

Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе*



Мария Александровна

ПЕЧЕНСКАЯ-ПОЛИЩУК

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а

E-mail: marileen@bk.ru

ORCID: 0000-0002-6067-2103; ResearcherID: I-6618-2016

Аннотация. Статья посвящена исследованию перераспределения бюджетных ресурсов на внутрирегиональном уровне. Выдвинута гипотеза о том, что существующие инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе тормозят эффективное использование потенциала местной бюджетной системы для развития бюджетного потенциала всего региона. Цель работы – обосновать ключевые принципы и инструменты современной государственной региональной политики в области внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов для развития бюджетного потенциала региона. Объектом исследования, затронувшего период с 2005 по 2018 год, стали российские регионы. Для выявления статистических закономерностей использованы общенаучные методы на основе официальных данных Федерального казначейства России, Министерства финансов, Росстата, региональных органов власти и органов местного самоуправления. Теоретическую основу исследования составили труды ведущих российских и зарубежных ученых. В ходе работы выявлены тенденции бюджетного перераспределения в регионе, а также предложены направления повышения его эффективности, в числе которых комплекс инструментов укрепления доходной базы местных бюджетов и научно-методическое обоснование применения инструментов бюджетного перераспределения в регионе. Научной новизной результатов стало обоснование применения инструментов и принципов современной государственной региональной политики в области внутрирегионального

* Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента РФ № МК-2003.2020.6 «Финансовые механизмы стимулирования муниципального развития в контексте обеспечения экономического роста государства».

Для цитирования: Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 71–88. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5

For citation: Pechenskaya-Polishchuk M.A. Instruments and principles of reallocating budgetary resources in the region. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 2, pp. 71–88. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5

перераспределения бюджетных ресурсов, которые, в отличие от действующих, опираются на эффективное использование потенциала местной бюджетной системы для развития бюджетного потенциала всего региона. Материалы статьи могут быть использованы в образовательной сфере и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное развитие, местное самоуправление, муниципальные образования, стимулирование, бюджетная обеспеченность, выравнивание, дифференциация, бюджетный потенциал, перераспределение.

Введение в проблематику. Развитие бюджетного потенциала регионов по принципу синергетического мультипликативного эффекта в значительной мере зависит от использования потенциала муниципальных образований. Действительно, в развитых странах устойчивый муниципальный рост, к условиям которого относится повышение эффективности использования потенциала территорий, в том числе бюджетного, признан в качестве важнейшего драйвера экономического роста [1–4], позволяющего комплексно подходить к решению важных тактических и стратегических задач.

Высокая актуальность развития местной экономики и муниципальных финансов в беспрецедентную эпоху стремительной урбанизации была подчеркнута в новой Программе развития городов Генеральной Ассамблеи ООН до 2030 года [5]. О необходимости решения вопросов экономического роста России за счет муниципального развития напомнил Президент В.В. Путин в послании Федеральному Собранию в 2018 году. Академик РАН А.Д. Некипелов отмечал, что подтолкнуть развитие экономики необходимо при помощи перестройки всех механизмов ее функционирования как на макро-, так и на микроуровне [6]. В исследованиях многих отечественных и зарубежных ученых [7–10] роль микроуровня отводится муниципальным образованиям как фундаментальному звену административно-территориальной системы государства. Это обусловлено тем, что местное самоуправление, во-первых, выступает своего рода способом адаптации населения к меняющимся политическим, экономическим, социальным и иным условиям жизни, а, во-вторых, согласно принципу subsidiarity, позволяет учитывать ресурсы, условия, специфику территорий, потребности и интересы людей для наиболее эффективного и оптимального решения государственных задач.

Не случайно муниципальный уровень ответственен за создание и поддержание условий, способствующих воспроизводству человеческого капитала, о чем свидетельствует сосредоточение в местных бюджетах свыше 60% расходов на социальную сферу (дошкольное и общее образование, физическая культура и массовый спорт, социальное обеспечение населения).

Вполне очевидно, что муниципальное развитие должно основываться на росте финансовых ресурсов, прежде всего бюджетных. С помощью межбюджетной федеральной и региональной политики ставятся приоритеты муниципального развития, определяются оптимальные инструменты стимулирования и поддержки. В условиях бюджетного федерализма решение подавляющего числа социально-экономических задач региона, в особенности стратегического характера, возможно лишь при объединении усилий различных уровней управления. Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике межбюджетные отношения способствуют формированию достаточно самостоятельных региональных и местных бюджетов, учитывающих территориальные потребности [11]. Особая важность влияния параметров распределения бюджетных доходов по вертикали управления на бюджетный потенциал определила *актуальность* работы. В исследовании выдвинута *гипотеза* о том, что существующие принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе тормозят эффективное использование потенциала местной бюджетной системы для развития бюджетного потенциала всего региона. В связи с этим обоснование инструментов и принципов современной государственной региональной политики в области внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов для развития бюджетного потенциала региона определено как *цель* исследования. Для

ее достижения необходимо выявить тенденции и предложить направления для повышения эффективности бюджетного перераспределения в регионе.

Теоретические аспекты перераспределения бюджетных ресурсов на региональном уровне.

Стоимость, созданная в экономике, проходит стадию первичного распределения по законам материального производства и объективным рыночным потребностям. Впоследствии к процессу распределения созданной стоимости добавляется императивное государственное воздействие, которое более четко очерчивает возникающее вторичное перераспределение, именуемое как бюджетное. Как справедливо отмечает Н.А. Истомина [12], в отличие от первичного бюджетное распределение может характеризоваться не только планированием, прогнозированием и контролем поступлений, но и установлением целей и направлений распределения, размером перераспределяемых средств и т. д. Большинство исследователей сходятся во мнении, что бюджетное перераспределение следует рассматривать с позиции использования бюджетного потенциала в соответствии с государственными потребностями, приоритетами, законодательно установленными функциями и полномочиями. В свою очередь, это указывает на то, что неэффективное перераспределение бюджетных ресурсов между регионом и муниципальными образованиями негативным образом сказывается на мультипликативном расширении бюджетного потенциала всего региона.

В научной литературе исследуются различные аспекты внутрирегионального бюджетного перераспределения. Некоторые работы (например, труды А.В. Стародубцева, В. Нордхауса, И. Маркеса, Е. Назруллаевой, А. Яковлева, С. Ансолабехере, Дж. М. Снайдера, М. Вайшнава, Н. Сиркара [13–17]) посвящены влиянию электоральных циклов и политических приоритетов на распределение бюджетных средств. В других [18–20] внимание уделено управлению территориальным развитием с помощью инструментов бюджетного перераспределения, включая бюджетные инвестиции, финансовую помощь и собственные (налоговые и неналоговые) доходные источники. Статистические оценки свидетельствуют о том,

что бюджетные инвестиции составляют только 1–5% местных бюджетных расходов, тогда как межбюджетные трансферты формируют зачастую свыше 60% местных бюджетных доходов, размер которых напрямую зависит от объема собственных доходов. Данное обстоятельство повышает актуальность исследования именно последнего инструмента бюджетного перераспределения.

Стоит отметить, что в большинстве развитых государств муниципальные образования формировались преимущественно под влиянием рыночных сил, следовательно, бюджетное перераспределение служило удовлетворению возрастающих потребностей общества и производства. В командно-административной экономике СССР становление муниципалитетов происходило в условиях ограничений производственного строительства согласно генеральной схеме расселения, которая в целом ряде случаев привела к инерционности развития промышленности и снижению возможности ее прогрессивной трансформации [21].

Начав меняться после распада СССР, бюджетное перераспределение на внутрирегиональном уровне в России оставалось неформализованным вплоть до сентября 1997 года¹. Необходимость стимулирования не только регионального, но и муниципального развития оказалась законодательно подтверждена в 2001 году с принятием Программы развития бюджетного федерализма до 2005 года. Современные основы функционирования местной бюджетной системы были заложены с 2009 года (в ряде пилотных регионов – с 2006 г.) после вступления в силу Федерального закона № 126 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». И только с 2019 года начали реализовываться основные направления Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г.

Основные результаты и их пояснение. Поскольку, как уже было отмечено, действующая ныне местная бюджетная система с учетом разных типов муниципальных образований берет начало отсчета с 2006 года, этот год станет на-

¹ До принятия федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25.09.1997.

чальной точкой исследования. Он ознаменован целым рядом инструментальных корректировок в бюджетном перераспределении внутри регионов, которые предполагали изменение количества наименований местных налогов (с 5 до 2), сокращение нормативов отчислений по некоторым федеральным и региональным налогам. Так, из бюджетных источников разных типов муниципальных образований в вышестоящие бюджеты были переведены платежи за пользование недрами и природными ресурсами, отчисления по налогу на прибыль, а также часть нормативов по налогу на доходы физических лиц (табл. 1).

В переходный период муниципальной реформы (2003–2009 гг.) такая мера представляется нам вполне целесообразной с точки зрения сглаживания дифференциации бюджетно-

го потенциала муниципальных образований, крайне неравномерных по размещению производительных сил и уровню экономического развития. Однако дальнейшее усиление процесса централизации, особенно в отношении нормативов отчислений от бюджетообразующего налога на доходы физических лиц, только снизило финансовую устойчивость местных бюджетов в условиях слабой диверсификации налоговой структуры (табл. 2). К сожалению, значительные изменения в бюджетно-налоговом законодательстве, статистических методах расчетов и бюджетной классификации не дают возможности точно оценить структурные сдвиги межбюджетного распределения доходов. Но даже приблизительные оценки позволяют делать однозначные выводы о наличии тенденции централизации.

Таблица 1. Изменения в перечне налоговых источников местных бюджетов РФ после муниципальной реформы, %

Налоговые доходы	До реформы	После реформы		
		Муниципальные районы	Поселения	Городские округа
Налог на прибыль (ставка)	7	0		
Налог на доходы физических лиц	50–70	20	10	30
Налог на игорный бизнес	50	0		
Акцизы на водку	35	0		
Налог на имущество организаций	50	0		
Налог на имущество физических лиц	100	100	100	100
Земельный налог	100	100	100	100
Платежи за пользование природными ресурсами	65–80	0		
Единый налог на вмененный доход	45–75	90	-	90
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	40	-	40

Составлено по: законы о федеральном бюджете на 2003–2007 гг.

Таблица 2. Динамика структуры налоговых источников местных бюджетов РФ, %

Налог	2004 г.	2015 г.	2018 г.
Налог на доходы физических лиц	39,89	62,28	64,07
Налоги на имущество	12,43	19,02	17,70
Налоги на совокупный доход	5,11	12,07	12,64
Акцизы	2,17	2,81	3,00
Налог на прибыль	32,83	0,93	0,73
Государственная пошлина	0,65	1,82	1,67
Водный налог / Налоги и сборы за пользование природными ресурсами	0,36	-	0,18
Налог с продаж (по расчетам за 2003 год)	0,37	-	-
Налог на игорный бизнес	0,35	-	-
Налог на дарение	0,16	-	-

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России.

Таблица 3. Распределение собственных и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на примере Вологодской области

Год	Распределение собственных доходов, % к валовому региональному продукту		Распределение налоговых доходов, % к консолидированному бюджету	
	Областной бюджет	Местные бюджеты	Областной бюджет	Местные бюджеты
2004	9,4	4,9	34	66
2005	7,9	4,2	67	33
2006	10,7	3,0	82	18
2007	10,9	3,8	78	22
2008	11,7	3,9	79	21
2009	8,9	4,2	72	28
2010	9,8	3,8	71	29
2011	9,1	3,6	76	24
2012	9,2	3,3	80	20
2013	9,2	3,1	79	21
2014	9,0	2,9	79	21
2015	9,0	2,8	79	21
2016	8,9	2,8	80	20
2017	8,8	2,8	82	18
2018	8,8	2,8	82	18

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России и Вологдастата.

Сопоставление собственных доходов местных бюджетов с величиной ВРП показало, что муниципальным образованиям остается наименьшая часть валового прироста. Так, доля собственных доходов муниципальных образований по отношению к ВРП в Вологодской области снизилась с 4,9 до 2,8%, а доля налоговых местных доходов в структуре консолидированного бюджета региона – с 66 до 18% (табл. 3).

Следствием сокращения налоговых источников местных бюджетов стал двукратный рост трансфертных платежей. Если, по данным Федерального казначейства РФ, в 2003 году их доля не превышала 26%, то в переходный период реформы (2006–2009 гг.) она выросла до 56%, а с 2009 года стабильно составляет свыше 60%.

Следует отметить, что финансовая база поселенческого уровня формируется в большей степени путем перераспределения части доходных источников из муниципальных районов. В результате существенно изменились бюджетные показатели муниципальных районов. Отходя от усредненных страновых значений, приведем конкретный пример одного из пилотных регионов, перешедших к реали-

зации новых муниципальных принципов не с 2009, а с 2006 года.

Собственные доходы всех муниципальных районов Вологодской области снизились в три раза по сравнению с подготовительным годом, а бюджетная обеспеченность населения собственными доходами сократилась на 65% (табл. 4). Если в 2005 году показатель бюджетной обеспеченности районов Вологодской области на одного жителя складывался преимущественно из собственных поступлений, то по итогам 2006 года, напротив, он во многом стал зависеть от величины межбюджетных трансфертов.

Впоследствии практика перераспределения бюджетных источников между типами муниципалитетов неоднократно повторялась. Впрочем, предпосылками для внутрирегиональных бюджетных перераспределений в дальнейшем чаще всего становилась возрастающая потребность в выравнивании бюджетной обеспеченности в условиях бюджетных кризисов.

Поскольку свыше 60–70% налоговых доходов местных бюджетов традиционно концентрировалось в казне городов, механизм перераспределения именно их бюджетных источ-

Таблица 4. Бюджетная ситуация в муниципальных районах до и после реформы

Наименование	Собственные доходы на одного жителя, руб.			Доля собственных поступлений в доходах, %		
	2005 г.	2006 г.	2006 г. к 2005 г., %	2005 г.	2006 г.	2006 г. к 2005 г., %
Муниципальные районы РФ	5689	1903	33	62,3	17,1	27
Муниципальные районы Вологодской области, в т. ч.:	5444	1885	35	67,6	16,0	24
Усть-Кубинский	3777	3298	87	42,3	20,0	47
Сокольский	5655	2499	44	66,0	26,5	40
Междуреченский	5069	1504	30	55,8	21,5	39
Кирилловский	5180	2569	50	64,3	20,7	32
Бабаевский	7719	2616	34	78,5	21,5	27
Белозерский	6235	2877	46	81,0	21,7	27
Чагодощенский	6527	2363	36	64,1	16,9	26
Харовский	4239	1743	41	60,8	15,1	25
Грязовецкий	6806	2264	33	93,7	22,7	24
Шекснинский	5182	2034	39	83,5	20,0	24
Сямженский	3916	1632	42	52,6	11,9	23
Кич-Городецкий	2924	1176	40	46,5	10,5	23
Тарногский	3152	1212	38	42,5	9,3	22
Великоустюгский	6647	2009	30	81,5	17,7	22
Верховажский	3227	1168	36	49,1	10,6	22
Вологодский	4875	1619	33	78,5	16,4	21
Никольский	2587	1002	39	46,1	9,4	20
Череповецкий	7646	2001	26	100,0	20,2	20
Вожегодский	3668	1302	35	49,8	9,9	20
Кадуйский	12183	2570	21	100,0	19,8	20
Тотемский	7531	2133	28	87,7	16,5	19
Вашкинский	4134	1328	32	47,0	8,8	19
Устюженский	3148	1256	40	50,3	9,1	18
Вытегорский	8487	1744	21	100,0	17,2	17
Нюксенский	7650	1932	25	78,4	13,1	17
Бабушкинский	3367	1148	34	58,1	9,7	17

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России и Росстата.

ников был подвергнут новым антикризисным корректировкам². В 2012 году минимальные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов были снижены с 30 до 20%, в 2014 году – уже до 15%. Вследствие того что не все региональные власти установили минимальный норматив для городских округов, в территориальном разрезе даже по одному Северо-Западному федеральному округу наблюдался значительный разрыв в динамике поступлений налога (табл. 5).

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 29.12.2017); О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ.

Роль НДФЛ в формировании собственных ресурсов бюджета городских округов России снизилась с 64 до 58%, несмотря на то что индикаторы социально-экономического развития демонстрировали стабильный рост. Так, например, размер средней заработной платы в г. Вологде вырос на 45%, но доля налога в доходах снизилась на 18%. Межбюджетные корректировки привели к тому, что из 5,6 млрд рублей, собранных с работников предприятий и организаций Вологды, в городском бюджете осталось только 900 млн рублей. Всего за период 2011–2016 гг. аналогичные потери городской казны составили почти 4 млрд рублей, что эквивалентно 34% налоговых поступлений. В целях решения вопросов местного значения город-

Таблица 5. Динамика поступления НДФЛ в бюджеты городских округов, % к предыдущему году

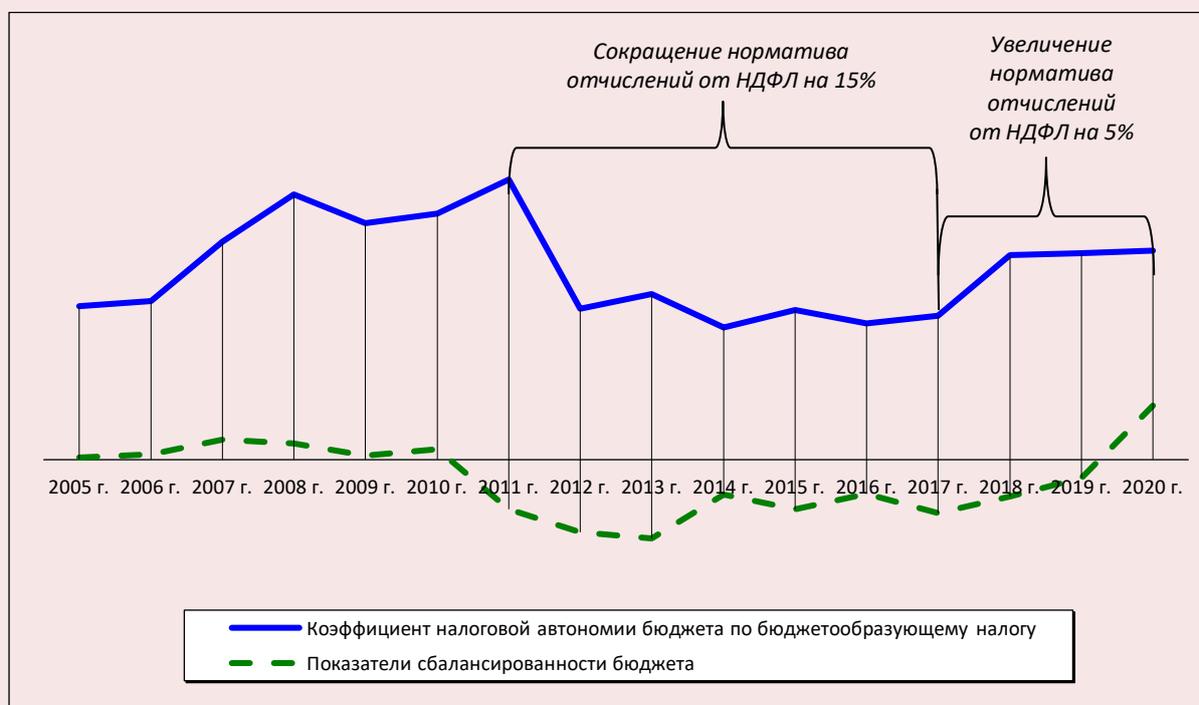
Территория	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Российская Федерация	104,1	111,5	80,2	100,5	104,3	106,2	117,5
СЗФО, в т. ч.:	95,6	105,5	86,1	104,3	98,0	109,5	113,8
Мурманск	105,5	109,9	80,2	108,0	108,4	108,0	113,1
Калининград	113,3	91,8	100,9	99,5	107,0	105,0	112,6
Псков	103,6	98,2	100,2	97,6	104,8	108,4	106,8
Архангельск	97,0	108,3	92,6	101,4	85,3	126,4	107,2
Сыктывкар	114,8	112,2	71,8	100,9	89,9	105,1	113,7
Петрозаводск	83,6	111,8	76,5	97,5	104,7	102,2	115,8
Вологда	53,9	109,5	79,9	113,2	91,1	109,1	149,5
Великий Новгород	75,5	111,5	77,7	96,4	105,5	102,5	107,7

Рассчитано по: данные отчетности Федерального казначейства России; отчеты об исполнении бюджетов городских округов; данные Росстата; ФНС России.

ские власти были вынуждены нарастить долговую нагрузку с 13 до 74% и направить 618 млн рублей на обслуживание банковских кредитов. Анализ трендов налоговой автономии бюджета по бюджетообразующему налогу и сбалансированности бюджета города подтверждает взаимосвязь данных показателей (рис. 1).

Последствиями бюджетного перераспределения ключевого налога для городских округов стали снижение трети реальных³ бюджетных расходов, преломление с 2014 года тренда превышения собственных доходов над финансовой помощью, сокращение показателя сбалансированности (табл. б).

Рис. 1. Соотношение коэффициентов, характеризующих поступление НДФЛ в бюджет, и размер дефицита/профицита бюджета г. Вологды в 2005–2020 гг.



³ Рассчитано автором по данным отчетов об исполнении бюджетов городских округов с учетом инфляции.

Таблица 6. Соотношение собственных доходов и расходов местных бюджетов РФ

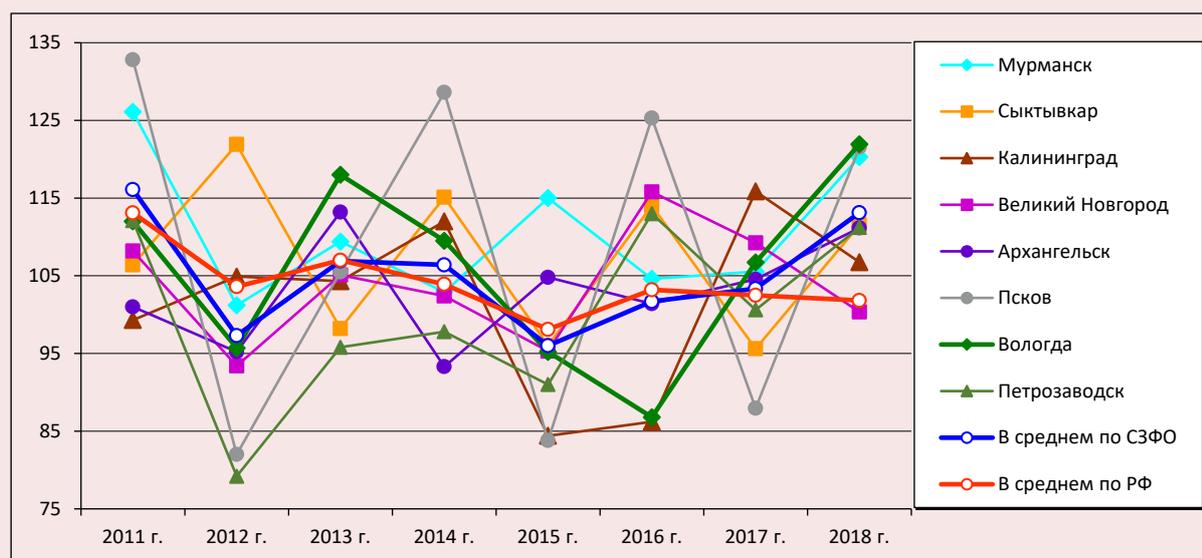
Год	Соотношение собственных доходов и расходов, млрд руб.	Соотношение собственных доходов и расходов, %
2004	-2,2	75,4
2005	-2,3	77,6
2006	-4,2	65,8
2007	-7,2	45,8
2008	-8,0	53,7
2009	-7,7	59,5
2010	-6,5	57,5
2011	-8,1	55,6
2012	-9,9	53,5
2013	-7,0	63,5
2014	-7,9	64,1
2015	-8,6	65,7
2016	-8,4	63,2
2017	-7,7	61,2
2018	-7,9	62,9

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России.

В конечном итоге это повлияло на возможности городских властей использовать бюджетный потенциал в качестве инструмента для повышения уровня и качества жизни населения. Исследования [22–24] подтверждают, что возможности проведе-

ния модернизации экономики и социальной сферы растут при укреплении бюджетной обеспеченности территорий, однако ее крайне нестабильный уровень, показанный на рисунке 2, пока не может способствовать решению данных задач.

Рис. 2. Динамика доходной бюджетной обеспеченности городских округов РФ на душу населения, % к предыдущему году



Рассчитано по: данные отчетности Федерального казначейства России; отчеты об исполнении бюджетов городских округов; данные Росстата.

Что касается ситуации в поселениях, то статистические данные до сих пор свидетельствуют о формальном функционировании бюджетов большинства из них. Дефицит собственных доходных источников для выполнения расходных полномочий компенсируется системой межбюджетных трансфертов (в ряде регионов РФ свыше 95%).

Отечественный опыт перераспределения бюджетных ресурсов внутри региона свидетельствует о том, что эволюция межбюджетных отношений на местном уровне соответствовала принципам доходной централизации, расходной децентрализации и приоритету выравнивания бюджетной обеспеченности над стимулированием к развитию локальных территорий. Следование данным принципам не позволило региональным властям за весь период наблюдений существенно снизить нагрузку региональных бюджетов, связанную с необходимостью оказания безвозмездной финансовой помощи муниципальным образованиям. При этом большая доля трансфертов передавалась на исполнение не собственных, а делегированных полномочий, росла доля вопросов местной бюджетной сбалансированности, решенных за счет банковского сектора (табл. 7).

Главный вывод, который следует из обозначенных выше проблем бюджетного перераспределения в регионах РФ, заключается в несоответствии применяемых инструментов текущему состоянию местной бюджетной системы. Несмотря на ее ухудшение, констатируется наличие целого ряда тенденций перераспределения бюджетных средств внутри региона, перманентно поддерживаемых инструментами государственного управления.

1. Инструменты бюджетного перераспределения в регионе базируются по принципу выравнивания «от имущих к неимущим» без выстраивания механизмов компенсации выпадающих доходных источников. Подобная практика применялась в 2005–2009 гг. в отношении муниципальных районов и используется с 2012 года по настоящее время в отношении городских округов.

2. Стратегические приоритеты пространственного развития России до 2025 года и основные направления бюджетно-налоговой политики до 2022 года (например, в отношении городов, получивших необходимость стратегического развития без сопутствующих этому бюджетных инструментов) слабо коррелированы.

Таблица 7. Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в РФ, %

Год	Доля межбюджетных трансфертов в расходах консолидированного бюджета региона	в том числе на исполнение расходных полномочий вышестоящих уровней, % к межбюджетным трансфертам	Доля банковских кредитов в собственных доходах местных бюджетов
2004	33,0	42,8	1,5
2005	35,9	58,5	1,4
2006	41,0	50,1	1,3
2007	42,1	51,1	1,9
2008	37,5	49,1	1,9
2009	36,3	48,7	3,6
2010	41,3	52,9	9,5
2011	40,1	54,5	18,4
2012	38,4	49,5	26,2
2013	36,3	63,6	30,3
2014	39,5	67,9	40,5
2015	40,0	65,4	41,1
2016	31,8	60,2	48,7
2017	30,2	61,9	47,4
2018	30,9	62,0	43,8

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России.

3. Сохраняется подход к бюджетному перераспределению, при котором предполагаемые объективные преимущества развития определенных типов муниципальных образований (например, административный фактор, концентрация экономических, трудовых и иных ресурсов) стали поводом не только к сужению инструментария для привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе, но и доходных источников для осуществления функции выравнивания не в дополнение к функции стимулирования территориального развития, а в противовес ей.

Все вышеуказанное дает основания заключить, что современной государственной бюджетной политике в области перераспределения бюджетных ресурсов внутри региона присущи фрагментарность инструментов бюджетного перераспределения, рассогласованность нормативно-правовой базы и действий разных управленческих уровней, а также недостаточно полный учет бюджетных тенденций муниципальных образований и их бюджетного потенциала. В свою очередь, это не инициирует проявление мультипликативного эффекта развития бюджетного потенциала региона с использованием потенциала местной бюджетной системы. При этом дестимулирующий эффект бюджетного перераспределения внутри региона создает серьезные барьеры для развития бюджетного потенциала российских территорий. Неупорядоченные краткосрочно-целевые процессы перетекания бюджетных средств из одних типов муниципальных образований в другие только усугубляют всеобщую негативную тенденцию.

Принимая во внимание указанное обстоятельство и полученные результаты исследования, считаем, что существенным условием повышения эффективности бюджетного перераспределения внутри региона должно стать принятие следующих мер:

1. С одной стороны, необходимо предложить инструменты укрепления доходной базы местных бюджетов (в отношении налога на доходы физических лиц, налоговых доходов от имущественного комплекса, налогообложения малого бизнеса).

2. С другой стороны, нужно усилить научно-методическое обоснование применения пе-

рераспределительных бюджетных инструментов (в отношении регулярного учета динамики сопоставления центра и периферии).

Инструменты в отношении налога на доходы физических лиц

Порядка 50% собственных доходов местных бюджетов составляет налог на доходы физических лиц. По налоговому законодательству это федеральный налог, но полномочия по его перераспределению переданы региональным органам управления. Как показали выявленные тенденции, его межбюджетное распределение стало самым нестабильным в налоговой системе. Крайне высокая зависимость от волатильности данного источника подрывает платежеспособность, устойчивость, а следовательно, и безопасность местной бюджетной системы.

Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 году, финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией и законом. Нельзя отрицать, что муниципалитеты районного и поселенческого уровней не смогут «выжить» без стабильных доходных источников. В то же время практика отчисления НДФЛ, перманентно перераспределяемого от одних типов муниципальных образований к другим, порождает проблемы сбалансированности, долговые, социальные проблемы и т. д. Вопрос стоит в том, какую часть собранных доходов следует забирать в муниципальных образованиях для перечисления в региональный бюджет.

Нельзя не отметить все еще актуальную проблему территориального зачисления налога на доходы физических лиц. Зарубежные страны уже давно провели налоговую реформу по перераспределению НДФЛ с места работы в место проживания налогоплательщика. Очевидными аргументами в пользу данного инструмента являются недополучение финансовых ресурсов для развития инфраструктуры и предоставления населению социальных услуг, гарантированных по месту проживания, выпадение налоговых доходов из-за предоставления налоговых вычетов для тех налогоплательщиков, у которых место проживания не совпадает с местом работы.

Опыт Германии свидетельствует о возможности последующего перераспределения налоговых платежей в бюджет места проживания после его изначальной уплаты по месту работы [25]. В России для этого отсутствует правовое поле, однако организационное поле с наличием идентификационных номеров налогоплательщиков (ИНН) и полномочиями Пенсионного фонда контролировать отчисления с заработной платы от каждого работающего содействует реализации такого инструмента укрепления доходной базы периферийных муниципальных образований.

Инструменты в отношении налоговых доходов от имущественного комплекса

Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) вносят незначительный вклад в муниципальную казну – менее 17% собственных доходов. Если обратиться к зарубежным сопоставлениям, то налог на недвижимое имущество существует приблизительно в 130 странах мира. В местных бюджетах некоторых федеративных государств он является основной статьей налоговых доходов: в США – порядка 70–75%, в Канаде – до 80%, в некоторых штатах Австралии – более 90%. Потенциал имущественных налогов, особую ценность которым придает их независимость от внешнеэкономической конъюнктуры, используется в России крайне слабо. Это связано как с проблемами их межбюджетного распределения, так и с проблемами учета налогооблагаемой базы, что сокращает уровень собираемости. При этом собираемость налогов оказывает непосредственное влияние на ликвидность бюджетной системы и минимизацию риска недостатка свободных денежных средств для своевременных выплат по обслуживанию и погашению долга. По данным ФНС, задолженность по уплате местных налогов в бюджеты муниципальных образований РФ на 01.01.2019 г. составила почти 92 млрд рублей, или 44% от поступившего объема.

Весьма сложным для исполнения и малозначимым источником местных доходов в РФ остается земельный налог. В Налоговом кодексе даны его предельные ставки, в рамках которых органы муниципальных образований могут дифференцировать размер налога в зависимости от категорий земель или разрешенного

использования земельного участка (от 0,3 до 1,5%). Однако не определено минимальное ограничение, что говорит о возможности установления налоговой ставки в 0%. В результате депутаты представительных органов местного самоуправления, пытающиеся максимально «защитить» интересы налогоплательщиков путем уменьшения ставок, снижают наполняемость доходной части местных бюджетов. Это не лучшим образом сказывается на муниципальном развитии, поскольку значительно осложняет финансирование социально-культурной сферы, жилищно-коммунального хозяйства, содержания и строительства дорог и других расходов, которые в соответствии со статьей 16 ФЗ № 131 должны осуществляться органами местного самоуправления. В подобной ситуации соблюсти баланс интересов налогоплательщиков и местного бюджета сложно, поэтому применение инструмента закрепления как максимальных, так и минимальных предельных ставок земельного налога должно базироваться на взвешенном, экономически обоснованном подходе, зафиксированном в высшем налоговом документе государства. Установление нулевых ставок должно подчиняться принципам социальной и экономической эффективности.

Относительно местного налога на имущество физических лиц целесообразно закрепление в Федеральном законе № 122-ФЗ предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы. Особенно актуальна эта проблема в случае, когда появляется пристройка или на месте старого строения возведено новое, т. е. произошло увеличение стоимости объекта и, следовательно, налогооблагаемой базы, а оформлять его собственник не спешит. Упрощение порядка прохождения и снижение стоимости регистрационных процедур по оформлению документов, установление механизма привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости как важные меры повышения потенциала налога на имущество физических лиц вполне реализуемы в российском нормативно-правовом поле.

В условиях повышения уровня собираемости местных налогов многие исследователи отмечают реальные перспективы развития имущественного обложения в РФ. В связи со сказанным как преждевременная и неоправданная мера расценивается отмена доли налога на имущество организаций, поступающей в местные бюджеты. Между тем в пользу закрепления данного налога говорят и такие факторы, как стабильность его поступлений, низкая мобильность налоговой базы и экономическая эффективность. Поскольку организации используют местную инфраструктуру (в частности дороги и коммунальные услуги), то логично было бы закрепить налоги, поступающие от их имущества, за местными бюджетами. По предварительной оценке передача на местный уровень 25% доходов от налога на имущество организаций увеличила бы налоговые доходы местных бюджетов на 35%.

Научным сообществом неоднократно высказывались предложения о придании статуса местных всем имущественным налогам, так как за местными бюджетами целесообразно закреплять все те налоги и сборы, на формирование налоговой базы которых способны влиять муниципальные органы и которые они могут эффективно администрировать.

Инструменты в отношении налогообложения малого бизнеса

Малые предприятия и индивидуальные предприниматели, как основные арендаторы муниципального имущества и земельных участков и плательщики специальных налоговых режимов, зачисляемых по нормативам в местные бюджеты, добавляют в среднем 7% к объему их собственных доходов. В силу различных нормативов отчислений от специальных налоговых режимов вклад малого бизнеса в местную бюд-

жетную систему дифференцирован по типам муниципальных образований: городские округа вносят порядка 7% собственных доходов, муниципальные районы – 13% (табл. 8).

Финансовые инструменты местных органов самоуправления ограничиваются двумя ключевыми видами стимулирования развития малого бизнеса, в отношении которых целесообразно дальнейшее совершенствование.

1) Бюджетное субсидирование малых предприятий.

В соответствии с ФЗ № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» поддержка бизнеса местными властями может осуществляться посредством предоставления субсидий, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов бизнеса. Однако далеко не все российские муниципалитеты имеют финансовые ресурсы для оказания помощи малому и среднему бизнесу, поэтому целесообразно рассмотреть вопрос сопоставления индикаторов развития малого бизнеса, в т. ч. повышения вклада в бюджеты, с уровнем стабильного софинансирования расходов на поддержку малого бизнеса из вышестоящих бюджетов.

2) Оптимизация налоговой нагрузки малых предприятий.

Согласимся с мнением [26–27], что налоговое бремя не должно быть губительно для бизнеса, в то же время муниципальным властям не стоит пренебрегать интересами местных бюджетов. В связи с этим целесообразно проводить мониторинг влияния решений местных органов самоуправления по установлению величины коэффициента, корректирующего базовую доходность при взимании единого налога на вмененный доход (ЕНВД) с предпринимателей и организаций, на налоговую нагрузку.

Таблица 8. Вклад малых предприятий в местные бюджеты РФ, % от собственных доходов бюджетов

Год	Доля доходов от малых предприятий в собственных доходах бюджетов		
	муниципальных образований	городских округов	муниципальных районов
2006	5,3	5,7	8,9
2009	4,7	5,0	7,0
2012	6,4	6,9	9,0
2014	6,8	6,2	10,4
2018	7,2	7,0	13,2

Рассчитано по: отчетность Федерального казначейства России и Росстата.

Результаты такого мониторинга покажут динамику налога и рейтинг по уровню налоговой нагрузки, что, в свою очередь, выявит обоснованность корректирующих коэффициентов по ЕНВД на предмет их соответствия экономическому положению территорий с учетом достижения баланса интересов малого бизнеса и местных бюджетов.

Кроме того, к компетенции местного уровня власти целесообразно отнести установление некоторых элементов налогообложения при применении их микро- и малыми предприятиями⁴ в рамках Налогового кодекса. В частности, следует рассмотреть вопрос о предоставлении права определять размер потенциально возможного годового дохода индивидуального предпринимателя, а также перечень видов предпринимательской деятельности, по которому разрешается применение патентной системы налогообложения. В данном вопросе муниципальные органы смогут более эффективно учитывать особенности и специфику ведения предпринимательской деятельности на территории своего муниципалитета. При этом возможно предусмотреть установление рамочных критериев размера дохода на федеральном уровне.

Усиление обоснованности применения инструментов бюджетного перераспределения

Известно, что в современных отечественных и зарубежных исследованиях отмечаются различные точки зрения в отношении необходимости стимулировать развитие тех или иных типов муниципальных образований, а следовательно, приоритета бюджетного перераспределения в их пользу. Так, ряд исследований свидетельствует о таком приоритете в пользу городов как точек роста. Например, в работе [28] показано значительное положительное влияние агломерационных эффектов на макропоказатели регионов. М. Fujita, Р. Krugman и F.J. Venables [29] утверждали, что роль центров развития и модернизации принадлежит именно городам, но в разной степени и с разным качеством ро-

⁴ К микропредприятиям относятся организации, имеющие годовую выручку до 60 млн рублей и число сотрудников не больше 15 человек; к малым предприятиям — организации с годовой выручкой до 400 млн рублей и количеством сотрудников от 16 до 100 человек.

ста. Однако, как показывает практика, не все города в современных рыночных условиях готовы к конкуренции за трудовые и экономические ресурсы, а потому не могут нарастить ни человеческий, ни экономический, ни бюджетный потенциалы [30]. Как отметила Н.В. Зубаревич [31], уравнительный подход к развитию пространства, подразумевающий необходимость городов делиться с периферией, препятствует проведению политики, направленной на системную поддержку модернизации экономики и человеческого капитала российских городов. С другой стороны, теория агломераций объясняет сдерживание развития периферии из-за концентрации экономической активности в региональном центре, а теория кумулятивного роста указывает на двойственный эффект от развития центральных городов, в том числе и генерацию импульсов развития. Более того, по мере усиления актуальности пространственной составляющей территориального развития в научной и управленческой среде все больше внимания стало уделяться полярным вопросам: сохранению уникальности малых и средних городов, развитию крупных городов и агломераций, неравномерности «центр — периферия».

В исследовании [32] обосновано, что процессы концентрации экономической активности совместно с межрегиональной дивергенцией формируют положительный тренд пространственного развития России. Однако проводимая бюджетная политика нацелена, напротив, на конвергенцию показателей регионального развития, что подразумевает соответствие характеристик ключевых бюджетных инструментов (формализованных методик распределения дотаций, нормативов отчислений от налогов и т. д.) этой цели. Мы приходим к выводу о том, что одним из недостатков при обосновании инструментов бюджетного перераспределения является отсутствие регулярно учета динамики соразвития центра и периферии региона.

Обращаясь к научной литературе, заметим, что она содержит целый ряд детальных и интересных исследований дифференциации, асимметрии и поляризации внутрорегионального пространства [33–40] с точки зрения разно-

образия подходов, анализа динамики и выявленных способов измерения уровня неравномерности. Вместе с тем существующие в различных научных трудах инструментарии (коэффициент вариации, индекс Джини, индекс Тейла, интегральная оценка, матрица перехода, цепи Маркова, наличие β - и σ -конвергенции и др.) в большинстве случаев применяются для показателей социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов, вскользь касаясь бюджетных показателей. Кроме того, в отличие от перечисленных инструментариев, с точки зрения влияния бюджетного перераспределения на бюджетный потенциал региона значимым становится исследование именно относительной длины разности между векторами уровня подушевой бюджетной обеспеченности центра и периферии. Современная методология не содержит методического инструментария для проведения подобного рода измерений. Вместе с тем этот методологический пробел искажает возможности развития бюджетного потенциала региона, в том числе прямым образом влияя на бюджетное перераспределение и возможности реализации стимулирующей функции системы межбюджетных трансфертов.

Расширяя инструментарий, отражающий обоснованность принятия мер бюджетного перераспределения по линии «центр – периферия», в исследовании разработан так называемый индекс центrorегionalной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности (Centrorregional Budget Provision Differentiation Index). Обозначим, что центrorегionalная дифференциация выражает различия подушевых объемов собственных доходов между региональным центром и периферийными муниципальными образованиями одного региона. В основу индекса положены два экономических индекса: Herfindahl-Hirschman index (индекс для оценки степени монополизации отрасли, 1945 г.) и Theil index (индекс для измерения социального неравенства, 1967 г.). Разработанный индекс ($ICRD_{BP}$) учитывает абсолютные среднелушевые показатели и темпы роста уровня бюджетной обеспеченности, что повышает точность расчетов, так как города с наименьшими среднелушевыми показателями могут характе-

ризоваться более высокими показателями прироста. Расчет $ICRD_{BP}$ предполагается проводить по формуле:

$$ICRD_{BP} = \sqrt{\frac{\sum_i [(BP_{it}^{RC} - BP_{jit}^P)^2 + (\frac{BP_{it}^{RC}}{BP_{i(t-1)}^{RC}} - \frac{BP_{jit}^P}{BP_{ji(t-1)}^P})^2]}{\sum_i [(BP_{jit}^P)^2 + (\frac{BP_{jit}^P}{BP_{ji(t-1)}^P})^2]}}$$

где BP_{it}^{RC} – среднелушевой уровень бюджетной обеспеченности населения регионального центра i собственными доходами в году t ;

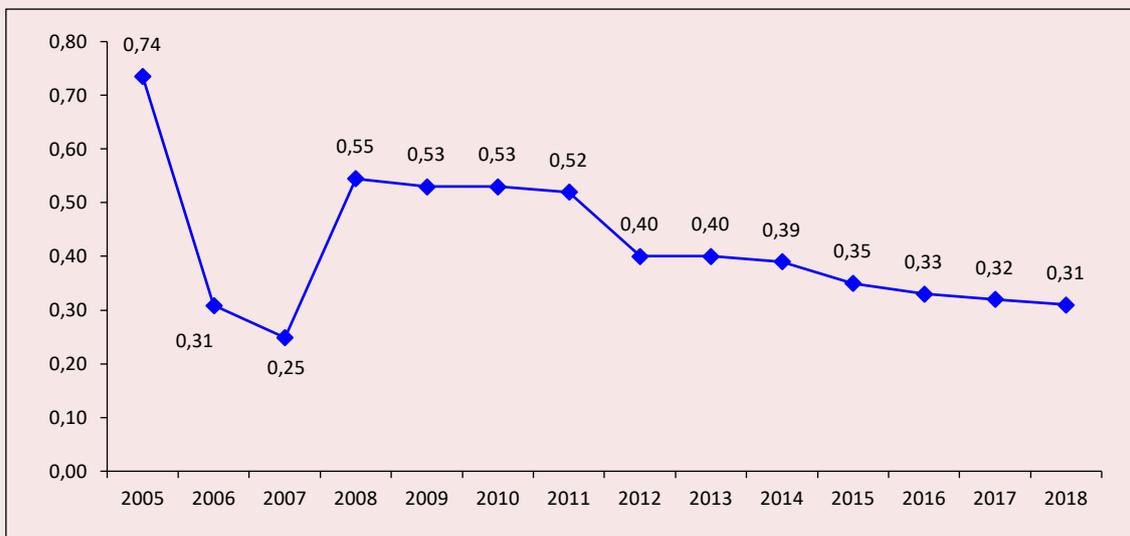
BP_{it}^P – среднелушевой уровень бюджетной обеспеченности населения региона j без регионального центра i собственными доходами в году t ;

$BP_{i(t-1)}^{RC}$ – среднелушевой уровень бюджетной обеспеченности населения регионального центра i собственными доходами в году $t-1$;

$BP_{i(t-1)}^P$ – среднелушевой уровень бюджетной обеспеченности населения региона j без регионального центра i собственными доходами в году $t-1$.

Интерпретация значений индекса в динамическом ряду означает усиление центrorегionalной дифференциации при его росте и ослабление центrorегionalной дифференциации при снижении. Графическая расшифровка индекса представляет собой кривую, приближение которой к оси абсцисс X свидетельствует о конвергенционном процессе и выравнивании уровней бюджетных потенциалов в ущерб стимулированию его развития. Мониторинг индекса позволит органам управления количественно очертить пределы и динамику центrorегionalной дифференциации. Предполагается, что важным шагом при обосновании применения инструментов бюджетного перераспределения должно стать разделение пределов центrorегionalной дифференциации на интервалы соответствия тем или иным стратегическим приоритетам. Кроме того, проведение измерений на всех российских регионах (за исключением в силу специфики Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, Ленинградской и Московской областей, Ненецкого автономного округа) позволит провести их типологизацию. Данный вопрос требует дополнительных изысканий и расчетов, поэтому станет предметом наших будущих исследований.

Рис. 3. Кривая индекса центрорегиональной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности (на примере Вологодской области)



Источник: расчеты автора.

В рамках текущего этапа работы проведена апробация разработанного методического инструментария измерения центрорегиональной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности на примере Вологодской области как типичного региона Российской Федерации по большинству индикаторов социально-экономического развития. Вологодская область, как уже отмечалось, в числе пилотных регионов в 2006 году перешла к реализации реформы местного самоуправления. Расчет значений индекса выявил заметную тенденцию к падению его кривой, что указывает на сближение уровней бюджетной обеспеченности регионального центра и периферии (рис. 3).

Исследование эмпирических данных на рисунке демонстрирует резкое падение кривой индекса в 2006 году, когда Вологодская область в числе других пилотных регионов приступила к реализации организационной и финансовой реформы основ местного самоуправления. Детальные оценки данного процесса, а также его сравнительные расчеты на других российских регионах будут осуществлены на следующих этапах работы.

Выводы. Из результатов проведенного исследования вытекает, что современная государственная региональная политика в области вну-

трирегионального перераспределения бюджетных ресурсов с точки зрения развития бюджетного потенциала всего региона должна соответствовать следующим ключевым принципам.

Во-первых, принципу возмещения, который проявляется в том, что принятие бюджетных норм для одних типов муниципальных образований не должно существенно снижать бюджетный потенциал в других путем применения соответствующих механизмов компенсации.

Во-вторых, принципу дифференциального укрепления доходной базы, который учитывает особенности, тенденции, исторические традиции хозяйствования различных типов локальных территорий. Например, в муниципальных образованиях с крупным имущественным комплексом основной акцент должен быть установлен на стабильности закрепления за органами местного самоуправления имущественных налогов (земельный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц). В муниципалитетах со слабым производственным потенциалом нет экономического смысла наполнять бюджет минимальными объемами от доходных источников с предприятий, тогда как важным становится стимулирование развития малого бизнеса.

В-третьих, принципу обоснованности, который свидетельствует о подкреплении тех или иных бюджетных перераспределений научно-методическим инструментарием.

Результаты представленного исследования вносят вклад в развитие теоретических аспектов перераспределения бюджетных ресурсов в регионе, что нашло отражение в разработке научно-методического обоснования применения инструментов бюджетного перераспределения, а также в аргументации принципов

современной государственной политики в сфере внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов, соблюдение которых будет способствовать развитию бюджетного потенциала региона. Практическая значимость исследования обусловлена возможностью применения обозначенных позиций в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении проблем перераспределения бюджетных ресурсов в регионе.

Литература

1. Azoulay A., Côté J.-G. *Les clés du développement économique local Analyse des stratégies de six villes nord-américaines*. Note de Recherche, 2017. URL: institutduquebec.ca/docs/default-source/recherche/8842_les-cles-du-developpement_idq_br_fr.pdf?sfvrsn=2
2. Krätke S. Die globale Vernetzung von Medienzentren. Zur Diversity von Geographien der Globalisierung. *Geographische Zeitschrift*, 2002, no. 90, pp. 103–123.
3. Lockner A.O. *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. USA, Bloomington: iUniverse, 2013. 621 p.
4. Silem A., Fontanel J., Pecqueur B., Bensahel-Perrin L. *L'économie territoriale en questions*. Paris: l'Harmattan, 2014.
5. *The New Urban Agenda. United Nations. 2017*. Available at: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>
6. Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8–9. С. 5–21.
7. Татаркин А.И., Гершанок Г.А. Методология оценки устойчивого развития локальных территорий на основе измерения социально-экономической и экологической емкости // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2006. Т. 6. № 1. С. 40–48.
8. Одинцова А.В. Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 56–70.
9. Friederich P., Kaltschütz A., Nam C.W. *Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries*. The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Oporto, August 25–29, 2004. 53 p.
10. Slack E. *Guide of municipal finance*. Nairobi: UN-НАБИТАТ, 2009. 81p.
11. Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития // Федерализм. 2015. № 2 (78). С. 87–100.
12. Истомина Н.А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов // Финансы и кредит. 2013. № 11 (539). С. 12–19.
13. Стародубцев А.В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. 28 с.
14. Nordhaus W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 1975, vol. 42 (2), pp. 169–190.
15. Marques II I., Nazrullaeva E., Yakovlev A.A. *From Competition to Dominance: Political Determinations of Federal Transfers in Russian Federation*. NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics». 2011, no. 12, 49 p.
16. Ansolabehere S., Snyder J.M. Party control of state government and the distribution of public expenditures. *Scandinavian Journal of Economics*, 2006, vol. 108 (4), pp. 547–569.
17. Vaishnav M., Sircar N. Core or swing? The role of electoral context in shaping pork barrel. *Working Paper*, 2012. Available at: https://nsircar.files.wordpress.com/2013/02/vaishnav_sircar_03-12-12.pdf
18. Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 61–74.

19. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.
20. Бухвальд Е.М., Печенская М.А. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // Самоуправление. 2016. № 9 (102). С. 16–19.
21. Печенская М.А. Бюджеты региональных центров Северо-Запада: инструменты модернизации или выживания? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 3. С. 77–90.
22. Печенская М.А. Региональное развитие: цели и возможности // Финансы. 2014. № 10. С. 22–26.
23. Дядик В.В. О проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне: российские реалии и скандинавский опыт // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 6. С. 53–62.
24. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
25. Кузнецова О. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. 2006. № 3 (19). С. 56–67.
26. Осипова А.А., Сидоренко О.В. Стимулирование развития малого предпринимательства в регионе // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 61–77.
27. Теребова С.В. Малый бизнес как фактор повышения уровня занятости и доходов населения региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 5 (29). С. 112–122.
28. Михеева Н.Н. Факторы роста российских регионов: адаптация к новым условиям // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 151–176.
29. Fujita M., Krugman P., Venables F.J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge (Mass.), 2000.
30. Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.
31. Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста // Управленческое консультирование. 2006. № 2 (22). С. 113–118.
32. Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132–150.
33. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация. Вологда, 2019. 187 с.
34. Евченко А.В., Столбов А.Г. Управление экономическим и социальным развитием субъекта Федерации с учетом внутрирегиональной асимметрии: теория и практика. Апатиты: КНЦ РАН, 2006. 245 с.
35. Александрова А., Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 97–105.
36. Тургель И.Д., Победин А.А. Территориальная дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований в субъекте Российской Федерации: опыт вариационного анализа (на примере Свердловской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 12. С. 12–23.
37. Губанова Е.С., Клещ В.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 1. С. 58–75.
38. Попов П.А. Дефиниции социально-экономической асимметрии муниципальных организаций региона // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5. С. 85–88.
39. Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Сильные и слабые города России // Полюса и центры роста в региональном развитии. М., 1998.
40. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68.

Сведения об авторе

Мария Александровна Печенская-Полищук – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий лабораторией, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: marileen@bk.ru)

Pechenskaya-Polishchuk M.A.

Instruments and Principles of Reallocating Budgetary Resources in the Region

Abstract. The article is devoted to studying the reallocation of budgetary resources at the intraregional level. The author has made a hypothesis that the existing instruments and principles of reallocating budgetary resources in the region hinder the effective use of the local budgetary system's capacity for developing the fiscal capacity of the entire region. The work is aimed at justifying the key principles and instruments of the modern public regional policy in the field of the intraregional reallocation of budgetary resources for developing the region's fiscal capacity. The Russian regions have become the object of the study covering the period from 2005 to 2018. In order to reveal statistical regularities, the researcher has used general scientific methods based on the official data from the Federal Treasury, the Ministry of Finance, Rosstat, regional authorities and local government bodies. The works of leading Russian and foreign scientists have composed the theoretical basis of the study. In the course of the research the author has identified the trends of budgetary reallocation in the region, as well as proposed the directions of improving its efficiency, including the set of instruments for strengthening the income basis of local budgets and the research and methodological justification for using the budgetary reallocation instruments in the region. The scientific novelty of the results includes the justification of applying the instruments and principles of the modern public regional policy in the field of the intraregional reallocation of budgetary resources, which, unlike the existing ones, rely on the effective use of the local budgetary system's capacity for developing the fiscal capacity of the entire region. The materials of the present article can be used in the educational sphere, as well as in the activities of public authorities and local government bodies.

Key words: municipal development, local government, municipal units, stimulation, fiscal federalism, equalization, differentiation, fiscal capacity, reallocation.

Information about the Author

Mariya A. Pechenskaya-Polishchuk – Candidate of Sciences (Economics), Head of Laboratory, Senior Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru)

Статья поступила 02.03.2020.