УПРАВЛЕНЕЦ № 3/67/ 2017

Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы

ЛЕВИНА Вера Владимировна
Кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и менеджмента

Тульский государственный университет
300012, РФ, г. Тула, пр. Ленина, 92
Тел.: (4872) 33-39-43
E-mail: vvl2004@mail.ru

Ключевые слова

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
ПРОГРАММА
РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ
ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

Аннотация

В современных условиях большое внимание уделяется проблемам регионального развития, реализация которого требует специальных механизмов. Проанализированы основные инструменты, используемые для обеспечения развития регионов и муниципальных образований: правовые; связанные с разработкой соответствующих стратегий и программ; основанные на реализации межмуниципального сотрудничества; финансовые. Сделан вывод о центральной роли бюджетно-налоговых механизмов в нестабильных экономических условиях. Среди финансовых инструментов выделены связанные с финансовым вовлечением граждан (инициативное бюджетирование и самообложение граждан) и с реализацией межбюджетного регулирования. Установлено, что использование в целях регионального развития выравнивающих и стимулирующих дотаций, субсидий предполагает их комплексное применение. Разработанный подход позволяет выявить направления гармонизации интересов регионального и местного уровней при использовании межбюджетных трансфертов как одного из наиболее эффективных механизмов регулирования социально-экономического развития территорий.

JEL classification

G18, R51, R58

ВВЕДЕНИЕ

Ключевые вопросы социально-экономического развития России невозможно решить без обеспечения развития приоритетных направлений экономики и социальной сферы конкретных регионов и муниципальных образований. В современных условиях большое внимание уделяется организации и практической реализации программно-целевого планирования – одного из ведущих методов управления развитием как на уровне государства в целом, так и в территориальном аспекте. Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стало одной из предпосылок совершенствования инструментария, связанного с планированием развития, в том числе на региональном и муниципальном уровнях. Исходя из этого расширяется использование различных программ, в том числе в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, возрастают требования к их качеству и эффективности.

Целью данного исследования является систематизация эффективных в нестабильных экономических условиях инструментов регионального развития.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- выделить основные инструменты регулирования территориального развития на субфедеральном уровне;
- предложить методический подход к оценке целесообразности и эффективности межмуниципального экономического сотрудничества поселений в целях социально-экономического развития муниципальных образований;
- обосновать значимость финансовых механизмов регулирования территориального развития в регионе в нестабильных экономических условиях;
- на основе сравнительного анализа инициативного бюджетирования и самообложения граждан дать рекомендации по использованию данных инструментов территориального развития;
- проанализировать практику и перспективы использования межбюджетных трансфертов в целях регулирования муниципального развития.

Объектом исследования являются инструменты регулирования территориального развития на субфедеральном уровне.

Предмет исследования – использование инструментов регулирования территориального развития на уровне субъекта Российской Федерации в нестабильных экономических условиях.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Для изучения инструментов территориального развития необходимо уточнить объем понятия «территориальное развитие». В.Н. Лексин и А.Н. Швецов понимают территориальное развитие 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» [9].

К основным элементам методологии исследования регионального развития предлагается отнести:

- принципы организации регионального развития;
- механизмы регулирования территориального развития;
- методы развития экономики и социальной сферы субъектов РФ;
- инструменты регулирования территориального развития.

Основными механизмами регулирования территориального развития, которым должно быть уделено особое внимание в нестабильных экономических условиях, по нашему мнению, являются:

- правовое регулирование;
- механизмы стратегического планирования;
- финансовое регулирование;
- межмуниципальное сотрудничество.

UPRAVLENETS/THE MANAGER № 3/67/ 2017

Regulation of Regional Development Using Financial Instruments: Problems and Prospects

Vera V. LEVINA
Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of Finance and Management Dept.

Tula State University
300012, RF, Tula,
Lenina Ave., 92
Phone: (4872) 33-39-43
E-mail: vvl2004@mail.ru

Keywords

REGIONAL DEVELOPMENT
STRATEGIC PLANNING
PROGRAM
REGIONAL BUDGET
PARTICIPATORY BUDGETING

Abstract

In the context of modern environment a great attention is paid to the problems of regional development, the implementation of which requires particular mechanisms to be used. The paper analyses the major instruments applied to stimulate the development of regions and municipalities: legal tools; strategy and program related development instruments; those based on intermunicipal cooperation; financial; etc. The crucial role of budgetary and fiscal mechanisms under unstable economic conditions is highlighted. Among the financial instruments, the author underlines those associated with financial involvement of citizens (participatory budgeting and self-taxation) and implementation of interbudgetary regulation. It is established that the use of equalizing and stimulating subsidies for the purpose of regional development implies their integrated application. The suggested approach allows identifying the directions for harmonizing regional and municipal interests while using interbudgetary transfers as one of the most effective mechanisms of a territory's socio-economic development regulation.

JEL classification

G18, R51, R58

В совокупность рекомендуемых методов развития экономики и социальной сферы субъектов РФ предлагается включить стимулирование муниципальных образований, обеспечивающее рост консолидированных доходов бюджета субъекта Федерации в результате повышения уровня согласованности интересов региона и муниципальных образований, а также выявление приоритетов регионального развития исходя из анализа фактического состояния экономической политики субъекта Федерации [7].

Каждый из указанных механизмов и методов предполагает использование специальных инструментов. Рассмотрим инструменты регулирования территориального развития более подробно, с учетом возможности, целесообразности и эффективности их применения в нестабильных экономических условиях.

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. 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. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Необходимость долгосрочного бюджетного планирования закреплена в ст. 170.1 Бюджетного кодекса РФ. Исходя из требований данной статьи на федеральном и региональном уровнях разработка бюджетного прогноза является обязательной, а для муниципалитетов 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 то же время в ситуации, 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 Министерства финансов в отношении необходимости применения долгосрочного бюджетного планирования субъекта РФ осталась неизменной, что и было отражено в письме Минфина России от 22 июня 2016 г. № 15-06-05/36228 «О разработке бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период». Однако 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. В Бюджетном кодексе РФ установлен прогнозный период: для регионов – 12 лет, для муниципальных образований – 6 лет. Значимым документом в данной сфере являются Методические рекомендации Минфина России от 3 декабря 2015 г. «Органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному

бюджетному планированию». В данном документе, на наш взгляд, следует особо выделить два аспекта: большое внимание, уделяемое бюджетным рискам, а также предполагаемая 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». В нем установлены общие требования в сфере прогнозирования поступлений доходов в бюджеты различных уровней. Данные требования затрагивают и прогнозирование доходов территориальных бюджетов.

Правовые инструменты одинаково важны в устойчивой и неустойчивой экономической ситуации. Однако в изменчивых условиях особую роль играет стабильность правовой базы как «правил игры» в области планирования [16].

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.

Основными инструментами на региональном уровне являются стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, прогноз его социально-экономического развития, а также государственная программа субъекта Российской Федерации.

Особым инструментом территориального развития является межмуниципальное сотрудничество [15]. Сотрудничество муниципальных образований приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей в бюджетной системе региона [13], что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент.

В зарубежной практике накоплен большой опыт использования межмуниципальной хозяйственной кооперации [4; 5], но в России она не получила существенного распространения, что обусловлено рядом объективных и субъективных причин [2; 10]. Особое внимание следует уделить вопросам организации межмуниципального экономического сотрудничества поселений [1], что связано с множеством социально-экономических проблем, требующих решения на данном уровне, и недостаточностью финансовых ресурсов, обусловленной сложившейся системой распределения доходных источников и расходных полномочий [11].

Разработанная автором методика оценки целесообразности межмуниципального сотрудничества поселений ориентирована на обеспечение согласования интересов при оптимизации финансирования решения вопросов местного значения на основе критерия целесообразности и эффективности кооперации муниципальных образований различных типов при реализации ими отдельных полномочий.

На первом этапе проводится оценка сбалансированности вертикальных и горизонтальных финансовых связей на основе следующей модели:

$$\sum_{i=1}^{n}(Tr_i - T_{0i} - sb_i) + \sum_{i=1}^{n} Ts_i = \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{k} M_{ij},$$

где Tr_i – трансферты i-му поселению из бюджета муниципального района; T_{0i} – трансферты из бюджета i-го поселения в бюджет муниципального района; sb_i – субвенции из бюджета муниципального района в бюджет i-го поселения; Ts_i – трансферты из бюджета субъекта Федерации бюджету i-го поселения; M_{ij} – средства бюджета i-го поселения, направляемые на совместную реализацию j-х полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества; n – количество поселений; k – количество полномочий, реализуемых 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, количественно равны средствам, которые используются поселениями для совместного решения отдельных вопросов местного значения.

На следующих этапах анализируется финансирование реализации полномочий органов местного самоуправления поселений: может осуществляться самостоятельно, в рамках межмуниципального сотрудничества, делегированием на уровень района. В каждом из этих случаев необходимо оценить стоимость реализации полномочия. Обозначим ее для j-го полномочия s_j. В случае если оно финансируется самостоятельно, средства муниципального бюджета используются напрямую. Если происходит делегирование району, то это сопровождается передачей соответствующих средств (T_j) в форме трансфертов из бюджета поселения в бюджет муниципального района. При формировании механизмов межмуниципального финансового сотрудничества для совместного финансирования реализации отдельных полномочий каждое из муниципальных образований расходует определенные объемы средств (M_j). Принятие решений о финансовой целесообразности межмуниципального сотрудничества i поселений основано на следующей системе:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^{n} s_{ij} \geq \sum_{i=1}^{n} M_{ij}; \\ \sum_{i=1}^{n} s_{ij} \geq \sum_{i=1}^{n} T_{ij}. \end{cases}$$

Сотрудничество в данном случае обеспечивает сохранение положительного эффекта масштаба, присутствующего при делегировании полномочий. Однако целесообразность передачи полномочий часто оценивается субъективно и происходит в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов.

Несмотря на безусловную значимость программных инструментов и межмуниципального сотрудничества, их эффективное использование при отсутствии адекватной ресурсной базы затруднительно [14]. Исходя из этого актуализируется применение финансовых инструментов.

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Основные инструменты финансового регулирования территориального развития, по нашему мнению, включают в себя инициативное бюдежтирование, самообложение граждан, межбюджетные трансферты. Эффективность расходов бюджетов в данной сфере существенно влияет на результативность социально-экономической политики регионов [12; 17]. Данный вывод актуален не только для современных российских условий. Зарубежный опыт также свидетельствует о значимости именно финансовых механизмов регулирования развития территорий [18; 19].

По своей сути инициативное бюджетирование – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определе-

нии и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле над реализацией отобранных проектов [3]. Исходя из этого в рамках проектов инициативного бюджетирования предполагается только софинансирование решения вопросов местного значения, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона №131-ФЗ «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.

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 реализованы в 2016 г. в 16 регионах, в 2017 г. ожидается, что количество регионов-участников возрастет более чем в два раза. Исходя из этого органам местного самоуправления нужно выявить основные направления работы для участия в данных программах, а также оценить перспективы и риски включения в практики инициативного бюджетирования.

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 понятие 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 самих 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 не получило широкого распространения. В качестве исключения можно рассмотреть Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. №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 различием практик инициативного бюджетирования в разных регионах, а также изменчивостью 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, они затрагивают 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 в поддержку проекта на сайте.

Тульская область является одним из лидеров среди российских регионов по объему средств, используемых в рамках механизмов инициативного бюджетирования. Проект, реализуемый в Тульской области, называется «Народный бюджет». Он осуществляется на основе постановления правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. №521 «Об утверждении положения о проекте "Народный бюджет" в Тульской области». Цели проекта: развитие потенциала органов местного самоуправления, активное участие населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем, подготовке, реализации работ, выполняемых в рамках программ, а также повышение эффективности бюджетных расходов. Предполагается участие муниципальных образований различных типов: изначально проект был создан для сельских поселений, но затем был распространен на все муниципальные образования, как городские, так и сельские.

Объемы средств, используемых по программе «Народный бюджет», за 2011–2016 гг. существенно возросли (рис. 1).

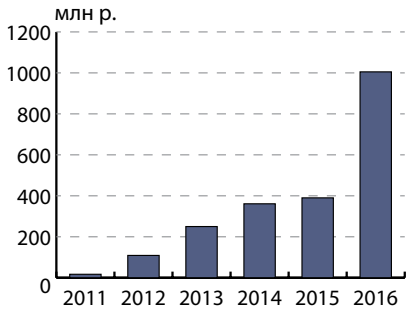

Рис. 1. Динамика финансирования проекта «Народный бюджет» в Тульской области

В целом в 2016 г. в Тульской области был запланирован значительный рост средств, направляемых из областного бюджета. В 2015 г. сумма превышала 300 млн р., а в 2016 г. – 1 млрд р. Сравнивая объемы финансирования, используемые в данном направлении в Тульской области и, например, в Тверской области (регионы сходны по общему объему и структуре бюджетных доходов и расходов), можно отметить, что сумма средств в Тульском регионе в 2014–2015 гг. в 2–3 раза выше. По объему используемых средств основными направлениями, в которых реализуется инициативное бюджетирование в регионе, являются проекты муниципальных учреждений образования и проекты в сфере водоснабжения.

Альтернативным способом софинансирования расходов со стороны жителей является использование механизмов самообложения граждан. В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ 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 (их численность 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 2015 г. в 1 571 муниципальном образовании (38 регионов), что составляет 6,9% от общего количества муниципальных образований.

С учетом используемых схем софинансирования расходов со стороны региональных бюджетов самообложение может рассматриваться в аспекте действенного инструмента территориального развития. Нужно отметить, что при его

использовании следует уделять внимание необходимости инициативы населения, а не региональных властей, выделяющих соответствующие трансферты, для сохранения сущностных характеристик механизма самообложения.

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» [9].

Думается, что при регулировании взаимоотношений субъектов Федерации и муниципальных образований данный вывод особенно актуален, так как на практике межбюджетное регулирование в регионе и управление развитием муниципальных образований являются тесно связанными между собой аспектами управленческой деятельности. При этом, по нашему мнению, нужно основываться на анализе степени согласованности интересов, которые могут проявляться и реализовываться не только в финансово-экономической, но и в политико-правовой сфере.

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. В связи с этим актуально рассматривать трансферты в качестве инструмента согласования интересов региональных и местных властей для обеспечения развития муниципальных образований и эффективного использования средств на соответствующих уровнях бюджетной системы. 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.

Согласование интересов должно представлять собой процесс анализа возможностей субъекта Федерации формировать и реализовывать систему межбюджетного регулирования, позволяющую как консолидировать «однонаправленные», т.е. совпадающие по содержанию либо взаимодополняющие, интересы региона и муниципальных образований, так и сглаживать конфликты их «разнонаправленных» интересов. В обоих случаях межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета субъекта Федерации, могут рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего согласование интересов сторон.

В зависимости от выбранного подхода к распределению трансфертов различных видов может быть либо достигнуто согласование интересов сторон, либо, напротив, обострен конфликт между ними, возникающий при распределении бюджетных доходов и расходов. В данном контексте необходимо учитывать проблему мягких бюджетных ограничений [6].

В качестве инструментов регионального развития можно назвать следующие виды межбюджетных трансфертов:

- стимулирующие трансферты из бюджета субъекта Федерации, выделяемые муниципальным образованиям на основе достигнутых результатов по увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, позволяющие сформировать и развить заинтересованность органов местного самоуправления в решении задач в сфере бюджетной политики, представляющих интерес как на региональном, так и на местном уровне;
- выравнивающие трансферты, распределение которых позволит избежать дестимулирующего воздействия на муниципальные образования и одновременно обеспечить увеличение степени согласованности региональных и местных интересов;
- субсидии, выделяемые для софинансирования муниципальных бюджетных расходов из регионального бюджета, на основе оценки приоритетов субъекта Федерации.

Основным источником доходов местных бюджетов являются именно межбюджетные трансферты. В 2008–2015 гг. их доля в общем объеме фактических доходов местных бюджетов сохранялась стабильно высокой на уровне около 60%. Неизменными оставались состав и структура налоговых доходов, их явная недостаточность для осуществления расходов по финансированию решения вопросов местного значения. Среди межбюджетных трансфертов особенно существенно увеличивался объем субвенций, в 2014 г. он возрос более чем на 25% по сравнению с 2013 г. (рис. 2).

Установлено, что существующие стимулирующие механизмы, используемые в отношении муниципальных образований, 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 заинтересованность в увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов. Исходя из этого очевидна необходимость разработки более совершенных механизмов стимулирования.

Выравнивание бюджетной обеспеченности территорий является обязательным как в отношении регионов, так и в отношении муниципальных образований различных типов. В первую очередь это обусловлено существенными различиями в природно-климатических и социально-экономических условиях. Сложившаяся система распределения доходов и расходных полномочий между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями создает предпосылки для перераспределения значительного объема средств, так как основные объемы бюджетных доходов концентрируются на федеральном уровне, а доходная база муниципальных бюджетов остается очевидно недостаточной для реализации полномочий органов местного самоуправления и, следовательно, своевременного и полного решения соответствующих вопросов.

В российской практике сложилась ситуация, когда бюджетные средства, которыми располагают органы местного самоуправления, не позволяют им реализовать их функции в полном объеме, а в расходовании средств прослеживается зависимость муниципальных властей от органов власти федерального и регионального уровней; несбалансированность налоговых и неналоговых источников местного уровня и закрепленных за ними полномочий сохраняется на протяжении длительного периода.

Для исправления ситуации используются два вида трансфертов: непосредственно дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Распределение дотаций второго вида в федеральном за-

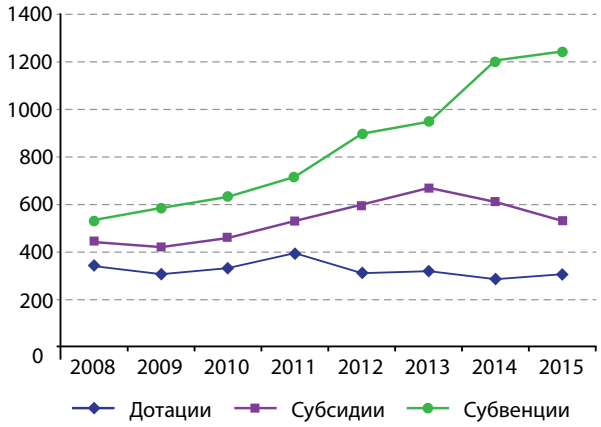

Рис. 2. Межбюджетные трансферты местным бюджетам в 2008–2015 гг.

конодательстве прямо не регламентируется. В данном случае нужно учитывать ограничение на объем иных межбюджетных трансфертов, к которым относят и дотации на обеспечение сбалансированности муниципальных бюджетов, содержащееся в ст. 139.1 Бюджетного кодекса РФ. Дотации обоих указанных видов активно используются как в отношении бюджетов муниципальных районов и городских округов, так и при регулировании межбюджетных отношений с поселениями.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта Федерации. Субсидии являются целевыми межбюджетными трансфертами.

Приоритетным направлением финансовой поддержки муниципальных образований в большинстве регионов является предоставление обусловленных межбюджетных трансфертов с различным целевым использованием, включая субсидии на реализацию инфраструктурных проектов и софинансирование вопросов местного значения текущего характера. Кроме того, софинансируется из региональных бюджетов и формирование районных фондов финансовой поддержки поселений.

Очевидно, что использование таких инструментов регионального развития, как выравнивающие и стимулирующие дотации, а также субсидии, предполагает комплексный подход. Это означает преодоление традиционного взгляда на межбюджетное регулирование как на некий вспомогательный процесс, обеспечивающий перемещение средств между бюджетами различных уровней. Можно сделать вывод, что любые взаимоотношения между органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований, возникающие в ходе распределения налоговых поступлений, расходных полномочий и в особенности трансфертов, затрагивают интересы обеих сторон и предполагают их согласование [8].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях экономической нестабильности актуализировались проблемы, связанные с обеспечением развития территорий. Практика показывает, что большее внимание традиционно уделяется развитию государственной политики, регулирующей территориальное развитие, а также поиску правовых, организационных и экономических механизмов, затрагивающих взаимодействие Федерации с ее субъектами. Однако вопросы регулирования развития наиболее остро стоят на местном уровне, где при использовании действующей системы распределения финансовых поступлений между федеральным центром, субъектами РФ и муниципальными образованиями наблюдается явный недостаток налоговых и неналоговых доходов для финансирования территориального развития. В такой ситуации особую роль приобретают бюджетно-налоговые механизмы регулирования муниципального развития.

С учетом вышесказанного целесообразно рассматривать возможности их применения в качестве одного из значимых инструментов для обеспечения развития муниципальных образований, основанного на согласовании региональных и местных интересов. Эти интересы многочисленны, разнообразны и динамичны, что обусловливает 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 и органами местного самоуправления. Такой методологический подход позволит сбалансировать интересы органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления для достижения общей цели – территориального развития, ориентированного на повышение качества жизни населения. ■

Библиографическая ссылка: Левина В.В. Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы // Управленец. 2017. №3(67). С. 18–24.

For citation: Levina V.V. Regulation of regional development using financial instruments: problems and prospects. *Upravlenets – The Manager*, 2017, no. 3(67), pp. 18–24.

Источники

1. Арумова Е.С. Горизонтальное сотрудничество сельских муниципальных образований // Наука и бизнес: пути развития. 2012. № 5(11). С. 73–76.

2. Бутова Т.В., Пухова М.М., Щукин И.А. Проблемы и перспективы становления межмуниципального сотрудничества в России // Управленческие науки. 2013. № 3(8). С. 4–16.

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

4. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза // Известия Уральского государственного экономического университета. 2010. № 2(28). С. 26–31.

5. Гриценко Е.В. Понятие и цели межмуниципального сотрудничества // Консультационная служба. 2006. № 2. С. 34–40.

6. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 148–181.

7. Левина В.В. Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта Федерации (на примере Тульской области) // Финансы и кредит. 2010. № 11. С. 43–49.

8. Левина В.В. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы и кредит. 2011. № 15. С. 52–58.

9. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2007.

10. Маркварт Э. Межмуниципальная хозяйственная кооперация как инструмент повышения эффективности предоставления муниципальных услуг // Федерализм. 2010. № 3. С. 47–56.

11. Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. М., 2009. С. 38–49.

12. Порембский В. Я. Эффективность расходов – залог успешной бюджетной политики // Финансы. 2012. № 11. С. 3–7.

13. Сальков А. В. Значение различных форм межмуниципального сотрудничества на современном этапе развития местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 3. С. 169–174.

14. Силуанов А.Г. Тучные годы остались в прошлом, сегодня нам нужно повышать качество работы с расходами // Финансы. 2014. № 1. С. 3–5.

15. Тажитдинов И.А. Межмуниципальное сотрудничество – инструмент субрегиональной политики // Экономика и управление. 2014. № 4(120). С. 4–8.

16. Kornai J. The Soft Budget Constraint // KYKLOS. 1986. Vol. 39. № 1. P. 3–30.

17. Rubin I. Class, Tax, and Power: Municipal Budgeting in the United States. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1998.

18. Rubin I. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. 4th ed. N.Y.: Chatham House Publishers, 2000.

19. Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process. 4th ed. Boston: Little, Brown, 1984.

References

1. Arumova Ye.S. Gorizontal'noe sotrudnichestvo sel'skikh munitsipal'nykh obrazovaniy [The concept of horizontal cooperation of rural municipalities]. *Nauka i biznes: puti razvitiya – Science and Business: Ways of Development*, 2012, no. 5(11), pp. 73–76.

2. Butova T.V., Pukhova M.M., Shchukin I.A. Problemy i perspektivy stanovleniya mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v Rossii [Problems and prospects of inter-municipal cooperation in Russia]. *Upravlencheskie nauki – Management Sciences*, 2013, no. 3(8), pp. 4–16.

3. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. Initsiativnoe byudzhetirovanie v Rossii: luchshie praktiki i napravleniya razvitiya [Participatory budgeting in Russia: best practices and development directions]. *Finansovyy zhurnal –Journal of Finance*, 2015, no. 4(26), pp. 94–103.

4. Vlasova N.Yu., Dzhek L.N. Teoriya i praktika mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v kontekste regional'noy politiki Evropeyskogo Soyuza [Theory and Practice of Inter-Municipal Cooperation in the Framework of the European Union Regional Policy]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2010, no. 2(28), pp. 26–31.

5. Gritsenko Ye.V. Ponyatie i tseli mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva [The concept and objectives of inter-municipal cooperation]. *Konsul'tatsionnaya sluzhba – Advisory Service*, 2006, no. 2, pp. 34–40.

6. Kadochnikov P., Sinel'nikov-Murylev S., Trunin I., Chetverikov S. Reforma fiskal'nogo federalizma v Rossii: problema myagkikh byudzhetnykh ogranicheniy [Reform of fiscal federalism in Russia: the problem of soft budgetary constraints]. *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, 2006, no. 3, pp. 148–181.

7. Levina V.V. Mekhanizm formirovaniya byudzhetnoy strategii sub"ekta Federatsii (na primere Tul'skoy oblasti) [The mechanism of formation of the budget strategy of the subject of the Federation (the case study of the Tula oblast)]. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 2010, no. 11, pp. 43–49.

8. Levina V.V. Effektivnost' mezhbyudzhetnogo regulirovaniya na regional'nom urovne [Effectiveness of inter-budget regulation at regional level]. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 2011, no. 15, pp. 52–58.

9. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Gosudarstvo i regiony: teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya* [The state and regions: the theory and practice of the state regulation of territorial development]. Moscow, 2007.

10. Markvart E. Mezhmunitsipal'naya khozyaystvennaya kooperatsiya kak instrument povysheniya effektivnosti predostavleniya munitsipal'nykh uslug [Inter-municipal economic cooperation as a tool of improving the effectiveness of providing municipal services]. *Federalizm – Federalism*, 2010, no. 3, pp. 47–56.

11. Markvart E. Realii munitsipal'noy reformy: problemy i vyvody [Realities of the municipal reform: problems and conclusions]. *Aktual'nye voprosy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii i za rubezhom* [Topical issues of local self-government development in Russia and abroad]. Moscow, 2009. Pp. 38–49.

12. Porembskiy V.Ya. Effektivnost' raskhodov – zalog uspeshnoy byudzhetnoy politiki [Efficiency of expenditure is the key to a successful budget policy]. *Finansy – Finance*, 2012, no. 11, pp. 3–7.

13. Sal'kov A.V. Znachenie razlichnykh form mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva na sovremennom etape razvitiya mestnogo samoupravleniya [The importance of various forms of inter-municipal cooperation at the present stage of development of local self-government]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk – Central Russian Journal of Social Sciences*, 2014, no. 3, pp. 169–174.

14. Siluanov A.G. Tuchnye gody ostalis' v proshlom, segodnya nam nuzhno povyshat' kachestvo raboty s raskhodami [Fat years are in the past, today we need to improve the quality of work with costs]. *Finansy – Finance*, 2014, no. 1, pp. 3–5.

15. Tazhitdinov I.A. Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo – instrument subregional'noy politiki [Inter-municipal cooperation as an instrument of subregional policy]. *Ekonomika i upravlenie – Economics and Management*, 2014, no. 4(120), pp. 4–8.

16. Kornai J. The Soft Budget Constraint. *KYKLOS*, 1986, vol. 39, no. 1, pp. 3–30.

17. Rubin I. *Class, Tax, and Power: Municipal Budgeting in the United States*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1998.

18. Rubin I. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 4th ed. N.Y.: Chatham House Publishers, 2000.

19. Wildavsky A. *The Politics of the Budgetary Process*. 4th ed. Boston: Little, Brown, 1984.