

Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования: методика оценки



Сергей Николаевич

ЛЕОНОВ

Институт экономических исследований ДВО РАН

Хабаровск, Российская Федерация

e-mail: Leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436; ResearcherID: V-3471-2019

Аннотация. Географические масштабы Российской Федерации диктуют необходимость дифференцированного пространственного осуществления экономической стратегии и тактики. Муниципальная составляющая данных процессов особо важна, поскольку на местном уровне формируется значительная часть региональных ресурсов, вызывающая мультипликативные эффекты в структурах, хозяйствующих на территории. В условиях санкционного давления и нехватки средств для финансирования развития муниципальных образований необходимо учитывать реакцию, степень активности местных бюджетов на меры государственного стимулирования. Следует понять, бюджеты каких муниципалитетов активнее реагируют на управляющие воздействия государственной политики, что позволит эффективно стимулировать развитие муниципальных образований в условиях финансовых ограничений у госорганов. В работе предложен и верифицирован методический подход к сравнительной оценке активности бюджетов муниципальных образований в части мер государственной финансовой поддержки муниципального развития. Подход базируется на максиминном критерии и реализован на примере муниципалитетов крупнейшего в России Дальневосточного федерального округа. Информационной базой выступают данные Федерального казначейства о состоянии сводных бюджетов муниципальных образований 11 дальневосточных субъектов Российской Федерации за 2011, 2015 и 2020 гг. Проанализированы сводные бюджеты всех 164 муниципальных районов и 66 городских округов, оценена их сравнительная активность к мерам государственного финансового стимулирования

Для цитирования: Леонов С.Н. (2023). Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования: методика оценки // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 16. № 4. С. 168–185. DOI: 10.15838/esc.2023.4.88.9

For citation: Leonov S.N. (2023). Reaction of municipal budgets to state regulation measures: Assessment methodology. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 16(4), 168–185. DOI: 10.15838/esc.2023.4.88.9

муниципального развития. Выявлена высокая поляризация активности местных бюджетов к мерам госрегулирования. Показано, что бюджеты городских округов активнее реагируют на меры государственного воздействия, чем бюджеты муниципальных районов. Именно бюджеты городских округов в своей массе формировали группу местных бюджетов с наиболее активным откликом на меры госрегулирования. Тем не менее переход Магаданской и Сахалинской областей к 2020 году на одноуровневые, состоящие только из городских округов, системы местного самоуправления не способствовал повышению активности бюджетов городских округов в данных регионах к мерам госрегулирования в сравнении с другими муниципальными образованиями Дальневосточного федерального округа. Предлагаемый механизм позволяет обеспечить органы территориального управления методическим инструментарием для углубленного анализа и сравнительной оценки степени активности бюджетов муниципалитетов по отношению к мерам государственного регулирования.

Ключевые слова: муниципалитеты, местный бюджет, стимулирование муниципального развития.

Благодарность

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 23-18-00180 «Поливариантность детерминант и трендов экономической динамики муниципальных образований России: концептуализация, идентификация и типологизация в интересах государственного регулирования пространственного развития») в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН.

Постановка проблемы

Российские территориальные масштабы диктуют необходимость дифференцированного пространственного осуществления экономической стратегии и тактики развития страны. При этом региональная составляющая социально-экономических процессов приобретает особую важность, поскольку именно на муниципальном уровне формируется значительная часть потенциала региональных ресурсов, включаемая в бюджетную систему и вызывающая мультипликативные эффекты в структурах, хозяйствующих на территории.

На региональном уровне создается и институционально закрепляется органами государственной власти определенная система социально-экономических приоритетов, сформулированная в виде различных видов и форм налоговых льгот, субсидий, дотаций и других бюджетных мер, стимулирующих направленную деятельность органов местного самоуправления (МСУ) по развитию подведомственных им территорий.

Вопрос количественной оценки реакции бюджетов муниципальных образований (МО) на государственное воздействие интересен как важное условие социально-экономического

развития хозяйственного комплекса региона. В теоретических построениях традиционно считается, что бюджет является основным рычагом регионального правительства по стимулированию территориального социально-экономического развития, поскольку многие финансируемые им виды экономической деятельности и предоставляемые льготы по налогообложению обладают мультипликативным эффектом¹.

Фактически бюджетные показатели отражают политику как федеральных, так и региональных и муниципальных органов власти в области социально-экономического развития территории². Не зная состояния финансовой сферы, невозможно оценить уровень развития территории, поскольку именно региональные

¹ Стимулирующая функция бюджета особо ярко проявляется в США, где перераспределение финансов между штатами, а также между муниципалитетами в пределах штата развито слабо (Лавров и др., 2001).

² Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами (2007): в 2 т. / под общ. ред. А.М. Лаврова. М.: ЛЕНАРД. Т. 1. 540 с.; Проблемы межбюджетных отношений в России (2012). М.: Изд-во института Гайдара. 188 с.

финансы выступают базой реализации социально-экономических проектов и программ на территории.

В рамках реализации требований 172 ФЗ³ к разработке стратегических документов по развитию субъектов Российской Федерации крайне важно не только соблюсти бюджетные социальные ограничения, но и изыскать бюджетные источники финансирования стратегического развития МО.

Парадокс состоит в том, что необходимость использования общепризнанных критериев и количественных параметров при оценке активности муниципальных бюджетов к мерам государственного стимулирования регионального развития признается как исследователями (Зайцева, 2007; Михеева, Ананьева, 2011; Котов, 2022), так и практиками (Широков, Юркова, 2020), однако в реальности принятие решения о применении конкретного инструмента стимулирования регионального развития определяется зачастую не стремлением к «расшивке» региональных стратегических проблем, а оказывается нацеленным на решение проблем «выживания» муниципалитета, концентрируясь на проблемах социального блока местных бюджетов (Леонов, 2023).

Целостная система оценки сравнительной активности местных бюджетов к мерам региональной политики в настоящее время если не отсутствует, то находится в стадии формирования (Коротина, 2014; Селявина, 2015; Котов, 2020). При этом вряд ли можно определить в абсолютных показателях степень реакции бюджетов конкретных муниципалитетов, но можно попытаться оценить сравнительный уровень активности местных бюджетов по отношению к мерам государственного стимулирования, сопоставляя его с реакцией бюджетов других муниципалитетов субъекта Федерации или федерального округа.

В качестве объекта исследования выступают муниципальные образования Дальневосточного федерального округа (ДФО). В силу своего положения и геополитического значения ДФО постоянно находится в центре внимания феде-

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

рального правительства, выступая своеобразной «экономической лабораторией страны»⁴.

Целью работы является построение методики оценки сравнительной активности местных бюджетов по отношению к финансовым мерам государственного регулирования муниципального развития. Для этого был выполнен анализ мер государственного регулирования муниципального развития; классифицированы существующие подходы к анализу локальных характеристик состояния бюджетной системы муниципалитетов; обоснован комплексный подход к оценке сравнительной активности бюджетов муниципалитетов, учитывающий системность и сопоставимость локальных оценок; выполнена верификация предложенного подхода на примере муниципальных образований Дальневосточного федерального округа; проанализированы полученные результаты.

Источники данных

Анализ динамики сравнительной активности местных бюджетов к мерам государственного стимулирования муниципального развития проводился по данным Федерального казначейства об исполнении сводных бюджетов муниципалитетов дальневосточных субъектов Федерации⁵ за 2011, 2015 и 2020 гг. Рассматри-

⁴ Именно на Дальнем Востоке были апробированы первые федеральные региональные программы, появились свободные экономические зоны, а в настоящее время формируются территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток (Синтез ..., 2011; Леонов, 2021). На современном этапе всплеск внимания к развитию Дальнего Востока объясняется важностью учета неопределенности влияния внешних факторов в процессе санкционной войны в условиях сложной финансовой ситуации в стране.

⁵ В соответствии с указом Президента РФ № 632 в конце 2018 года территориальный состав Дальневосточного федерального округа был расширен за счет включения двух регионов, ранее административно входивших в Сибирский федеральный округ, — Забайкальского края и Республики Бурятия. В данной работе состав ДФО рассматривается в границах названного указа и включает 11 субъектов РФ: республики Саха (Якутия) и Бурятия, Хабаровский, Приморский, Камчатский и Забайкальский края, Амурскую, Магаданскую и Сахалинскую области, Еврейскую автономную область (ЕАО) и Чукотский автономный округ (ЧАО) (см. Указ Президента РФ от 03 ноября 2018 № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849»). Поэтому все ретроспективные данные в статье были пересчитаны на «новый» состав дальневосточных субъектов Федерации.

вались все доходы местных бюджетов дальневосточных субъектов: собственные (налоговые и неналоговые), а также объем и динамика трансфертов как в целом, так и по отдельным их видам (дотации, субсидии, субвенции). Данные о состоянии муниципальных бюджетов представлены по каждому из рассматриваемых дальневосточных субъектов РФ в агрегированном по муниципальным районам и городским округам виде. Были проанализированы сводные бюджеты всех 164 муниципальных районов (МР) и 66 городских округов (ГО) одиннадцати дальневосточных субъектов РФ.

Методы государственного регулирования муниципального развития

Методы государственного регулирования муниципального развития разнообразны, используются в различных странах и охватывают систему правовых, экономических и финансовых методов.

Правовые методы включают нормативно-законодательные акты, разработанные и применяемые органами власти для регулирования процесса территориального развития и перераспределения полномочий. При этом, как отмечал Я. Корнаи, стабильность законодательной базы крайне важна в любой экономической ситуации, но в изменчивых экономических условиях единые стабильные «правила игры» для обеспечения территориального развития приобретают особую значимость (Kornai, 1986). К сожалению, современная российская правовая база, несмотря на усилия Правительства РФ по ее смягчению, остается достаточно агрессивной в части формирования благоприятных институциональных условий регионального развития. Денонсация Европейской хартии МСУ⁶ и неопределенность с принятием прошедшего первое чтение в Госдуме проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

⁶ Активизация специальной военной операции в феврале 2022 года и последовавший за этим уже в марте выход России из Совета Европы показали, что денонсация Российской Федерацией ряда европейских конвенций — лишь вопрос времени. Через год, 16 февраля 2023 года, Госдума РФ денонсировала действие 21 соглашения с ЕС. В числе прочего Россия вышла из Европейской хартии местного самоуправления (см.: Госдума одобрила прекращение международных договоров РФ. URL: <https://pravo.ru/news/245315/>).

системе публичной власти»⁷ показывают, что правовые методы воздействия на муниципальное развитие в России все еще находятся на этапе становления (Барабаш, Леонов, 2023).

В зарубежных странах, в отличие от России, отмечается определенная стабильность законодательной базы в части стимулирования развития МО, но это не умаляет важности вопросов экономической поддержки муниципалитетов, которые оказываются значимыми, хотя и в различной степени, для всех федеративных государств⁸.

При этом если в России экономические методы управления региональным развитием охватывают гомогенные (целевые региональные программы) и локальные инструменты стимулирования регионального развития, базирующиеся на концепции «полюсов роста» (свободные и особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток), то в зарубежных странах в последние десятилетия власти часто пытаются решать экономические проблемы муниципалитетов, поощряя укрупнение последних, что формально ведет к сокращению числа МО и к фактическому «сжатию» самой территориальной структуры МСУ⁹.

Анализ публикаций, посвященных оценке экономической эффективности произведенных укрупнений муниципалитетов в Евросоюзе (Pevcin, 2017b) и Австралии (Dollery et al., 2007), показывает, что чаще всего процесс слияния муниципалитетов приветствуется и поддерживается государственными органами власти, но базируется он не на количественных, а лишь на качественных оценках последствий. В реальности только незначительное число территориально самых мелких муниципалитетов из общей массы МО испытывает при этом эффект масштаба (Pevcin, 2017a).

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

⁸ Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

⁹ Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

Фактически можно констатировать, что вопрос о количественной оценке результативности использования экономических инструментов региональной политики остается открытым, хотя результаты исследований (Михеева, Ананьева, 2011; Сухарев, 2015; Минакир, Прокапало, 2017; Леонов, 2020; Кузнецова, Бабкин, 2021; Temple, 1994; Dollery et al., 2007; Pevcin, 2017b) показывают, что без адекватной финансовой базы эффективность применения экономических инструментов регионального развития оказывается невысокой.

Финансовые методы стимулирования муниципального развития включают как меры прямого бюджетного финансирования, подразумевающие выделение средств на реализацию приоритетов региональных стратегий в соответствии с программами развития, так и меры налоговой политики и межбюджетных трансфертов, которые выделяются муниципалитетам по заданным критериям, а их объемы варьируют в соответствии с федеральными и региональными формальными методиками распределения бюджетных ресурсов. Названные методы носят в значительной мере нормативный характер, проблемам их использования посвящен целый ряд российских и зарубежных исследований¹⁰ (Белов, 2012; Левина, 2017; Fratesi, Perussa, 2014), но вопросы, касающиеся количественной оценки результативности влияния финансовых методов на территориальное развитие муниципалитетов, далеки от разрешения как в России (Котов, 2020; Кулаковский, 2019), так и за рубежом (Dollery et al., 2007; Pevcin, 2017a). Значительное число показателей и разнонаправленность их количественных оценок оставляют нерешенной проблему построения интегрального количественного показателя реакции местных бюджетов на меры государственной политики в отношении муниципалитетов.

Особо подчеркнем, что в условиях санкционного давления привлечение к стимулированию развития российских муниципалитетов средств международных финансовых институ-

тов и иностранных инвестиций, несмотря на созданные в большинстве субъектов Федерации комплексы нормативно-правовых документов¹¹, затруднено, если не сказать невозможно. Это дополнительно акцентирует значимость рационального использования бюджетных мер стимулирования муниципального развития и повышения внимания к результативности этого управления. Возникающие финансовые ограничения регионального развития актуализируют для России вопросы оценки сравнительной активности местных бюджетов в части реакции на меры государственной политики.

Существующие подходы к количественной оценке реакции (активности) местных бюджетов на меры государственного регулирования муниципального развития

Для анализа состояния муниципальных бюджетов и оценки их устойчивости к мерам бюджетной политики стимулирования муниципального развития в России используются традиционные методологические подходы, включающие анализ абсолютных и интегральных показателей, построения относительных коэффициентов, методы горизонтального и вертикального сравнения, агрегирования и построения рейтингов.

Большинство существующих методик оценки состояния местных бюджетов учитывают отдельные показатели финансовой устойчивости бюджетов (Ермакова, Болякина, 2012; Соломко, 2019), ряд методик концентрируется только на анализе сбалансированности местных бюджетов (Пинская, Зиганшина, 2015), некоторые направлены на анализ программно-целевых расходов бюджетов (Макарова, 2012). Наиболее близко к анализу ресурсов и комплексной оценке активности местных бюджетов подошли Н.И. Яшина с коллегами (Яшина, Емельянова, 2008; Яшина и др., 2012), рассматривающие в предлагаемой ими методике состояние местных финансов во взаимосвязи с эффек-

¹⁰ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. Available at: https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

¹¹ Например, в Хабаровском крае стимулирующую роль в развитии МО призваны выполнять краевой закон от 23.11.2011 № 130 «О государственной инвестиционной политике в Хабаровском крае» (с изменениями на 26.12.2022) и Постановление Правительства Хабаровского края от 14.03.2012 № 55-пр «О мерах по реализации на территории края инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства».

тивностью организации трансфертной политики муниципалитетов. Однако анализ ситуации с муниципальными бюджетами выполняется ими в составе консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Методику анализа финансового состояния бюджетов муниципальных образований, базирующуюся на методических подходах коллективов Н.И. Яшиной и Е.А. Ермаковой, приводит Н.Ю. Коротина (Коротина, 2014). Она предлагает оценивать бюджетные ресурсы муниципалитетов и результаты их использования по значительному числу бюджетных параметров, сведенных в пять групп. В числе оцениваемых параметров – показатели сбалансированности местного бюджета, финансовой независимости, направленности муниципальной бюджетной политики в сфере бюджетных расходов, бюджетной устойчивости, долговой зависимости муниципального образования. Однако предлагаемый Н.Ю. Коротиной подход не верифицирован как в отношении формирования интегрального показателя, так и построения сводного рейтинга восприимчивости муниципального бюджета к мерам государственного бюджетного регулирования. Это не позволило оценить эффекты налоговой и трансфертной политики государственных органов в отношении МО, а также построить сравнительный рейтинг органов МСУ по степени их реакции на деятельность государственных органов управления в отношении стимулирования муниципального развития.

В целом анализ подходов к оценке реакции местных бюджетов на меры государственного стимулирования развития МО показывает широкое использование многокритериального метода оценки рациональности управленческих решений в области бюджетной политики. При этом подчеркивается важность перехода от множества локальных коэффициентов к построению интегрального коэффициента (Яшина и др., 2012), что позволит дополнить совокупность сопоставимых данных, характеризующих те или иные аспекты реакции бюджета МО на действия госорганов управления, сводным индексом, комплексно описывающим реакцию бюджета муниципалитета на меры государственного регулирования его развития.

Главные требования, которые следует учитывать при построении сводного индекса, описывающего активность местного бюджета к мерам государственного бюджетного стимулирования развития муниципалитета, сводятся к следующим моментам:

1) количественная оценка реакции бюджета МО на действие государственных органов в отношении стимулирования его развития должна выполняться по результатам анализа динамики изменения интегрального показателя активности бюджета, комплексно учитывающего локальные бюджетные эффекты государственного регулирования муниципального развития;

2) интегральный показатель сравнительной бюджетной реакции на государственное воздействие со стороны любого муниципалитета должен учитывать уровень ресурсного обеспечения полномочий муниципалитетов (растет или снижается степень покрытия бюджетных обязательств МО в результате воздействия государственных органов управления); динамику финансовой независимости муниципального образования в результате действий госорганов, отражаемую параметрами состояния налоговой системы муниципалитета и динамикой коэффициента собственной сбалансированности местного бюджета; изменение степени финансового обеспечения социальных обязательств местных бюджетов в результате государственного регулирования муниципального развития; уровень участия органов местного самоуправления на своей территории в реализации концепции финансирования значимых государственных мероприятий (чем выше, тем лучше);

3) количественная оценка степени активности муниципального бюджета к регулируемому воздействию государственных органов осуществляется «сверткой» множества рассматриваемых показателей состояния бюджетной системы МО в единый интегральный показатель. Анализ существующих методов «свертки» локальных показателей в сводный интегральный показатель (рейтинговый, нормирования показателей, метод максимина) свидетельствует, что наиболее рациональным в подобном случае является метод максимина (Барабаш и др., 2014). Метод максимина позволяет не

только определить ранг (место) региона среди других муниципалитетов по рассматриваемому локальному показателю, но и количественно оценить величину интегрального рейтинга муниципалитета по совокупности рассматриваемых параметров.

Отметим, что существующие рейтинговые оценки, применяющиеся при определении сравнительных преимуществ регионов по тем или иным показателям¹² (Прокапало, 2003; Коротина, 2014; Яшина и др. 2020), позволяют ранжировать регионы по их месту на шкале выбранных показателей, но не дают количественной оценки величины «разрыва» между рангами (местами). С нашей точки зрения, для формирования представления об уровне активности бюджетов различных муниципалитетов недостаточно лишь указать ранг (место) муниципального образования на шкале сравнительной активности бюджета муниципалитета к мерам государственной политики. Необходимо дать ответ на важный для региональных администраций вопрос: насколько количественно бюджет конкретного МО «активнее» бюджета предшественника, по каким локальным показателям его можно «догнать и обогнать» в части реакции на воздействие конкретных мер государственной бюджетной политики?

Названные требования были реализованы в авторском подходе, базирующемся на методических подходах Н.И. Яшиной (Яшина, Емельянова, 2008; Яшина и др., 2012), Н.Ю. Коротиной (Коротина, 2014) и М.Н. Соломко (Соломко, 2019).

В силу названных выше причин методика реализуется в два этапа.

На первом этапе для каждого муниципалитета рассчитывается система локальных коэффициентов, учитывающая главные вышеназванные требования к показателям оценки реакции бюджета муниципалитета на воздействие регулирующих мер государственных органов власти.

¹² Рейтинги инвестиционной привлекательности российских регионов. 2000–2001 гг. (2001) // Эксперт. № 41. С. 97–120; Тирских Т., Галиева Г. (2022). Инвестиционная привлекательность регионов: государство поддержало статус-кво. URL: https://www.raexpert.ru/researches/regions/regions_invest_2022/

На втором этапе по каждому муниципалитету с помощью метода максимина осуществляется «свертывание» локальных бюджетных параметров, полученных на первом этапе, в интегральный показатель бюджетной активности к мерам государственного стимулирования регионального развития. Интегральные показатели рассчитываются для каждого муниципалитета в каждом из анализируемых периодов. Динамика изменения интегральных показателей бюджетной активности, полученных на втором этапе, количественно отражает степень реакции рассматриваемых муниципалитетов на бюджетные меры государственного регулирования муниципального развития.

Формальное описание методики представлено ниже.

На первом этапе для бюджета каждого конкретного муниципалитета в каждом анализируемом периоде рассчитывается ряд локальных показателей, в наибольшей степени характеризующих уровень зависимости конкретных видов деятельности муниципалитета от мер бюджетной активности государственных органов власти.

Коэффициент ресурсного обеспечения полномочий муниципалитета ($K_{\text{роп}}$) характеризует степень общего покрытия бюджетных обязательств органов МСУ (расходов муниципального образования) общими доходами муниципалитета:

$$K_{\text{роп}} = Д \times 100 / Р, \quad (1)$$

где $Д$ — общая сумма доходов местного бюджета;

$Р$ — общая сумма расходов местного бюджета.

На значение коэффициента $K_{\text{роп}}$ влияет сформировавшееся в бюджетной системе распределение расходных обязательств между уровнями власти, соотношение доходных поступлений муниципалитета и межбюджетных трансфертов, а также эффективность использования бюджетных ресурсов в целом. В силу этого коэффициент характеризует ресурсное обеспечение (исполнение) полномочий муниципального образования. Если значение коэффициента $K_{\text{роп}}$ стремится к 100, то риск возникновения проблемы финансового обеспечения расходов муниципалитета невелик.

Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета (K_{cc}) характеризует сбалансированность муниципального бюджета, степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий (без учета субвенций) собственными доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (дотаций и субсидий)¹³.

$$K_{cc} = [Д - (БП_{\text{дот}} + БП_{\text{субс}})] \times 100 / (Р - БП_{\text{субв}}), \quad (2)$$

где $БП_{\text{дот}}$ – безвозмездные поступления в виде дотаций;

$БП_{\text{субс}}$ – безвозмездные поступления в виде субсидий¹⁴;

$БП_{\text{субв}}$ – безвозмездные поступления в виде субвенций;

$Д$ – общая сумма доходов местного бюджета;

$Р$ – общая сумма расходов местного бюджета.

Чем выше значение коэффициента K_{cc} , тем в большей мере муниципалитет покрывает собственные расходы собственными доходами. Фактически речь идет о необходимом, но недостаточном условии финансовой независимости местного бюджета от вышестоящих уровней бюджетной системы.

Коэффициент финансовой независимости ($K_{\text{фин}}$) показывает эффективность территориальной финансовой политики при прочих равных условиях и представляет долю доходов местного бюджета, зависящую от усилий

¹³ Учитывается, что субсидии выделяются муниципалитету на конкретные цели и предусматривают софинансирование со стороны региона; субвенции направляются на выполнение федеральных (региональных) полномочий, делегированных муниципалитету (например, выплата пособия по безработице и т. п.), и только дотации могут свободно использоваться регионами без оглядки на вышестоящий уровень власти.

¹⁴ Отметим, что иные межбюджетные трансферты не могут замещать собой субвенции, так как предоставляются на выполнение муниципальных полномочий, а не полномочий субъекта РФ, но близки по смыслу к субсидиям, хотя иногда и не предполагают софинансирования. Здесь и далее, если не оговорено особо, в объем субсидий муниципалитету включаются иные межбюджетные трансферты. Последние предоставляются на финансовое обеспечение публичных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

муниципальных органов власти по наращиванию поступлений от налогов и муниципальной собственности.

$$K_{\text{фин}} = (НД + ННД) * 100 / Д, \quad (3)$$

где $НД$ – налоговые доходы местного бюджета;

$ННД$ – неналоговые доходы местного бюджета;

$Д$ – общая сумма доходов местного бюджета.

Чем выше значение коэффициента $K_{\text{фин}}$, тем в меньшей мере муниципальные органы зависят от финансовых решений государственных органов.

Коэффициент прямой социальной зависимости бюджета ($K_{\text{псз}}$) характеризует степень финансового обеспечения социальных обязательств муниципалитета. Показывает удельный вес финансовой помощи из вышестоящих бюджетов в доходах муниципального образования.

$$K_{\text{псз}} = (БП_{\text{дот}} + БП_{\text{субс}}) * 100 / Д, \quad (4)$$

где $БП_{\text{дот}}$ – безвозмездные поступления в виде дотаций;

$БП_{\text{субс}}$ – безвозмездные поступления в виде субсидий;

$Д$ – общая сумма доходов местного бюджета.

Коэффициент $K_{\text{псз}}$ оценивает активность проводимой государственными органами политики горизонтального перераспределения. При его расчете учитывается соотношение принятых дотаций и субвенций (а не всех межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов) и общей суммы доходов местного бюджета¹⁵.

Чем большая часть бюджетных ресурсов аккумулируется на вышестоящих уровнях бюджетной системы для последующего выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов, тем выше значение коэффициента, то

¹⁵ Это важно, так как объем субвенций не зависит от финансового состояния территории и не влияет на уровень ее финансовой самостоятельности, а определяется только с учетом компенсации конкретных расходных обязательств вышестоящих бюджетов, делегируемых на уровень муниципалитета.

есть тем в большей степени муниципалитет зависит от политики выравнивания, проводимой в рамках бюджетной системы страны (Яшина, Емельянова, 2008).

Коэффициент зарегулированности мер господдержки (финансовой помощи для выполнения целевых задач) ($K_{змг}$) показывает удельный вес связанных перечислений в общем объеме принимаемой от вышестоящих бюджетов финансовой помощи.

$$K_{змг} = \text{БП}_{\text{субс}} \times 100 / (\text{БП}_{\text{дот}} + \text{БП}_{\text{субс}}), \quad (5)$$

где $\text{БП}_{\text{дот}}$ – безвозмездные поступления в виде дотаций;

$\text{БП}_{\text{субс}}$ – безвозмездные поступления в виде субсидий.

При получении дотаций муниципалитет не налагает на себя никаких дополнительных финансовых обязательств, но для получения субсидии муниципальное образование должно обеспечить доленое софинансирование указанных госорганами расходных обязательств. Фактически субсидии выступают косвенным инструментом финансирования региональной политики. С его помощью госорганы пытаются подтолкнуть муниципалитет к финансированию приоритетных, с точки зрения регионального центра, расходов.

При прочих равных условиях чем выше значение коэффициента зарегулированности мер господдержки, тем в большей степени местный бюджет и органы МСУ участвуют в реализации региональной концепции финансирования значимых для госорганов мероприятий на своей локальной территории. Невысокое и снижающееся значение коэффициента зарегулированности означает, что МО все в большей мере становится пассивным получателем дотаций из регионального бюджета. На значение коэффициента оказывает влияние региональная финансовая политика госорганов, которые определяют виды межбюджетных трансфертов и методику их распределения между МО, закладывая этим степень активности и принципы горизонтального распределения помощи между бюджетами.

На втором этапе для каждого муниципалитета и каждого анализируемого периода в два шага происходит «свертывание» расчетных

локальных показателей (1–5) в интегральный рейтинг¹⁶ сравнительной активности бюджета муниципалитетов к мерам государственной бюджетной политики (Барабаш и др., 2014).

Для этого на первом шаге методом максимина каждый из расчетных локальных коэффициентов (1–5) нормируется на всем множестве анализируемых муниципалитетов по формулам (6–7). Полученные нормированные локальные рейтинги обозначаются дополнительным индексом * ($K_{\text{роп}}^*$, $K_{\text{сс}}^*$, $K_{\text{фн}}^*$, $K_{\text{псз}}^*$, $K_{\text{змг}}^*$).

Конкретное нормирование максиминным методом бюджетных коэффициентов (1–5) на первом шаге осуществляется следующим образом:

– если максимальное значение расчетного показателя конкретного муниципалитета соответствует наилучшей позиции муниципалитета в списке, как это свойственно показателям (1–3) и (5), то

$$K^* = (\text{Тек}^{\text{зн.}} - \text{Мин}^{\text{зн.}}) * 100 / (\text{Макс}^{\text{зн.}} - \text{Мин}^{\text{зн.}}); \quad (6)$$

– если максимальное значение ранжируемого показателя соответствует наихудшей позиции региона в списке, подобно показателю (4), то

$$K^* = (\text{Макс}^{\text{зн.}} - \text{Тек}^{\text{зн.}}) * 100 / (\text{Макс}^{\text{зн.}} - \text{Мин}^{\text{зн.}}), \quad (7)$$

где $\text{Тек}^{\text{зн.}}$ – значение бюджетного показателя для рассматриваемого муниципалитета;

$\text{Макс}^{\text{зн.}}$ – максимальное значение бюджетного показателя из анализируемой выборки муниципалитетов;

$\text{Мин}^{\text{зн.}}$ – минимальное значение бюджетного показателя из анализируемой выборки муниципалитетов.

Рассчитанные по формулам (6–7) локальные рейтинги муниципалитетов (K^*) понимаются как величина отставания (превышения)

¹⁶ Рейтинг муниципального образования – количественное выражение сравнительной величины отклика муниципалитета на меры государственной бюджетной политики, измеряемое в п. п. от лучшего значения отклика среди всей совокупности анализируемых муниципалитетов; ранг муниципального образования – место, которое занимает муниципалитет среди множества анализируемых муниципалитетов по степени активности отклика на меры государственной бюджетной политики.

регионального значения каждого из пяти оцениваемых показателей от максимального (минимального) значения конкретного нормированного показателя (1–5) по всей совокупности анализируемых муниципалитетов. Данный разрыв – величина отставания или превышения значения параметра конкретного муниципалитета над максимальным (минимальным) значением данного параметра среди всей совокупности рассматриваемых бюджетов муниципалитетов – измеряется в процентных пунктах (п. п.) от 0 до 100, что позволяет расположить муниципальные образования на нормированной линейке значений бюджетных коэффициентов (1–5) для совокупности анализируемых муниципалитетов.

На втором шаге второго этапа методики, оперируя процентными пунктами отставания нормированных коэффициентов от наилучшего (наихудшего) значения среди показателей по всей совокупности муниципалитетов, можно рассчитать сравнительный интегральный рейтинг активности (реакции) муниципалитета на меры государственной бюджетной политики ($K_{\text{инт}}^*$).

Сравнительный интегральный рейтинг активности муниципалитетов на меры государственной бюджетной политики рассчитывается по формуле (8) как сумма его локальных нормированных рейтингов ($K_{\text{роп}}^*$, $K_{\text{сс}}^*$, $K_{\text{фн}}^*$, $K_{\text{псз}}^*$, $K_{\text{змп}}^*$), деленная на общее число оцениваемых рейтингов (в нашем случае – 5):

$$K_{\text{инт}}^* = (K_{\text{роп}}^* + K_{\text{сс}}^* + K_{\text{фн}}^* + K_{\text{псз}}^* + K_{\text{змп}}^*) / 5. \quad (8)$$

Полученный в результате расчетов для конкретного муниципалитета сравнительный интегральный рейтинг бюджетной активности ($K_{\text{инт}}^*$) будет находиться в интервале от 0 до 100 п. п. Причем чем ближе к 100 п. п. окажется расчетный рейтинг, тем выше значения локальных коэффициентов (1–5) для этого МО и тем активнее реакция данного муниципалитета на регулирующее воздействие государственной бюджетной политики в сравнении с другими муниципальными образованиями. Фактически ранжирование муниципалитетов по величине сравнительного интегрального рейтинга позволяет не только определить величину рейтинга, но и место (ранг) каждого муниципалитета на

нормированной шкале муниципалитетов по величине отклика МО на меры государственной бюджетной политики.

Результаты и дискуссия

Реализация любого методического подхода требует соответствующей информационной базы. Мы отдаем себе отчет, что прикладные результаты в части оценки отклика МО на меры государственной бюджетной политики важны как для правительств конкретных субъектов РФ, так и для сравнительной оценки реакции муниципальных образований ряда субъектов РФ на регулирующее воздействие со стороны госорганов.

Региональным правительством при использовании данного подхода могут быть получены результаты, позволяющие сделать вывод о сравнительной эффективности мер государственной бюджетной политики (дотаций, субсидий, субвенций, иных трансфертов) в отношении политики стимулирования развития того или иного конкретного вида муниципалитетов (МР или ГО).

Однако с точки зрения федерального уровня власти в современных условиях перманентного дефицита бюджетных ресурсов в прикладных и научных исследованиях требуется более агрегированный подход, позволяющий определить, местные бюджеты каких субъектов РФ более активно отзываются на меры государственной бюджетной политики. В этом случае при оценке рейтинга муниципалитетов не так важна степень дробности сетки муниципальных единиц в субъекте РФ, как наличие сопоставимой однородной базы данных по муниципальным бюджетам для всех участвующих в анализе субъектов РФ. В настоящем исследовании подобный макроподход был реализован на примере Дальневосточного федерального округа.

Верификация методики выполнялась на материалах Федерального казначейства, позволяющих оперировать данными по сводным бюджетам муниципальных районов и городских округов. Учитывая, что информация о состоянии местных бюджетов субъектов РФ за 2011–2020 гг.¹⁷ представляется Федеральным казначейством в агрегированном виде по

¹⁷ С 2021 года Федеральное казначейство перестало публиковать данные по состоянию местных бюджетов в открытом доступе.

всем МР и ГО каждого субъекта Федерации¹⁸, расчеты выполнялись для сводных бюджетов муниципальных районов и городских округов каждого дальневосточного субъекта. Апробация методики была осуществлена для 164 МР и 66 ГО ДФО. Подобный подход позволяет установить, бюджет какого из видов МО (муниципальных районов или городских округов) в каком из субъектов Федерации является более чувствительным к мерам воздействия государственной бюджетной политики.

Для сравнения интегральных рейтингов активности бюджетов дальневосточных муниципалитетов к мерам государственной политики стимулирования муниципального развития использовалась равномерная трехразрядная шкала (табл. 1).

Подобный подход позволяет выделить в дальневосточных субъектах РФ три группы муниципальных образований, отличающихся по величине рейтинга и, как следствие, по характеру реакции бюджета МО на меры государственного регулирования муниципального развития.

В I группу со значением рейтинга от 66,1 до 100 п. п. вошли муниципалитеты, показавшие наибольший отклик на меры бюджетного госрегулирования среди всего множества анализируемых бюджетов дальневосточных муниципалитетов. II группа (33,1–66 п. п.) включает МО, для которых характерен средний сравнительный уровень реакции на меры бюджетной государственной политики. Третью группу (0–33 п. п.) формируют муниципалитеты, относительно нейтральные к мерам государственного стимулирования, то есть наименее слабо среди бюд-

жетов всех дальневосточных муниципальных образований реагирующие на государственное воздействие.

Подчеркнем, что значение интегрального рейтинга активности характеризует не абсолютную величину реакции бюджета муниципального образования на бюджетные меры господдержки, а относительную, показывая, на сколько процентных пунктов активнее реагирует данный муниципалитет на государственное вмешательство в сравнении с другими муниципалитетами федерального округа.

Расчетные величины интегральных рейтингов, характеризующих активность бюджетов дальневосточных МО на бюджетные меры государственного регулирования, представлены в таблице 2.

Результаты расчетов показывают достаточно высокую поляризацию и динамичность значений интегральных рейтингов отклика дальневосточных МО на бюджетные меры государственного регулирования. Наиболее значимое влияние на состояние и динамику интегрального рейтинга активности оказывает величина показателей (3–5). Речь идет о коэффициентах финансовой независимости, прямой социальной нагрузки местного бюджета и коэффициенте зарегулированности мер господдержки (финансовой помощи для выполнения целевых задач).

Данные таблицы 2 свидетельствуют, что гораздо активнее на меры государственной поддержки реагируют бюджеты городских округов, поскольку значения интегрального рейтинга ГО у большинства анализируемых субъектов РФ выше, чем величины рейтингов МР.

Таблица 1. Интервалы значений интегрального рейтинга активности бюджетов муниципалитетов к мерам государственного регулирования

Группа	Характер реакции муниципальных образований на бюджетные меры государственного регулирования	Значение интегрального рейтинга, п. п.
I	Активный отклик на меры бюджетного госрегулирования	100–66,1
II	Средний отклик на меры бюджетного госрегулирования	66–33,1
III	Нейтральный (слабый) отклик на меры бюджетного госрегулирования	33–0

Примечание: лучший показатель по рейтингу = 100 п. п.
Источник: составлено автором.

¹⁸ См.: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Таблица 2. Динамика расчетных интегральных рейтингов активности бюджетов дальневосточных муниципалитетов к мерам государственной бюджетной политики стимулирования муниципального развития, п. п.

Субъект РФ	2011		2015		2020	
	МР*	ГО**	МР	ГО	МР	ГО
Республика Бурятия	29,4	76,0	34,6	67,0	29,9	42,1
Республика Саха (Якутия)	51,4	60,7	34,1	67,4	41,8	80,5
Приморский край	74,6	53,6	64,3	66,2	91,0	81,6
Хабаровский край	62,6	79,7	53,8	70,1	46,1	56,0
Амурская область	30,3	28,8	30,0	30,9	56,0	70,9
Камчатский край	40,5	46,1	37,5	60,1	45,7	84,5
Магаданская область***	34,2	39,6	28,8	48,4	-	42,5
Сахалинская область***	14,8	9,8	52,4	30,6	-	27,0
Еврейская автономная область	54,1	86,8	36,0	64,0	45,2	72,0
Чукотский автономный округ	38,4	77,3	8,5	38,7	24,2	31,6
Забайкальский край	54,5	61,1	55,7	67,0	43,1	49,1

* МР – муниципальный район
 ** ГО – городской округ
 *** К 2020 г. в результате реформирования структуры муниципалитетов на территории Сахалинской области функционировало 18, а на территории Магаданской области – 9 ГО.
 Примечание. Лучший показатель интегрального рейтинга (100 п. п.) соответствует показателям идеального муниципалитета. Идеальным муниципалитетом выступает тот, который по каждому из пяти оцениваемых локальных параметров (1–5) показывает наилучшее значение среди множества бюджетов рассматриваемых дальневосточных муниципалитетов. Другими словами, чем ближе значение интегрального рейтинга к 100 п. п., тем выше место (ранг) бюджета данного муниципального образования в совокупности бюджетов муниципалитетов ДФО в части активности отклика на бюджетные меры государственной поддержки муниципального развития.
 Рассчитано по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Бюджеты ГО ДФО не только более активно реагируют на государственные меры воздействия в сравнении с бюджетами МР, но и на протяжении всего анализируемого периода именно они в своей массе формировали первую группу – группу наиболее активных муниципалитетов в части отклика местных бюджетов на меры государственного регулирования.

Если в 2011 году в I группу с показателем интегрального рейтинга 66,1–100 п. п. входили бюджеты ГО четырех субъектов РФ, то в 2015 и 2020 гг. – пяти. Из муниципальных районов только бюджеты МР Приморского края дважды продемонстрировали рейтинг, достаточный для вхождения в I группу – 74,6 п. п. в 2011 году и 91 п. п. в 2020 году (см. табл. 2).

Отметим, что муниципальные образования Приморского края на протяжении всего анализируемого периода занимали лидерские позиции в части активной реакции их бюджетов на меры бюджетной государственной политики, показывая наиболее высокие значения интегральных рейтингов как среди бюджетов ГО,

так и бюджетов МР федерального округа. Фактически это позволяет считать Приморский край лидером в эффективной реакции бюджетов МО региона на меры государственного стимулирования муниципального развития.

В противовес муниципальным образованиям Приморского края муниципальные образования Чукотского автономного округа выступили явными аутсайдерами среди дальневосточных муниципалитетов. Для МО Чукотки на протяжении всего анализируемого этапа была характерна «затухающая» реакция местных бюджетов на меры государственной поддержки. Рейтинги активности и у бюджетов ГО, и у бюджетов МР ЧАО опустились с высот I–II группы в 2011 году до уровня II–III группы в 2015 году, оказавшись одними из самых низких в III группе в 2020 году.

Расчеты показали (табл. 3), что не всегда принадлежность муниципального образования к городскому округу автоматически означает более значимый, чем у муниципального района, отклик бюджета на регулирующее воз-

Таблица 3. Распределение бюджетов дальневосточных муниципалитетов по группам значений интегральных рейтингов активности к мерам государственного регулирования

Субъект РФ	2011			2015			2020		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Республика Бурятия	ГО*		МР	ГО	МР			ГО	МР
Республика Саха (Якутия)		ГО, МР		ГО	МР		ГО	МР	
Приморский край	МР**	ГО		ГО	МР		МР, ГО		
Хабаровский край	ГО	МР		ГО	МР			МР, ГО	
Амурская область			МР, ГО			МР, ГО	ГО	МР	
Камчатский край		МР, ГО			МР, ГО		ГО	МР	
Магаданская область		МР, ГО			ГО	МР		ГО	
Сахалинская область			МР, ГО		МР	ГО			ГО
Еврейская автономная область	ГО	МР			МР, ГО		ГО	МР	
Чукотский автономный округ	ГО	МР			ГО	МР			МР, ГО
Забайкальский край		МР, ГО		ГО	МР			МР, ГО	

* ГО – городской округ; ** МР – муниципальный район.
Источник: составлено по данным таблиц 1 и 2.

действие. Так, в семи из одиннадцати дальневосточных субъектов РФ бюджеты МР демонстрировали средний или выше среднего по ДФО уровень реакции на государственные меры стимулирования¹⁹. Практически это означает, что бюджеты дальневосточных МР на протяжении всего анализируемого периода выступали своеобразными «якорями стабилизации бюджетной активности».

В анализируемый период особая ситуация сложилась с бюджетами МО Сахалинской и Магаданской областей. На рубеже 2016–2020 гг. в ходе реформы местного самоуправления данные регионы перешли от двухуровневой системы местного самоуправления («муниципальные районы – поселения») к одноуровневой, когда все муниципальные районы этих субъектов Федерации были преобразованы в городские округа (9 в Магаданской и 18 в Сахалинской области соответственно).

В 2015 году бюджеты ГО в Магаданской области имели рейтинг активности 48,4 п. п., МР – 28,8 п. п., в Сахалинской области – 30,6 и 52,4 п. п. соответственно. То есть с точки зрения сравнительной реакции на меры государственного регулирования в Магаданской области показате-

¹⁹ Речь идет о муниципальных районах Приморского, Хабаровского, Камчатского и Забайкальского краев, Еврейской автономной и Сахалинской областей, Республики Саха (Якутия).

ли рейтингов активности у бюджетов ГО были значительно выше, чем у МР, в Сахалинской области – наоборот.

По данным 2020 года изменение статуса муниципального района на городской округ в Магаданской и Сахалинской областях привело к снижению сводного рейтинга активности бюджетов городских округов (см. табл. 2). При этом в Магаданской области бюджеты городских округов хотя сохранили свое место во II группе и продемонстрировали средний по значимости отклик на регулирующие воздействия государственной бюджетной политики, но показали количественное ухудшение значения самого интегрального рейтинга (с 48,4 п. п. в 2015 году до 42,5 п. п. в 2020 году). В Сахалинской области ситуация с откликом бюджетов новых городских округов на государственные меры воздействия за это же время значительно ухудшилась. В 2020 году в Сахалинской области бюджеты ГО продемонстрировали полную нейтральность к мерам государственного воздействия и, как следствие, худший рейтинг (27 п. п.) среди дальневосточных МО.

Полученные оценки показали, что переход от двухуровневой к одноуровневой системе муниципалитетов не повысил величину отклика местных бюджетов на меры госрегулирования в сравнении с бюджетами других муниципальных образований ДФО.

Выявленная значительная поляризация муниципальных бюджетов ДФО ставит перед региональными правительствами вопрос о том, что эффективнее – поддерживать двухуровневую структуру муниципалитетов («муниципальный район – поселения») в своем субъекте Федерации или отказаться от муниципальных районов в пользу городских округов? Вопрос дискуссионный, требующий расчетов и обоснований для каждого конкретного случая и субъекта РФ (Пузанов, 2021; Барабаш, Леонов, 2023).

Следует отметить, что сравнительная реакция местных бюджетов на меры государственного воздействия у муниципальных образований ДФО за анализируемый период менялась достаточно динамично (см. табл. 2, 3), а профицитное состояние регионального бюджета не являлось гарантией активной реакции бюджетов муниципалитетов данного субъекта РФ на меры государственной поддержки, скорее наоборот. Так, в Сахалинской области, являющейся профицитным субъектом РФ, бюджеты муниципальных образований в большинстве нейтральны, если не безразличны, в сравнении с бюджетами других дальневосточных муниципалитетов, к состоянию и динамике мер государственной политики. Однако чаще в дальневосточных регионах наблюдается обратная ситуация, когда муниципальные бюджеты субъектов РФ с финансово-проблемными бюджетами активно реагируют на меры государственной поддержки. Причем данный процесс наблюдается как в северных (Республика Саха (Якутия), Камчатский край), так и в южных (Еврейская автономная и Амурская области, Приморский и Хабаровский края) дальневосточных регионах.

За десять анализируемых лет сравнительно высокий рейтинг устойчивости бюджетов МО к государственным мерам бюджетной поддержки отмечался в Приморском, Хабаровском, Забайкальском краях и Еврейской автономной области. Улучшение отклика на меры государственного регулирования в сравнении с другими муниципальными образованиями Дальневосточного федерального округа продемонстрировали бюджеты муниципалитетов Республики Саха (Якутия), Амурской области

и Камчатского края. В то же время ситуация сравнительно ухудшилась у бюджетов муниципалитетов Республики Бурятия и Чукотского автономного округа, а муниципальные образования Магаданской и Сахалинской областей за годы наблюдения реформировали свои системы местного самоуправления, перейдя к одноуровневому типу, включающему только городские округа, и в целом ухудшили бюджетные показатели в части отклика на меры государственного стимулирования муниципального развития.

Необходимо учитывать, что в процессе становления и развития местного самоуправления большинство стран сталкивается с финансовыми проблемами²⁰, и вопрос зачастую решается с помощью совершенствования налоговой сферы. В качестве целевых направлений и перспектив укрепления финансовых основ функционирования МО следует совершенствовать инструменты развития доходной базы местных бюджетов в отношении налога на доходы физических лиц (НДФЛ), налоговых доходов от имущественного комплекса, налогообложения малого бизнеса (Печенская-Полищук, 2020, с. 80). Это касается и решенной в значительном числе зарубежных стран проблемы перераспределения НДФЛ с места работы в место проживания налогоплательщика после изначальной уплаты налога по месту работы (Кузнецова, 2006). Следует внимательно отнестись и к предложениям, высказываемым научным сообществом, о придании статуса «местные» всей группе имущественных налогов, поскольку именно органы МСУ могут результативно влиять на их администрирование (Леонов, 2021).

Выводы

Предложенный в работе подход позволяет количественно рассчитать интегральный рейтинг бюджетной активности муниципалитета, а также определить ранг (место) муниципального образования на нормированной шкале значений сравнительной активности бюджетов МО в части мер государственной бюджетной политики.

²⁰ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. Available at: https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

Верификация методики осуществлена на примере муниципальных образований Дальневосточного федерального округа за 2011–2020 гг.

Выявлено, что в ДФО на протяжении всего анализируемого периода именно ГО в своей массе формировали группу муниципалитетов, наиболее активных в части отклика их бюджетов на меры государственной региональной политики.

Бюджеты МР в ДФО слабее реагировали на меры государственной поддержки. Однако на протяжении всего периода в семи из одиннадцати дальневосточных субъектов Федерации бюджеты МР показывали средний или выше среднего уровень реакции на государственные меры стимулирования, выступая своеобразными «якорями стабилизации бюджетной активности» для своих муниципалитетов.

Местные бюджеты дальневосточных субъектов РФ с финансово-проблемными бюджетами активнее реагируют на меры государственной поддержки. Причем данный процесс наблюдается как в северных (Республика Саха (Якутия), Камчатский край), так и в южных (Еврейская автономная и Амурская области, Приморский и Хабаровский края) дальневосточных регионах.

Бюджеты муниципалитетов Приморского края на протяжении всего анализируемого периода занимали лидирующие позиции среди МО ДФО, демонстрируя наиболее высокие

значения интегральных рейтингов бюджетной активности как по ГО, так и по МР. Явными аутсайдерами с «затухающей» реакцией на меры государственной поддержки стали муниципалитеты Чукотского автономного округа. Рейтинги бюджетной активности ГО и МР автономного округа опустились с высот I–II группы в 2011 году до уровня III группы в 2020 году.

Показано, что формирование в Магаданской и Сахалинской областях одноуровневых систем местного самоуправления не способствовало росту активности бюджетов вновь сформированных городских округов. Это ставит перед региональными правительствами дилемму – поддерживать двухуровневую структуру муниципалитетов в регионе («муниципальный район – поселения») или отказаться от муниципальных районов в пользу городских округов и одноуровневой системы МСУ? Этот вопрос дискуссионный, он требует расчетов и обоснований для каждого конкретного случая и субъекта Федерации.

Научная значимость выполненного исследования заключается в развитии методологии для количественной оценки сравнительной активности местных бюджетов в части мер государственной поддержки муниципального развития. Верификация методики на примере муниципалитетов ДФО показала, что предложенный подход имеет реальную практическую значимость.

Литература

- Барабаш Е.С., Леонов С.Н. (2023). Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России // Известия Байкальского государственного университета. Т. 33. № 1. С. 46–56.
- Барабаш Е.С., Леонов С.Н., Примаченко Л.С. (2014). Оценка результативности государственной региональной политики в отношении муниципальных образований // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. № 2. С. 128–136.
- Белов А.В. (2012). Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации // LAP LAMBERT Academic Publishing. 196 с.
- Ермакова Е.А., Болякина О.В. (2012). Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. № 12 (492). С. 2–8.
- Зайцева Ю.С. (2007). Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города». 106 с.
- Коротина Н.Ю. (2014). Методика анализа финансового состояния бюджетов муниципальных образований // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. № 17 (353). С. 17–27.
- Котов А.В. (2020). Оценка эффективности инструментов региональной политики // Экономика региона. Т. 16. № 2. С. 352–362.

- Котов А.В. (2022). Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. Т. 10. № 1.
- Кузнецова О.В., Бабкин Р.А. (2021). Типология муниципальных образований для мониторинга их социально-экономического развития // Федерализм. Т. 26. № 4 (104). С. 35–53.
- Кузнецова О.В. (2006). Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. № 3. С. 56–67.
- Кулаковский Е.С. (2019). Индикаторы устойчивого социально-экономического развития в принятии управленческих решений на уровне муниципальных районов (на примере Воронежской области) // Региональные исследования. № 2 (64). С. 25–35.
- Лавров А., Сазерлэнд Д., Литвак Дж. (2001). Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. № 4.
- Левина В.В. (2017). Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы // Управленец. № 3 (67). С. 18–24.
- Леонов С.Н. (2020). Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 3. С. 28–45.
- Леонов С.Н. (2023). Финансовые и структурные аспекты реформы местного самоуправления в России: монография / отв. редактор Н.Н. Михеева. Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН. 232 с.
- Леонов С.Н. (2021). Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 14. № 6. С. 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9
- Макарова С.Н. (2012). Методика финансового анализа и оценки программных расходов бюджета публично-правового образования // Аудит и финансовый анализ. № 6. С. 123–133.
- Минакир П.А., Прокапало О.М. (2017). Централизация и автономизация как факторы социально-экономического развития Дальнего Востока России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 10. № 6. С. 24–41.
- Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. (2011). Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. № 3. С. 39–57.
- Печенская-Полищук М.А. (2020). Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 2. С. 71–88. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5
- Пинская М.Р., Зиганшина Л.А. (2015). Сбалансированность региональных и местных бюджетов: проблемы и пути решения // Инновационное развитие экономики. № 6 (30). С. 90–98.
- Прокапало О.М. (2003). Региональная социально-экономическая динамика: Дальний Восток и Забайкалье. Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН. 256 с.
- Пузанов А.С. (2021). Потенциал для развития муниципалитетов // Бюджет. № 10 (226). С. 56–59.
- Селявина Е.А. (2015). Оценка эффективности государственных финансовых институтов пространственного развития: опыт России // Пространственная экономика. № 1. С. 91–108.
- Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050 (2011) / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. Владивосток: Дальнаука. 912 с.
- Соломко М.Н. (2019). Сбалансированность бюджетов: подходы к определению и оценке // Вестник университета. № 3. С. 143–150. DOI: 10.26425/1816-4277-2019-3-143-150
- Сухарев О.С. (2015). Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 1 (23). С. 17–28.
- Широков А.Н., Юркова С.Н. (2020). Проблемы развития местного самоуправления на современном этапе: взгляд муниципального сообщества // Муниципальная академия. № 4. С. 77–79.
- Яшина Н.И., Емельянова О.В. (2008). Методика оценки финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 5. С. 154–166.

- Яшина Н.И., Ясенев А.В., Ясенев В.Н. (2012). Совершенствование методов оценки бюджетной устойчивости муниципальных образований и субъектов РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 1-1. С. 244–253.
- Яшина Н.И., Яшин С.Н., Богомолов С.В., Малова Н.Г. (2020). Методический инструментальный мониторинг кредитоспособности регионов и муниципальных образований // Научное обозрение: теория и практика. Т. 10. № 2 (70). С. 269–282. DOI: 10.35679/2226-0226-2020-10-2-269-282
- Dollery B., Byrnes J., Crase L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), 1–14. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9)
- Fratesi U., Perucca G. (2014). Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies: An assessment for CEE regions. *Investigaciones Regionales*, 29, 165–191. Available at: <https://old.aecr.org/images/ImatgesArticles/2014/10/08Fratesi.pdf>
- Kornai J. (1986). The soft budget constraint. *KYKLOS*, 39(1), 3–30. Available at: <http://www.kornai-janos.hu/Kornai1986%20The%20Soft%20budget%20Constraint%20-%20Kyklos.pdf>
- Pevcin P. (2017a). The evidence on the existence of economies of scale in local government units. In: *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC): Conference Proceedings*. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Pevcin P. (2017b). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. In: *Future World by 2050: 8th International Scientific Conference (Croatia, Pula, 1–3 June 2017)*. Available at: https://fet.unipu.hr/_download/repository/Future_World_2050_-_Conference_Proceedings.pdf
- Temple M. (1994). *Regional Economics*. London: St. Martin's Press.

Сведения об авторе

Сергей Николаевич Леонов — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований ДВО РАН (680042, Российская Федерация, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Leonov S.N.

Reaction of Municipal Budgets to State Regulation Measures: Assessment Methodology

Abstract. The geographical scale of the Russian Federation dictates the need for differentiated spatial implementation of economic strategy and tactics. The municipal component of these processes is particularly important, since a significant part of regional resources is formed at the local level, causing multiplicative effects in the structures operating in the territory. In the conditions of sanctions pressure and lack of funds to finance the development of municipalities, it is necessary to take into account the reaction and extent of activity of local budgets in relation to government incentive measures. It is necessary to understand which municipalities' budgets react more actively to the managing effects of state policy; this will effectively stimulate the development of municipalities in the conditions of financial constraints of state bodies. The paper proposes and verifies a methodological approach to the comparative assessment of the activity of municipal budgets in terms of measures of state financial support for municipal development. The approach is based on the maximin criterion and is implemented on the example of municipalities included in the Far Eastern Federal District, which is Russia's largest one. The information base comprises data of the Federal Treasury on the state of municipalities' consolidated budgets for 11 Far Eastern constituent entities of the Russian Federation for 2011, 2015 and 2020. We analyze the consolidated budgets of all 164 municipal districts and 66 urban okrugs and estimate their comparative activity in relation to the measures of state financial stimulation of municipal development. We reveal high polarization of the activity of local budgets regarding state regulation measures. We show that the budgets of urban okrugs react more actively to government measures than the budgets

of municipal districts. The budgets of urban districts formed a group of local budgets with the most active response to state regulation measures. Nevertheless, the transition of the Magadan and Sakhalin oblasts to single-level local government systems consisting only of urban okrugs by 2020 did not contribute to increasing the activity of the budgets of urban okrugs in these regions in relation to state regulation measures in comparison with other municipalities of the Far Eastern Federal District. The proposed mechanism makes it possible to provide territorial administration bodies with methodological tools for in-depth analysis and comparative assessment of the extent of activity of municipal budgets in relation to state regulation measures.

Key words: municipalities, local budget, stimulation of municipal development.

Information about the Author

Sergei N. Leonov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (153, Tikhoookeanskaya Street, 680000, Khabarovsk, Russian Federation; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Статья поступила 26.06.2023.