63. Боровая, С.Л. Распределение межбюджетных трансфертов в Вологодской области: практика и эффективность [Текст] / С.Л. Боровая // Проблемы развития территории. 2014. № 5 (73). С. 91–98.
64. Бочарова, И.Ю. Содержание, формы согласования и реализации личных экономических интересов на промышленных предприятиях [Текст] / И. Ю. Бочарова. – М.: Высшая школа, 2000. – 135 с.
65. Бочко, В.С. Экономическая самостоятельность регионов в условиях новой реальности [Текст] / В.С. Бочко // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 2. С. 342–358.
66. Бочко, В.С. Ускоряющие и сдерживающие факторы скоординированного и сбалансированного развития регионов [Текст] / В.С. Бочко // Экономика региона. 2015. № 1 (41). С. 39–52.
67. Бочко, В.С. Развитие территорий муниципальных образований с использованием программного метода [Текст] / В.С. Бочко // Экономика региона. 2014. № 1 (37). С. 33–43.
68. Буковецкий, А.И. Введение в финансовую науку [Текст] / А. И. Буковецкий. – Л.: Знамя Октября, 1929. – 251с.
69. Бухвальд, Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития [Текст] / Е. Бухвальд // Вопросы экономики. – 2008. – № 9. – С. 70–83.
70. Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: Учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2001. – 615 с.

71. Бюджетная стратегия Республики Алтай ориентирована на развитие республики с учетом эффективности и результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс] // Правительство Республики Алтай: Новости. – Режим доступа: <http://www.gov.altai-republic.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=505>.
72. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт [Текст] / [И. Трунин и др.]. – М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001. – 449 с.
73. Бялкина, Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования [Текст] / Т. М. Бялкина. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2006. – 408 с.
74. Вагапова, А.Р. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Вагапова Алсу Рашидовна; [Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации]. – М., 2007. – 22 с.
75. Вагин, В.В., Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии [Текст] / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 3 (25). – С. 117–122.
76. Вагин, В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития [Текст] / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 4 (26). – С. 94–103.
77. Валентей, С.Д. Российские регионы и экономический рост [Текст] / С. Д. Валентей // Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект: материалы VII научно-практической конференции. 2016. С. 151–155.
78. Валентей, С.Д. Анализ концепции бюджетной консолидации проекта федерального бюджета 2017–2019 гг. [Текст] / С. Д. Валентей, Л.Н. Лыкова, В.А. Слепов, А.Ю. Чалова // Федерализм. – 2016. – № 4 (84). – С. 7–30.

79. *Валентей, С.Д.* Группировка регионов федеральных округов Российской Федерации по трендам развития [Текст] / С. Д. Валентей, А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина // Федерализм. – 2015. – № 4 (80). – С. 131–138.
80. *Валентей, С.Д.* Тренды развития российских регионов [Текст] / С. Д. Валентей, А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина // Экономика региона. – 2014. – № 3 (39). – С. 9–22.
81. *Валентей, С.Д.* Тренды развития региональных экономик до и после кризиса [Текст] / С. Д. Валентей, А.Р. Бахтизин, А.В. Кольчугина // Федерализм. 2016. – № 2 (82). – С. 153–176.
82. *Валентей, С.Д.* Федерализм и инновационная модернизация [Текст] / С. Д. Валентей // Федерализм. – 2013. – № 1. – С. 7–10.
83. *Валентей, С.Д.* Региональные ограничители модернизации российской экономики [Текст] / С. Д. Валентей, А.Р. Бахтизин, А.В. Кольчугина // Федерализм. – 2012. – № 4. – С. 165–178.
84. *Валентей, С.Д.* Проблемы и задачи децентрализации системы территориального управления [Текст] / С. Д. Валентей // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – № 5. – С. 76–81.
85. *Валентей, С.Д.* Экономика федеративных отношений и региональная политика [Текст] / С. Д. Валентей // Пространственная экономика. – 2009. – № 4. С. 7–22.
86. *Васильчиков, Н.Н.* О самоуправлении [Текст] / Н. Н. Васильчиков. – Т. I–III. – 3-е изд. – М.: Типография Ю. Н. Эрлих, 1892.
87. *Вебер, М.* Избранные произведения [Текст] / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 804, [1] с.
88. *Веселовский, Б.Б.* К вопросу об улучшении земских финансов [Текст] / Б. Б. Веселовский. – [СПб., 1911]. – 158 с.
89. *Вильчко, Я.А.* Проблема духовных интересов в марксистско-ленинском идеином наследии [Текст] / Я. А. Вильчко. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 160 с.
90. *Волгин, Н.А.* Доходы населения и оплата труда в современной России: анализ ситуаций, обоснование действий органов государственной власти и управления [Текст] / Н. А. Волгин, Ю. П. Кокин. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 167 с.

91. Володин, И.А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах [Текст] / И. А. Володин // 15 лет российской конституции и развитие местного самоуправления. Сборник статей / Под ред. А. Е. Балабанова, Э. Маркварта, Е. С. Шугриной. – М, 2008. С. 210–224.
92. Ворошилов, Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 3 (77). – С. 143– 159.
93. Гаврилов, Е.В. О доходной базе местных бюджетов [Текст] / Е. В. Гаврилов // Финансы. – 2012. – № 9. – С. 23–26.
94. Гаврилова, Н.В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования [Текст] / Н.В. Гаврилова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2 (30). С. 118-125.
95. Гайзатуллин, Р. Р. Развитие бюджетов муниципальных образований [Текст] / Р. Р. Гайзатуллин // Финансы. – 2012. – № 6. – С. 5–11.
96. Гегель, Г.В.Ф. Сочинения [Текст]: в 14 т. – Т. VIII. Философия истории / Г. В. Ф. Гегель. – М.–Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1935. – 470 с.
97. Герштейн, Ф. Интересы, заинтересованность, стимулирование [Текст] / Ф. Герштейн // Экономические науки. – 1970. – № 11. – С. 93–96.
98. Гоббс, Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Текст] / Т. Гоббс // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. С. 3–546.
99. Голикова, Т.А. Теория и методология управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05, 08.00.10 / Голикова Татьяна Алексеевна; [Место защиты: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет]. – СПб., 2008. – 37 с.
100. Голова, И.М. Выбор и обоснование траектории современного инновационного развития регионов РФ [Текст] / И.М. Голова, А.Ф. Суховей //Журнал экономической теории. – 2016. – № 3. – С. 153–162.

101. Голодова, Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений [Текст] / Ж. Г. Голодова // Финансы и кредит. – 2009. – № 5. – С. 33–41.
102. Голодова, Ж.Г. Финансовые возможности экономического роста регионов России [Текст] / Ж. Г. Голодова // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 13. – С. 29–39.
103. Голодова, Ж.Г. Финансовый потенциал и экономический рост региона: монография [Текст] / Ж. Г. Голодова // Воронеж: ИПК АНО «Институт ИТОУР», 2010. – 327 с.
104. Горегляд, В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития [Текст] / В. П. Горегляд. – М.: Экономика, 2002. – 229 с.
105. Горский, И.В. Методологические подходы к эффективности налогообложения: социальный аспект [Текст] / И. В. Горский // Налоговая политика и практика. – 2006. – № 3. С. 12–15.
106. Граборов, С.В. Процедура расчета оптимальной двухуровневой бюджетно-налоговой структуры [Текст] / С. В. Граборов. – М.: ЦЭМИ РАН, 2007. – 42 с.
107. Грачев, М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития [Текст] / М. Н. Грачев. – М.: Прометей, 2004. – 328 с.
108. Грицюк, Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения [Текст] / Т. В. Грицюк. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 320 с.
109. Гусаков, Н.П. Стратегии и программы социально-экономического развития: федерация и регионы России [Текст] / [Н. П. Гусаков и др.; под общ. ред. А. Я. Быстрякова, Н. П. Гусакова, Е. В. Пономаренко]. – М.: Российский университет дружбы народов, 2009. – 400, [1] с.
110. Дарендорф, Р. Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы [Текст] / Р. Дарендорф. – М.: РОССПЭН, 2002. – 284, [2] с.
111. Дейкин, А. А как у них? Межбюджетные отношения за рубежом / А. Дейкин [Текст] // Российская Федерация сегодня. – 2002. – № 3. – С. 34–36.
112. Джойс, Ф. Применение методов измерения продуктивности к составлению федерального бюджета: предложения и перспективы [Текст] /

Ф. Джойс // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 696–712.

113. Егунов, Э.В. Самообложение граждан, как механизм повышения эффективности решения вопросов местного значения в сельских поселениях [Текст] / Егунов Э.В., Матаев А.С., Попкова А.А. // Академический вестник. 2014. № 3 (29). С. 5-13.

114. Едронова, В. Н. Проблемы консолидации субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов в рамках государственных программ Нижегородской области и пути их решения [Текст] / В. Н. Едронова, А. В. Терешин // Финансы и кредит. – 2012. – № 39 (519). – С. 2–7.

115. Жез, Г. Общая теория бюджета [Текст] / Г. Жез. – М.: Государственное финансовоиздательство СССР, 1930. – 255 с.

116. Завьялов, Д.Ю. Межбюджетные трансферты: оценка результативности и эффективности [Текст] / Д. Ю. Завьялов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Восьмой научно-практической конференции (16–18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 114–126.

117. Завьялов, Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ [Текст] / Д. Ю. Завьялов // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 6–10.

118. Захарчук, Е.А. Теоретические подходы к формированию доходов муниципальных образований: межбюджетные отношения и система национальных счетов [Текст] / Е.А. Захарчук, Л.С. Заварзина // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – № 3 (32). – С. 54–65.

119. Зубаревич, Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. — М.: Эдиториал УРСС, 2003.

120. Зулькарнай, И.У. Межбюджетные отношения в системе «федеральный бюджет-бюджеты субъектов Федерации»: потенциал стимулирования экономического развития [Текст] / И.У. Зулькарнай // Экономико-математические методы исследования современных проблем экономики и общества: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – 2015. – С. 242–246.

121. *Зайдель, Б.* Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам [Текст] / Б. Зайдель, Д. Веспер // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 2. – С. 16–47.
122. *Здравомыслов, А.Г.* Потребности. Интересы. Ценности [Текст] / А. Г. Здравомыслов. – М.: Политиздат, 1986. – 221, [2] с.
123. *Иванова, О.Б.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: противоречия и реалии [Электронный ресурс] / О. Б. Иванова // Финансовые исследования. – 2000. – № 1 – Режим доступа: http://finis.rsue.ru/2000_N1/mbo.htm.
124. *Игонина, Л.Л.* Принципы организации муниципальных финансов [Текст] / Л. Л. Игонина // Финансы. – 2003. – № 8. – С. 15–19.
125. *Игудин, А.Г.* К межбюджетным отношениям в субъектах федерации [Текст] / А. Г. Игудин // Финансы. – 2004. – № 7. – С. 7–10.
126. *Игудин, А.Г.* О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / А. Г. Игудин // Финансы. – 1998. – № 8. – С. 6–9.
127. *Иловайский, С.И.* Учебник финансового права [Текст] / С. И. Иловайский. – Одесса: Е. С. Иловайская, 1912. – 616 с.
128. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/tu>.
129. *Ишина, И.В.* Методические подходы к повышению уровня информационной прозрачности и открытости управления общественными финансами в Российской Федерации [Текст] / И.В. Ишина // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2015. – № 3. – С. 152–156.
130. *Ишина, И.В.* Открытость и прозрачность в управлении финансами регионов: проблемы и пути решения [Текст] / И.В. Ишина // Вопросы региональной экономики. – 2015. – Т. 25. № 4. – С. 122–128.
131. *Ишина, И.В. Ларина, С.Е.* Проблемы повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации [Текст] / И.В. Ишина, С.Е. Ларина // Научное обозрение. – 2016. – № 9. – С. 177–183.
132. *Кадочников, П.* Проблема моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей [Текст] /

П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин // Вопросы экономики. – 2002. – № 5. – С. 103–125.

133. *Кадочников, П.* Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений [Текст] / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, С. Четвериков // Экономическая политика. – 2006. – № 3. – С. 148–181.

134. *Карчевская, С.А.* Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне [Текст] / С. А. Карчевская // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 6–10.

135. *Карчевская, С.А.* Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе [Текст] / С. А. Карчевская // Финансы. – 2009. – № 8. – С. 15–22.

136. *Карчевская, С.А.* Реформа местного самоуправления: проблемы и пути решения [Текст] / С. А. Карчевская // Финансы. – 2009. – № 1. – С. 3–8.

137. *Качанова, Е.А.* Бюджеты городских округов: внедрение программного бюджета [Текст] / Е. А. Качанова // Финансы. – 2012. – № 1. – С. 11–14.

138. *Кейден, Н.* Государственное бюджетирование в неопределенной и нестабильной среде [Текст] / Н. Кейден // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 536–552.

139. *Кейнс, Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж. М. Кейнс. – М.: Эксмо, 2007. – 957, [1] с.

140. *Ки-мл., В.О.* Отсутствие теории бюджетирования [Текст] / В. О. Ки-мл. // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 142–148.

141. *Кирдина, С.Г.* Направления модернизации бюджетного федерализма в реформируемой политической системе России [Текст] / С. Г. Кирдина // Федерализм. – 1999. – № 4. – С. 67–78.

142. *Кирпичников, В.А.* Финансовые и правовые проблемы местного самоуправления [Текст] / В. А. Кирпичников // Финансы. – 2003. – № 9. – С. 11–15.

143. Климанов, В.В. Об основных инструментах региональной политики [Текст] / Климанов В.В. Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – №10. – С. 161–163.
144. Климанов, В.В. Синхронизация документов стратегического планирования в регионах и муниципалитетах [Текст] / В.В. Климанов, А.А. Михайлова // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 2. – С. 24– 29.
145. Климанов, В.В. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов [Текст] / В.В. Климанов, А.А. Михайлова // Финансы. – 2015. – № 7. – С.11–17.
146. Климанов, В.В. Открытость и прозрачность бюджета: международные сопоставления и перспективы Российской Федерации [Текст] / В.В. Климанов, А.А. Михайлова // Финансы. – 2016. – №47. – С.13–17.
147. Клименко, А.Д. Экономические интересы и подготовка кадров [Текст] / А. Д. Клименко. – Чебоксары, 2002. – 93 с.
148. Козер, Л. Функции социального конфликта [Текст] / Льюис Козер. – М.: Идея-пресс, 2000. – 205 с.
149. Козлова, О.А. Территориальные факторы стратегического развития дальневосточных регионов [Текст] / О.А. Козлова, Т.В. Терентьева, М.Н. Макарова, Лан До. Х. // Экономика региона. – 2016. Т. 12. – № 3. – С. 765–775.
150. Козлова, О.А., Методический подход к измерению качества жизни населения региона // Экономика региона. 2015. – № 2 (42). – С. 182–193.
151. Королевский, К.Ю. Стимулирование повышения эффективности труда в условиях рыночных отношений [Текст] / К. Ю. Королевский. – М.: ЦНИЭИуголь, 1998. – 47 с.
152. Корсунский, Б.Л. Проблемы межбюджетных взаимоотношений субъектов Федерации и федерального центра [Текст] / Б. Л. Корсунский. – Хабаровск: РАН. Дальневосточное отделение. Институт экономических исследований, 1998. – 35 с.
153. Котляревский, С.А. Бюджет и местные финансы [Текст] / С. А. Котляревский. – М.: Экономическая жизнь, 1926. – 146 с.
154. Кошкилько, В.Г. Межмуниципальные объединения и их роль в развитии местного самоуправления в России [Текст] / В. Г. Кошкилько //

Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 27–29 мая 2009 г.: Материалы конференции: в 2-х ч. Ч.2 / Отв. ред. Мысляева И.Н. – М.: МАКС Пресс, 2009. С. 83–92.

155. *Ксенофонт*. О доходах [Текст] / Ксенофонт // Хрестоматия по истории Древней Греции / Под ред. Д. П. Каллистова. – М.: Мысль, 1964. С. 343–357.

156. *Кузнецова, О.В.* Особенности и проблемы федеральной поддержки моногородов [Текст] / О. В. Кузнецова // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 3. – С. 53–63.

157. *Кузнецова, О.В.* Полномочия регионов и муниципалитетов в налоговой сфере [Текст] / О. В. Кузнецова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – Т. 5. – № 6 (26). – С. 98–104.

158. *Кузнецова, О.В.* Экономическая составляющая федеративных отношений [Текст] / О. В. Кузнецова // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 34-44.

159. *Кузнецова, О.В.* Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. [Текст] / О. В. Кузнецова. – М., 2015..

160. *Кулькова, В.Ю.* Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в РТ в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий [Текст] / В. Ю. Кулькова// Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – №1 – С. 47–57.

161. *Кулькова, В.Ю.* Налоговое регулирование асимметрии регионального развития на основе совершенствования межбюджетных отношений в РФ [Текст] / В. Ю. Кулькова // Финансы и кредит. – 2005. – № 28. – С. 12– 22.

162. *Кулькова, В.Ю.* Теоретические основы становления института деволюции в контексте формирования межбюджетных отношений в современной России [Текст] / В. Ю. Кулькова// Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №5. – С.135–144.

163. *Лавриков, И.Н.* Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации и пути их решения [Текст] / И. Н. Лавриков // Финансы. – 2002. – № 5. – С. 6–8.

164. *Лаврикова, Ю.Г.* Методологические основы стратегии пространственного развития крупнейших российских городов [Текст] / Ю.Г. Лаврикова // Труды VII Всероссийского симпозиума по экономической теории. 2016. С. 118–119.
165. *Лаврикова, Ю.Г.* Проблемы формирования стратегии пространственного развития РФ [Текст] / Ю.Г. Лаврикова // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития Пленарные доклады / Материалы Пятого Международного форума. под редакцией В.А. Цветкова. 2016. С. 26-31.
166. *Лаврикова, Ю.Г.* Институты стратегического развития монопрофильной территории [Текст] / Ю.Г. Лаврикова, С.Г. Пьянкова // Экономические стратегии. – 2014. – Т. 16. – № 6–7 (122–123). – С. 92–101.
167. *Лаврикова, Ю.Г.* Проблемы и варианты исчисления мультипликативных эффектов при реализации программно-проектного подхода к комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований [Текст] / Ю.Г. Лаврикова, А.В. Суворова, С.Н. Котлярова // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 5 (452). – С. 41–53.
168. *Лаврикова, Ю.Г.* Методика идентификации «полюсов конкурентоспособности» на территории России [Текст] / Ю.Г. Лаврикова, А.Л. Большаков // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 8 (455). – С. 55-64.
169. *Лавров, А.М.* Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами [Текст] / А. М. Лавров // Финансы. – 2005. – № 9. – С. 3–13.
170. *Лавров, А.М.* Новые подходы к управлению общественными финансами [Текст] / А. М. Лавров // Финансы. – 2003. – № 9. – С. 8–10.
171. *Лавров, А.М.* Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / А. М. Лавров // Финансы. – 2004. – № 9. – С. 3–8.
172. *Лавров, А.М.* Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы [Текст] / А. М. Лавров, Е.А. Домбровский // Финансы. – 2016. – № 5. – С. 16–27.

173. *Ларина, С.Е.* Бюджетная децентрализация: подходы, инструментарий и регулятивные механизмы [Текст] / С.Е. Ларина // Государственная служба. – 2012. – Т. 1. – № 1. – С. 28–32.
174. *Ларина, С.Е.* Межбюджетные субсидии в инвестиционных программах развития муниципальной инфраструктуры [Текст] / С.Е. Ларина // Актуальные вопросы инновационной экономики. – 2012. – № 1. – С. 151– 165.
175. *Левина, В.В.* Развитие межбюджетных трансфертов в регионе [Текст] / В. В. Левина // Финансы. – 2008. – № 6. – С. 24–27.
176. *Лексин, В.Н.* «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России [Текст] / В. Н. Лексин // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 84–93.
177. *Лексин, В.Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – 368 с.
178. *Лексин, В.Н.* Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития [Текст] / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 22. – С. 192–212.
179. *Лексин, В.Н.* Региональная деятельность и региональные исследования [Текст] / В. Н. Лексин // Регион: Экономика и Социология. –2014. – № 2 (82). – С. 7–38.
180. *Ленский, С.М.* Местный бюджет [Текст] / С. М. Ленский. М.: Финиздат, НКФ СССР, 1928. – 44 с.
181. *Леонов, С.Н.* Бюджетные стимулы регионального развития [Текст] / С.Н. Леонов // Известия Байкальского государственного университета. 2016. – Т. 26. – № 5. – С. 723–730.
182. *Леонов, С.Н.* Влияние кредитоспособности регионального правительства на экономику субъекта федерации [Текст] / С.Н. Леонов // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2016. – № 3 (25). – С. 27–37.
183. *Леонов, С.Н.* Возможности регионального бюджета к стимулированию территориального развития: опыт Хабаровского края [Текст] / С.Н. Леонов // Региональное стратегическое планирование: опыт Хабаровского края: материалы

научно-практической конференции; Институт экономических исследований ДВО РАН. – 2016. – С. 138–144.

184. Леонов, С.Н. Вопросы стимулирования органов местного самоуправления хабаровского края к развитию экономического и налогового потенциалов [Текст] / С.Н. Леонов, М.Н. Соломко, Е.С. Барабаш, Л.С. Примаченко // Регионалистика. – 2014. – Т. 1. – № 1. – С. 71–95.

185. Леонов, С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации (монография) [Текст] / С.Н. Леонов, Е.С. Барабаш // Международный журнал экспериментального образования. – 2015. – № 1-1. – С. 81–83.

186. Леонов, С.Н. Оценка результативности государственной региональной политики в отношении муниципальных образований [Текст] / С.Н. Леонов, Е.С. Барабаш, Л.С. Примаченко // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2014. – № 2. – С. 128–136.

187. Леонов, С.Н. Оценка уровня бюджетной децентрализации в системе межбюджетных отношений субъекта федерации и муниципальных образований [Текст] / С.Н. Леонов, М.Н. Соломко // Известия Байкальского государственного университета. – 2015. – Т. 25. – № 5. – С. 803–811.

188. Леонов, С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России [Текст] / С.Н. Леонов // Пространственная экономика. – 2017. – № 3 (51). – С. 107–132.

189. Леонов, С.Н. Проблемы и механизмы реализации региональной политики [Текст] / С.Н. Леонов, Е.С. Барабаш. М.: Русайнс, 2016.

190. Леонов, С.Н. Эмпирический анализ поляризованного развития субъекта Российской Федерации [Текст] / С.Н. Леонов // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15. – № 3 (438). С. 449–458.

191. Локк, Дж. Два трактата о правлении [Текст] / Дж. Локк // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. С. 137–405.

192. Льюис, В.Б. К теории бюджетирования [Текст] / В. Б. Льюис // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 224–244.

193. *Любимова, Т.Г.* Экономические интересы и механизм их реализации [Текст] / Т. Г. Любимова. – Одесса: ОПУ 1993. – 156 с.
194. *Макконнелл, К.Р.* Экономикс: принципы, проблемы и политика [Текст] / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю; пер. с англ. – 17-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 915 с.
195. *Малчинов, Н.* О местном самоуправлении [Текст] / Н. Малчинов // Экономист. – 2004. – № 6. – С. 72–73.
196. *Мамаев, А.В.* Повышение эффективности бюджетной политики органов местного самоуправления [Текст] / А. В. Мамаев // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Восьмой научно-практической конференции. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 129–131.
197. *Маркварт, Э.* Организация местного самоуправления в Германии и применимость российского опыта к российским реалиям [Текст] / Э. Маркварт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. С. 61–73.
198. *Маркварт, Э.* Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы [Текст] / Э. Маркварт // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. – М., 2009. С. 35–47.
199. *Маркварт, Э.* Межмуниципальная хозяйственная кооперация как инструмент повышения эффективности предоставления муниципальных услуг [Текст] / Э. Маркварт // Федерализм. – 2010. – № 3 (59). – С. 47–56.
200. *Масюк, Ю.А.* Проблемы межбюджетных отношений в России [Текст] / Ю. А. Масюк, О. И. Михайлова // Материалы X региональной научно-технической конференции «Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону». – Ставрополь, 2006. С. 8–9.
201. Межбюджетные отношения: перспективы развития [Текст] // Финансы. – 2008. – № 11. – С. 15–19.
202. Межбюджетные отношения: потоки финансовой помощи будут оптимизированы [Текст]: (Интервью заместителя министра финансов РФ А. Г. Силуанова) // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 3–6.
203. *Миженская, Э.Ф.* Личные потребности при социализме [Текст] / Э. Ф. Миженская . – М. : Наука, 1973. – 152 с.

204. *Михайлюк, О.В.* Подходы к оценке согласования экономических интересов муниципального уровня [Электронный ресурс] / О. В. Михайлюк. – Режим доступа: <http://www.rusnauka.com/TIP/All/Economica/85.html>.
205. *Мокрый, В.С.* Межбюджетные отношения и финансовые основы местного самоуправления [Текст] / В. С. Мокрый // Финансы. – 2001. – № 6. – С. 3–6.
206. *Морозова, Е.А.* Механизм реализации моделей бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации. Монография [Текст] / Е. А. Морозова. – М.: Компания «Спутник+», 2008 – 247 с.
207. *Морозова, Е.А.* Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... докт. экономических наук: 08.00.14, 08.00.10 / Морозова Елена Александровна; [Место защиты: Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова]. – М., 2009. – 49 с.
208. *Морозова Е.А.* Муниципальная реформа и межбюджетные отношения в российских регионах [Текст] / Е. А. Морозова. // Экономические науки. –2008. – № 14 (39). – С. 306–310.
209. *Морозова, О.С.* Межбюджетные отношения как экономическая категория и как инструмент государственного регулирования в условиях неравномерности социально-экономического развития регионов (по материалам Ивановской и Владимирской областей) [Текст]: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01, 08.00.05 / Морозова Ольга Сергеевна; [Место защиты: Ивановский государственный университет]. – Иваново, 2007. – 23 с.
210. *Мошкова, Т.Г.* Работа в муниципальных образованиях с налогом на имущество физических лиц [Текст] / Т. Г. Мошкова, Е. В. Макарова // Финансы. – 2009. – № 2. С. 28–29.
211. *Некипелов, А.* К вопросу о природе социального выбора: Доклад на Секции экономики РАН, 14 марта 2006 г. [Электронный ресурс] / А. Некипелов. – Режим доступа: http://www.mse-msu.ru/downloads/ADN_SocialChoiceRprt.pdf.
212. *Никиткова, У. О.* К вопросу финансовой самостоятельности муниципальных образований [Текст] / У. О. Никиткова // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 26–29.

213. О ходе муниципального развития в субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Приволжского федерального округа [Электронный ресурс] // Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе: Официальный сайт. – Режим доступа: <http://pda.pfo.ru/?id=17002>.
214. *Озеров, И.Х.* Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит [Текст] / И. Х. Озеров. – М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2008. – 621 с.
215. *Озеров, И.Х.* Как расходуются в России народные деньги. Критика русского расходного бюджета и государственный контроль [Текст] / И. Х. Озеров. – 2-е изд. – М.: Тип. А. П. Поплавского, 1907. – 309 с.
216. Опыт построения системы межбюджетных отношений в Канаде [Текст] / Robin Broaday, Ronald L. Watts; пер. с англ. Н. Кириллова // Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / [И. Трунин и др.]. – М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001. С. 343–442.
217. Опыт построения системы межбюджетных отношений в США [Текст] / Ronald L. Watts, Marianne Vigneault; пер. с англ. М. Слободинского // Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / [И. Трунин и др.]. – М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001. С. 272–342.
218. Опыт построения системы межбюджетных отношений в ФРГ [Текст] / Ronald L. Watts, Paul Hobson; пер. с англ. Л. Тодорова // Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / [И. Трунин и др.]. – М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001. С. 209–271.
219. *Орлова, Н.В.* Финансы [Текст] / Н. В. Орлова. – Саратов: Наука, 2009. – 74 с.
220. Отбор муниципальных образований для получения дотаций на материальное стимулирование и распределение дотаций на материальное стимулирование [Электронный ресурс] // Псковская область: Информационно-аналитический портал. – Режим доступа: <http://old.pskov.ru/finance/programm/dotacii>.

221. *Панков, В.Г.* Принцип справедливости в налогообложении: вопросы теории и практики [Текст] / В.Г. Панков // Финансы. – 2015. – № 2. – С. 26–30.
222. *Перонко, И.А.* Поддержание финансово-экономической стабильности региона [Текст] / И.А. Перонко // Финансы. – 2009. – №5. – С. 13–17.
223. *Пигу, А.С.* Экономическая теория благосостояния: в 2 т [Текст] / А. С. Пигу. – М.: Прогресс, 1985. – 512 с.
224. *Пилипенко, О.И.* К вопросу о мультипликации неплатежей в России в переходный период [Текст] / О.И.Пилипенко // Финансы. – 2002. – №3. – С. 63–66.
225. *Пилипенко, О.И.* К вопросу о содержании категории «финансы» [Текст] / О.И.Пилипенко //Экономические науки. – 2002.
226. *Пилясов, А., Колесникова, О.* Деятельность местного самоуправления: оценка и эффективность [Текст] /А. Пилясов, О. Колесникова // Общественные науки и современность. 2014. № 9. С. 50.
227. *Полтерович, В.М.* Кризис экономической теории [Текст] / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 1998. – № 1. – С. 46–66.
228. *Поляк, Г.Б.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям "Государственное и муниципальное управление", "Финансы и кредит" [Текст] / под ред. Г. Б. Поляк . – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити, 2016 . – 391 с.
229. *Пономаренко, Е.В.* Мировой финансовый кризис: анализ первых итогов [Текст] / Е. В. Пономаренко // Государственная служба. – 2009. – № 1. – С. 13–17.
230. *Пономаренко, Е.В.* Стратегическое управление в регионах Российской Федерации: анализ антикризисных программ [Текст] / Е. В. Пономаренко и др. [общ. ред. Е. В. Пономаренко]. – М.: Российский университет дружбы народов, 2010. – 349 с.
231. *Порембский, В. Я.* Эффективность расходов – залог успешной бюджетной политики [Текст] / В. Я. Порембский // Финансы. – 2012. – № 11. – С. 3–7.
232. *Пороховский А.А.* Эволюция рыночной экономики в зеркале политической экономии [Текст] / А. А. Пороховский // Российский экономический журнал. – 2008. – № 1–2. – С. 57–71.

233. Пороховский А.А. Современный экономический кризис – рукотворная стихия [Текст] / А. А. Пороховский // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2009. – № 2. – С. 4–11.
234. Пронина, Л.И. Государственные приоритеты в проекте федерального закона «о федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» [Текст] / Л. И. Пронина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 4. – С. 2–12.
235. Пронина, Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов [Текст] / Л. И. Пронина // Финансы. – 2009. – № 5. – С. 26–29.
236. Пронина, Л.И. О некоторых вопросах совершенствования финансирования местного самоуправления [Текст] / Л. И. Пронина // Финансовый бизнес. – 2012. – № 6 (161). –С. 56–62.
237. Пронина, Л.И. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений [Текст] / Л. И. Пронина // Российский экономический журнал. – 2013. – № 7. – С. 53–59.
238. Пронина, Л.И. Роль органов местного самоуправления в создании и организации осуществления деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Текст] / Л. И. Пронина // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2015. – № 4. –С. 3–13.
239. Пронина, Л.И. Совершенствование организации, экономики и финансирования местного самоуправления [Текст] / Л. И. Пронина // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 7. –С. 42–48.
240. Пронина, Л.И. Федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты в 2016 году - новый поворот российской бюджетной политики [Текст] / Л. И. Пронина // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. № 1. С. 3-11.
241. Пронина, Л.И. Финансовые основы муниципальной реформы 2014 года [Текст] / Л. И. Пронина // Вестник Академии. – 2014. – № 4. – С. 80–86.
242. Рагозина, Л. Сравнительный анализ российского и зарубежного опыта межмуниципального сотрудничества [Текст] / Л. Рагозина // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. – М., 2009. – С. 155–177.

243. *Рефьюз, Р.У.* Общая теория бюджетного федерализма; Финансирование правительственные расходов, сравнительный анализ систем фискального федерализма в различных странах [Текст] / Р. У. Рефьюз // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США / Сост. Ю. И. Любимцев, Ш. Б. Мадд. – М.: Агентство США по международному развитию, 1996.
244. *Родионова, В.М.* О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ [Текст] / В. М. Родионова // Финансы. – 2008. – № 7. – С. 67–74.
245. *Родионова, В.М.* О бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации [Текст] / В. М. Родионова // Финансы и кредит. – 2006. – № 36. – С. 2–9.
246. *Родионова, В.М.* Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России [Текст] / В. М. Родионова // Финансы и кредит. – 2006. – № 2. – С. 2–9.
247. *Родионова, В.М.* Современные требования к бюджетному законодательству [Текст] / В. М. Родионова // Финансы. – 1998. – № 7. – С. 8–11.
248. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.: Аналитический доклад Института современного развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.
249. *Рыжков, В.А.* Финансовые проблемы местного самоуправления [Текст] / В. А. Рыжков // Финансы – 2001. – № 2. – С. 8–11.
250. *Савенкова, Е.В.* Механизмы финансового обеспечения интеграции инвестиционных интересов государства и регионального бизнеса в России [Текст] / Е. В. Савенкова. – М.: Компания «Спутник+», 2010. – 345 с.
251. *Сидорова, Е.Н.* Финансовый потенциал регионов и их социально-экономическая привлекательность. [Текст] / Е.Н. Сидорова, Д.А. Татаркин. – Екатеринбург, 2013.
252. *Сидорова, Е.Н.* Повышение эффективности управления территориальными финансами на основе использования матрицы финансовых потоков [Текст] / Е.Н. Сидорова // Материалы III Всероссийского симпозиума по региональной экономике: сборник докладов. Ответственный редактор А. И. Татаркин. 2015. С. 228-233.

253. Силуанов, А.Г. Тучные годы остались в прошлом, сегодня нам нужно повышать качество работы с расходами. [Текст] / А.Г. Силуанов // Финансы. – 2014. – № 1. – С. 3–5.
254. Синкина, А.А. Бюджет для граждан в Красноярском крае. [Текст] / А.А. Синкина // Стратегия устойчивого развития регионов России. – 2015. – № 27. – С. 49–55.
255. Слепов, В.А. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений [Текст] / В. А. Слепов, В. Б. Шуба, В. К. Бурлачков // Финансы. – 2009. – № 3. – С. 25–29.
256. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит. – М.: Эксмо, 2009. – 960 с.
257. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации: региональный аспект [Текст] // Финансы. – 2004. – № 5. – С. 62–63.
258. Сперанский, М.М. План финансов [Текст] // Сборник Императорского русского исторического общества. – Т. 45. – СПб., 1885. – С. 37–101.
259. Стрик, Дж. Государственные финансы Канады [Текст] / Дж. Стрик. – М.: Экономика, 2000. – 399 с.
260. Строгий, В.Н. Тяжесть обложения городского и сельского населения в Советском Союзе [Текст] / В. Н. Строгий, П. В. Микеладзе. – М.: НКФ СССР, 1926. – 23 с.
261. Суслов, И.Ф. Методические вопросы анализа экономических интересов в социалистическом обществе [Текст] / И. Ф. Суслов. – М.: Мысль, 1986. – 198 с.
262. Тамбовцев, В.Л. Работоспособность бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко // Экономическая политика. – 2006. – № 3. С. 129–147.
263. Татаркин, А.И. Российский налогово-бюджетный федерализм в условиях экономической нестабильности [Текст] / А.И. Татаркин, Д.А. Татаркин // Федерализм. – 2016. – № 3 (83). – С. 9–26.
264. Татаркин, Д.А. Моделирование влияния федеральной налогово-бюджетной политики на экономику региона на основе матрицы финансовых потоков [Текст] / Д.А. Татаркин // Современная налоговая система: состояние,

проблемы и перспективы развития Материалы IX Международной заочной научной конференции. 2015. С. 21–28.

265. Татаркин, Д.А. Оптимизация управления финансовыми потоками на основе оценки региональных мультиплекативных эффектов [Текст] / Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова, А.В. Трынов // Экономика региона. –2015. –№ 4 (44). – С. 323–335.

266. Татаркин, Д.А. Финансовые основы повышения социальной привлекательности территорий [Текст] / Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова О.А. Козлова // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. – 2013. – № 4. – С. 100–109.

267. Твердохлебов В.Н. Местные финансы [Текст] / В. Н. Твердохлебов. – М.: Государственное финансово издательство СССР, 1928. – 262 с.

268. Твердохлебов В.Н. Финансовые очерки [Текст]: Вып. 1. / В. Н. Твердохлебов. – Пг.: Типография Р. Г. Шредера, 1916. – 49 с.

269. Тюрго, А.Р.Ж. Размышления о создании и распределении богатств [Текст] / А. Р. Ж. Тюрго // Физиократы: Избранные экономические произведения / Ф. Кенэ, А. Р. Ж. Тюрго, П. С. Дюпон де Немур. – М.: Эксмо, 2008. – С. 578–635.

270. Уиллоуби, У.Ф. Движение к бюджетной реформе в США [Текст] / У. Ф. Уиллоуби // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 51–56.

271. Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джая [Текст] / Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, comment. О. Л. Степановой. – М.: Весь мир, 2000. – 590, [2] с.

272. Физиократы: Избранные экономические произведения [Текст] / Ф. Кенэ, А. Р. Ж. Тюрго, П. С. Дюпон де Немур. – М.: Эксмо, 2008. – 1198 с.

273. Финансы. Денежное обращение. Кредит [Текст] / Под ред. Г. Б. Поляка – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 639 с.

274. Френкель, А. Российская экономика в условиях кризиса [Текст] / А. Френкель, Я. Сергиенко, Б. Тихомиров, Л. Рошина // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. –№ 4. – С. 113–155.

275. *Хандрик, Е. А.* Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество: понятие и признаки [Текст] / Е.А. Хандрик // Молодой ученый. – 2015. – №15. – С. 477–481.
276. *Христенко, В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В. Б. Христенко. – М.: Дело, 2002. – 606 с.
277. *Чулков, А.С.* Переход к модели ответственного управления долгом субъекта РФ и муниципального образования [Текст] / А.С. Чулков // Финансы. –2015. – № 9. –С. 7–14.
278. *Чуньков, Ю.И.* Взаимодействие объективного и субъективного в социалистической экономике [Текст] / Ю. И. Чуньков. – Томск: Изд-во ТГУ, 1984. – 194 с.
279. *Шабашев, В.А.,* Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе [Текст] / В.А. Шабашев, В.В. Меркульев // Наука, образование, общество. –2015. –№ 3 (5). –С. 78–87.
280. *Шаститко, А.* Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития (постановка проблемы) [Текст]/ А. Шаститко, М. Овчинников // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 134–151.
281. *Швецов, А.* Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации [Текст] / А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3. – С. 36–62.
282. *Швецов, А.Н.* «Цифровое» неравенство российских городов и регионов: методы оценки и политика выравнивания [Текст] / А. Швецов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. –2014. –Т. 7. № 3 (35). – С. 51–63.
283. *Швецов, А.Н.* Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. [Текст] / А. Н. Швецов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Эдиториал УРСС, 2004. – 224 с.
284. *Швецов, А. Н.* Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления [Текст] / А. Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. –№3. – С. 6–10.

285. Шеломенцев, А.Г. Сущность бюджетного программирования и его место в системе стратегического планирования [Текст] / А.Г. Шеломенцев, С.В. Сятчихин // В сборнике: Стратегическое и проектное управление: сб. научн. ст., Пермь, 2016. С. 296–301.
286. Шеломенцев, А.Г. Сравнительный анализ направлений государственных программ регионов Уральского федерального округа [Текст] / А.Г. Шеломенцев, Т.С. Худякова // Экономический журнал. –2015. –Т. 40. –№ 4. – С. 43–59.
287. Шик, А. На пути к ППБ (планирование – программирование – бюджетирование): этапы бюджетной реформы [Текст] / А. Шик // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 284–307.
288. Шинкарева, О.В. О внешнем финансовом контроле в системе муниципального самоуправления в РФ [Текст] /О.В. Шинкарёва // Финансы. –2015. – № 6. – С. 53-57
289. Шуба, В.Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей [Текст] / В. Б. Шуба // Финансы. – 2004. – № 8. – С. 24–26.
290. Шуба, В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений [Текст] / В. Б. Шуба. – М.: Экономистъ, 2004. – 248 с.
291. Щедров, В.И. К вопросу о сущности и функциях финансов [Текст] / В. И. Щедров // Финансы. – 2012. – № 3. – С. 60–62.
292. Эеберг, К.Т. Курс финансовой науки [Текст] / Эеберг К.Т.Ф., профессор Эрлангенского университета; перевод с 12-го немецкого издания. – СПб.: Тип. А. Розена, 1913. – 604 с.
293. Энгельс Ф. К жилищному вопросу [Текст] / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 18. С. 203–284.
294. Эрроу, К. Информация и экономическое поведение [Текст] / К. Эрроу // Вопросы экономики. – 1995. – № 5. – С. 98–107.
296. Юсупов, К.Н. Методологические проблемы структурирования воспроизводственного потенциала региона [Текст] / К.Н. Юсупов, А.В. Янгиров, Р.Р. Ахунов, Ю.С. Токтамышева // Региональный экономический журнал. 2015. – № 1-2 (10). –С. 24–34.

297. *Юсупов, К.Н.* Опыт исследования воспроизводственного потенциала региона [Текст] / К.Н. Юсупов, А.В. Янгиров, Р.Р. Ахунов // Региональный экономический журнал. –2014. –№ 3-4 (78). –С. 4–18.
298. *Юсупов, К.Н.* Оценка стратегии социально-экономического развития национальной экономики [Текст] / К.Н. Юсупов, А.В. Янгиров, Р.Р. Ахунов, Ю.С. Токтамышева // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. – 2016. – № 1 (15). – С. 23–34.
299. *Якобсон, Л.* Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? [Текст] / Л. Якобсон// Вопросы экономики. – 2006. – № 8. С. 31–45.
300. *Янгиров, А.В.* Анализ региональных аспектов воспроизводственного потенциала [Текст] / К.Н. Юсупов, А.В. Янгиров // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 10. – С. 75.
301. *Янгиров, А.В.* Особенности экономического развития субъектов Российской Федерации [Текст] / А.В. Янгиров, И.С. Чижов // Региональное развитие: проблемы и перспективы. – 2014. – С. 27–31.
302. *Янопольский, Л.Н.* Очерки русского бюджетного права [Текст] / Л. Н. Янопольский. – М.: В. П. Рябушинский, 1912. – 413 с.

Справочно-информационные издания

303. Большой экономический словарь [Текст] / авт. и сост. А. Б. Борисов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 2010. – 860 с.
304. Толковый словарь русского языка [Текст] / под. ред. проф. Д. Н. Ушакова. – В 3 т. – Т. 3. – М.: Астрель: АСТ, 2000. – 1499 с.
305. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / колл. авторов; под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 1168 с.

Литература на иностранных языках

306. *Althusius, J.* *Politica* / by Johannes Althusius; edited and translated, with an introduction, by Frederick S. Carney; foreword by Daniel J. Elazar. – Indianapolis: Liberty Fund, 1995. – lxi, 238 p.

307. *Bodin, J.* Paradoxes de M. de Malestroit touchant le fait des monnaies et l'enrichissement de toutes choses [Internet Source] / Jean Bodin. – URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k800896.image.r=bodin+jean.f2.langFR>.
308. Budgeting, Policy, Politics: an Appreciation of Aaron Wildavsky / ed. by Naomi Caiden & Joseph White. – New Brunswick, N.J., U.S.A.: Transaction Publishers, 1995. – 143 p.
309. *John Friedmann.* Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. — MIT Press, 1966. — 279 p.
310. *Gibbard A.* Manipulation of Voting Schemes: A General Result / Allan Gibbard // *Econometrica*. – 1973. – Vol. 41. – № 4. – P. 587–601.
311. *Gramlich, E.M.* Federalism and Federal Deficit Reduction / Edward M. Gramlich // *National Tax Journal*. – 1987. – № 40. – P. 299–313.
312. *Kornnai, J.* The Soft Budget Constraint / János Kornnai // *Kyklos*. – 1986. – Vol. 39. – № 1. – P. 3–30.
313. *LeLoup, L.T.* Budgetary Politics: Dollars, Deficits, Decisions / Lance T. LeLoup. – Brunswick, Ohio: King's Court Communications, 1977. – 261 p.
314. *Musgrave, R.A.* The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy / Richard Abel Musgrave. – New York: McGraw-Hill, 1959. – 628 p.
315. *Novick D.* The Origin and History of Program Budgeting / David Novick // *California Management Review*. – 1968. – Vol. 11. – № 1. – P. 7–12.
316. *Oates, W.E.* Fiscal Federalism / Wallace E. Oates. – Aldershot: Gregg Revivals, 1993. – 272 p.
317. *Pearce, J.A.* Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control / John A. Pearce II, Richard B. Robinson, Jr. – Boston: McGraw-Hill Irwin, 2009. – 1049 p.
318. Perroux F. A new concept of development: Basic tenets. – London, Canbera, 1983. – /5/, 212 pp.
319. *Reitzenstein, F. von.* Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat / Freiherr Ferdinand von Reitzenstein // *Schmoller's G. Jahrbuch* fur Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reiche. – 1887. – Jg 11. – S. 123–200, 499–540, 885–918.

320. *Rubin, I.* Class, Tax, and Power: Municipal Budgeting in the United States / Irene S. Rubin. – Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1998. – 248 p.
321. *Rubin, I.* The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing / Irene S. Rubin. – 4th ed. – New York: Chatham House Publishers, 2000. – ix, 310 p.
322. *Schick, A.* The Road from ZBB / Allen Schick // Public Administration Review. – 1978. – Vol. 38. – P. 177–180.
323. *Wagner, A.* Finanzwissenschaft und Staatssozialismus / Adolph Wagner. – Frankfurt am Main: V. Klostermann, [1948]. – 108 s.
324. *Wildavsky, A.* How to Limit Government Spending: or, How a Constitutional Amendment Tying Public Spending to Economic Growth Will Decrease Taxes and Lessen Inflation / Aaron Wildavsky. – Berkeley: University of California Press, 1980. – ix, 197 p.
325. *Wildavsky, A.* The Politics of the Budgetary Process / Aaron Wildavsky. – 4th ed. – Boston: Little, Brown, 1984. – xxxvi, 323 p.
326. *Wildavsky, A.* The New Politics of the Budgetary Process / Aaron Wildavsky, Naomi Caiden; foreword by Don F. Kettl. – 5th ed. – New York: Pearson/Longman, 2004. – xxxiii, 253 p.