

Научная статья

УДК 332.14

JEL R51, R58

DOI 10.25205/2542-0429-2022-22-1-130-146

Региональные и муниципальные финансы в стратегическом планировании

Александр Сергеевич Новоселов¹

Александр Васильевич Фалеев²

^{1, 2} Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
Новосибирск, Россия

¹ asnov@ieie.nsc.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7484-3527>

² office-kg@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8321-4968>

Аннотация

Финансовая самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований является одним из важнейших условий для полноценного их функционирования, а также для более активного включения в процессы стратегического планирования. Для обеспечения долгосрочного социально-экономического развития муниципальных образований, регионов и страны в целом стратегическое развитие и планирование имеет огромное значение, при этом существуют проблемы, связанные с реализацией данного инструмента на местах и в регионах, что определяет актуальность данного исследования. Процессы централизации в распределении бюджетных поступлений в России тормозят эффективное использование потенциала региональной и местной бюджетной системы для развития регионов. Целью исследования является изучение общих и отличительных особенностей формирования региональных и муниципальных финансов в Российской Федерации. В статье рассмотрена нормативно-правовая база бюджетного обеспечения стратегического планирования регионов и муниципальных образований, проанализированы актуальные труды российских и зарубежных авторов, посвященные данной тематике, приведен опыт зарубежных государств, обоснованы принципы работы бюджетных систем регионов и муниципальных образований, затронуты проблемы бюджетного обеспечения регионального и муниципального стратегического планирования, а также предложены пути решения обозначенных проблем, сформулированы направления для дальнейших исследований. В ходе работы авторами были выявлены тенденции бюджетного перераспределения средств в регионах, предложены способы его совершенствования и оптимизации для целей повышения эффективности регионального и муниципального стратегического планирования. Результаты исследования позволяют определить роль распределения бюджетных средств внутри региона, а также межбюджетных трансфертов в процессах стратегирования и наметить пути совершенствования существующих систем.

Ключевые слова

стратегическое планирование, государственное управление, региональное развитие, региональная экономика, бюджетная финансовая система, региональные и муниципальные финансы

Источник финансирования

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» № 121040100283-2

© Новоселов А. С., Фалеев А. В., 2022

ISSN 2542-0429

Мир экономики и управления. 2022. Том 22, № 1. С. 130–146

World of Economics and Management, 2022, vol. 22, no. 1, pp. 130–146

Для цитирования

Новоселов А. С., Фалеев А. В. Региональные и муниципальные финансы в стратегическом планировании // Мир экономики и управления. 2022. Т. 22, № 1. С. 130–146. DOI 10.25205/2542-0429-2022-22-1-130-146

Regional and Municipal Finance in Strategic Planning

Alexander S. Novoselov¹, Alexander V. Faleev²

^{1,2} Institute of Economics and Industrial Engineering
of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
Novosibirsk, Russian Federation

¹ asnov@ieie.nsc.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7484-3527>

² office-kg@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8321-4968>

Abstract

The financial independence of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities is one of the most important conditions for their full-fledged functioning, as well as for more active involvement in the processes of strategic planning. To ensure the long-term socio-economic development of municipalities, regions and the country as a whole, strategic development and planning is of great importance, while there are problems associated with the implementation of this tool on the ground and in the regions, which determines the relevance of this study. The processes of centralization in the distribution of budget revenues in Russia hinder the effective use of the potential of the regional and local budget system for the development of regions. The main purpose of this research is to study the general and distinctive features of the formation of regional and municipal finance in the Russian Federation. The article examines the regulatory and legal framework for budgetary support for strategic planning of regions and municipalities, studies the current works of Russian and foreign authors on this topic, provides the experience of foreign countries, analyzes the existing principles of the budgetary systems of regions and municipalities, touches on the problems of budgetary provision of regional and municipal strategic planning, as well as proposed solutions to the identified problems, formulated directions for further research. In the course of the work, the authors identified trends in the budgetary reallocation of funds in the regions, proposed ways to improve and optimize it in order to increase the efficiency of regional and municipal strategic planning. The results of the study make it possible to determine the role of the distribution of budgetary funds within the region, as well as interbudgetary transfers in the process of strategizing, as well as to outline ways to improve the existing systems.

Keywords

strategic planning, public administration, regional development, regional economy, budgetary financial system, regional and municipal finance

Funding

The research was carried out with the plan of research work of IEIE SB RAS, project “Regional and municipal strategic planning and management in the face of upgrading public regional policy and digital economy development”, no. 121040100283-2

For citation

Novoselov A. S., Faleev A. V. Regional and Municipal Finance in Strategic Planning. *World of Economics and Management*, 2022, vol. 22, no. 1, pp. 130–146. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2022-22-1-130-146

Введение

Стратегическое планирование в современных условиях становится одним из эффективных инструментов муниципального и регионального развития. Документы стратегического планирования позволяют получить представление

о приоритетных направлениях развития общества и деятельности органов государственной власти, а также являются способом регулирования действий по достижению поставленных целей развития.

Понятие долгосрочного стратегического планирования используется в хозяйственной сфере со второй половины 50-х гг. XX в. Концепция финансового (бюджетного) планирования, преобразованная под нужды рыночной экономики в концепцию долговременного планирования, также получила распространение в этот период. Первоначальный опыт применения стратегического планирования в деятельности организаций и органов государственной власти, а также его теоретическое обоснование, относятся к 1960-м гг. Постепенно, в 1980–1990 гг. происходит расширение теории и методологии стратегического планирования в первую очередь в сфере государственного управления.

В России и СССР планирование социально-экономических процессов можно охарактеризовать как переход от индикативного планирования к директивному. В 1990-х гг. по причине несовершенства директивного планирования, отсутствия ресурсов для социально-экономического развития и его долговременного планирования Россия была вынуждена практически полностью отказаться от планирования социально-экономического развития территорий [1].

Возрастающая роль стратегического планирования на региональном уровне, а также на уровне местного самоуправления предопределяет актуальность исследования тенденций развития регионального и муниципального стратегирования и его бюджетно-финансового обеспечения как важнейшей составляющей ресурсной базы стратегического планирования. В процессе муниципального стратегирования учитываются такие факторы, как влияние внешней среды на состояние муниципального образования, информационная обеспеченность, сильные и слабые стороны муниципального образования.

Целью данного исследования является изучение общих и отличительных особенностей формирования региональных и муниципальных финансов в Российской Федерации. Для достижения цели нами поставлены следующие задачи:

- оценить опыт стран с преобладающей рыночной экономикой по вопросам формирования региональных и местных бюджетов;
- определить отличительные особенности формирования муниципальных бюджетов в Российской Федерации;
- охарактеризовать основные проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов;
- дать рекомендации для совершенствования процессов регионального и муниципального стратегического планирования.

Объектом исследования являются процессы стратегического планирования регионов и муниципальных образований. Предмет исследования – бюджетные отношения регионов и муниципальных образований.

Методологическую основу исследования составляют работы ведущих российских и зарубежных специалистов в области стратегического планирования и изучения подходов и инструментов управления развитием городов. Применялись методы финансово-экономического анализа, экспертных оценок, статистические методы количественной обработки данных.

Теоретические аспекты и существующие подходы

В вопросах стратегического планирования бюджетная обеспеченность – один из ключевых вопросов. Актуальным является процесс обеспечения связи долгосрочного бюджетного планирования со стратегическим планированием, определение приоритетов развития бюджетной системы, включая установление принципов налоговой, бюджетной политики в области доходов, расходов, а также в сфере межбюджетных отношений. Данная тема широко освещается такими авторами, как В. Е. Селиверстов [2], В. И. Клиторин [3], Т. В. Сумская [4], Б. Л. Лавровский [5], С. В. Шеремета [6], В. В. Климанов [7], Е. М. Бухвальд [8], Б. А. Ковтун, В. Н. Папело [9] и др., которые в своих исследованиях рассматривают данные процессы с различных позиций.

В настоящее время, когда процессы урбанизации набирают всё большие обороты, актуальными остаются вопросы стратегического планирования развития местной экономики и муниципальных финансов, что было подчеркнуто в новой Программе развития городов Генеральной Ассамблеи ООН до 2030 года¹. Если судить по опыту развитых стран, то можно сделать вывод, что при наличии стабильной рыночной экономической системы, межбюджетные отношения способствуют укреплению и формированию достаточно самостоятельных региональных и местных бюджетов, учитывающих территориальные особенности и потребности.

В XXI в. популярным явлением в стратегическом планировании в Европе стала формулировка конкретной цели муниципального развития, например:

- развиваться как город европейской культуры – Амстердам (Нидерланды);
- стать столицей информации Евросоюза – Кёльн (Германия);
- развиваться как центр технологических инноваций – Манчестер (Великобритания);
- стать городом передовых технологий связи – Нюрнберг (Германия);
- развиваться как метрополитенский ареал – Роттердам (Нидерланды);
- стать европейским центром высококачественного производства – Брадфорд (Великобритания).

В Западной Европе органами местного самоуправления используется схема планирования «снизу вверх», т. е. обеспечивается непосредственное участие граждан в городской жизни и разработке стратегии городского развития, с целью повышения качества жизни населения, что способствует децентрализации муниципального управления. США применяют несколько иной метод. Там существуют две формы управления процессами стратегирования, которые способствуют всестороннему рассмотрению вопроса: осуществление стратегического планирования органами муниципальной власти; привлечение специализированных организаций на основе института государственно-частного партнерства [10].

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который призван повысить уровень эффективности системы управления, пробудило широкий отклик в среде научной общественно-

¹ The New Urban Agenda. United Nations. 2017. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

сти и специалистов, которые занимаются вопросами управления на региональном и муниципальном уровне. Этот закон определяет экономико-организационные основы стратегического планирования, полномочия различных уровней органов власти, формы их взаимодействия, обеспечивает прозрачность на стадиях подготовки, обсуждения и согласования прогнозных документов. Эксперты, которые анализируют этот закон, обращают внимание на разночтения, содержащиеся в самом законе, и на несоответствия, проявляющиеся при его применении, с ранее утвержденными законами. Определенный перечень вопросов, возникающих в связи с применением Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», был сформирован представителями регионов и городов на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Критическая оценка Закона представлена в экономической литературе.

Вместе с тем следует отметить, что вся дискуссия, развернувшаяся вокруг данного закона, естественно связана с правовыми, юридическими нестыковками и не отражает содержательные социально-экономические аспекты планово-прогнозных документов. Но эти документы и их содержательное наполнение заслуживают еще большего внимания и обсуждения. К сожалению, концептуальные вопросы управления на региональном и муниципальном уровне такого внимания не получили, хотя отдельные предложения по данным вопросам неоднократно высказывались как в отечественной экономической литературе, так и в зарубежной.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет основные аспекты осуществления стратегического планирования по стране в целом, однако полномочия органов местного самоуправления по стратегическому планированию прописаны всего лишь в одной небольшой статье, которая не содержит конкретных указаний по интегрированию местного уровня власти в национальную схему планирования.

В Российской Федерации региональное и муниципальное стратегическое планирование до сих пор не имеет четкой единой системы, которая объединила бы все документы стратегического планирования и сформировала единую систему норм, предусматривающих последовательность действий по их реализации. Подобные идеи высказываются достаточно часто, но до сих пор остаются неосуществленными.

В связи с этим представляют научный и практический интерес работы таких авторов, как А. В. Стародубцев [11], В. Нордхаус [12], И. Маркес, Е. Назруллаева, А. Яковлев [13], С. Ансолабехере, Дж. М. Снайдер [14], посвященные изучению влияния электоральных циклов и социально-экономических приоритетов на распределение бюджетных средств. В их трудах также рассматривается управление территориальным развитием с помощью инструментов бюджетного перераспределения, включая бюджетные инвестиции, финансовую помощь и собственные (налоговые и неналоговые) источники дохода. 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 [15].

Заслуживает внимания исследование Е. А. Коломак [16], в котором был проведен анализ фискальной политики в РФ с использованием методов пространственной эконометрики с точки зрения дивергенции и конвергенции регионов РФ, в том числе была проверена гипотеза об отсутствии межрегиональных эффектов. Тем же автором было проанализировано влияние инвестиционной активности на среднедушевые доходы населения в РФ в пространственном аспекте. О. Т. Гаспаряном [17] были исследованы социально-политические аспекты взаимозависимости между пространственными объектами (странами или регионами).

Во многих работах отмечается, что переход от плановой системы к рыночным принципам ее формирования, перераспределения финансовых потоков, бюджетных средств, требуемых для экономического развития, поставили перед субъектами Федерации проблему финансово-экономических взаимодействий. Но для того, чтобы обосновать финансово-бюджетную основу развития региона, необходимо в процессе исследования использовать воспроизводственный подход, при котором региональная экономика должна рассматриваться как целостная система. Для этого целесообразно охарактеризовать место региональной экономики в системе финансово-экономических отношений и определить ее специфические черты как объекта управления с позиций воспроизводственного подхода, характерные закономерности экономических процессов, их взаимозависимость и на этой основе разработать механизм управления.

Основная проблема регионального управления, которая имеет научное и практическое значение, связана с финансовым обеспечением развития региона. Достижение главной цели управления развитием любого региона, направленной на рост благосостояния населения, требует формирования надежной финансовой базы, определяющей возможности будущего развития.

Современная модель формирования финансовой базы развития региона характеризуется, во-первых, множественностью каналов поступления финансовых ресурсов на его территорию и, во-вторых, различием механизмов воздействия на отдельные каналы, по которым поступают финансовые ресурсы.

Основными источниками образования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона являются:

- предпринимательская деятельность в сфере производства товаров и услуг, в сфере торговли, финансово-кредитной системы;
- финансовые ресурсы, получаемые из федерального бюджета для выполнения целевых программ (если они реализуются на территории) и государственных фондов социального обеспечения;
- финансовые ресурсы, поступающие в виде дотаций, субсидий, субвенций и средств на реализацию региональных программ;
- кредиты, используемые на коммерческой основе;
- средства населения, поступающие на территорию в виде налогов, сборов и инвестиций.

Анализ источников формирования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона призван дать ответ на следующие вопросы:

- какова роль собственных финансовообразующих источников в укреплении финансового потенциала развития региона;

- какова структура финансовообразующих источников и распределение средств между производителями и различными уровнями финансово-бюджетной системы;
- какова роль населения в формировании финансовой базы развития региона;
- в какой мере привлекаются ресурсы финансово-кредитного рынка для расширения финансовой базы развития региона;
- какова роль федерального уровня в финансировании социально-экономического развития региона;
- какова способность региона обеспечить свою финансовую самодостаточность.

Механизм регулирования и воздействия на различные источники поступления финансовых ресурсов в экономику региона неодинаков. Воспроизводство финансовых ресурсов региона определяется прежде всего состоянием экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям.

Главными факторами, которые влияют на финансовую самообеспеченность региона, являются:

- отраслевая структура промышленности и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках;
- уровень развития сферы услуг в регионе;
- технический уровень производства и его восприимчивость к инновациям;
- востребованность производимых товаров и услуг на рынке;
- развитость рыночной и социальной инфраструктуры, обеспечивающей всю совокупность региональных воспроизводственных процессов.

Механизм воздействия на собственные источники, формирующие финансовую базу, – это использование всех инструментов механизма поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики региона (развитие инфраструктуры, информационная поддержка, доленое финансирование, кредиты, налоговые льготы, отсутствие бюрократических барьеров для вхождения в бизнес и др.).

Известно, что главными финансовыми источниками, обеспечивающими исполнение расходных обязательств и реализацию функций регионального и муниципального управления, являются их бюджеты. При этом доходными источниками бюджетов являются налоги и сборы, закрепленные за региональными и местными бюджетами, неналоговые доходы, отчисления от регулирующих налогов и финансовая помощь из бюджета вышестоящего уровня. Нормативы отчислений и размеры финансовой помощи регулируются Бюджетным кодексом РФ, нормативными актами о межбюджетных отношениях и ежегодно принимаемыми законами о бюджете субъекта Федерации.

Одним из основополагающих принципов построения российской бюджетной системы является бюджетная самостоятельность каждого уровня. Применительно к местным бюджетам этот принцип означает:

- право представительных и исполнительных органов муниципального управления на местном уровне самостоятельно формировать и распределять бюджетные средства;
- иметь собственные источники доходов, определяемые в соответствии с федеральным законодательством и законами субъекта Федерации.

Существующая в настоящее время практика формирования региональных и местных бюджетов состоит не в том, чтобы сбалансировать доходы и расходы, а в том, чтобы ограничить расходы рамками доходов, поэтому процесс формирования бюджета сводится к распределению средств по минимуму на неотложные нужды. Органы регионального и местного самоуправления вынуждены проводить выборочную политику финансирования собственных обязательств. В этих условиях пропадает сама возможность проведения ответственной бюджетной политики, повышения качества услуг, эффективного управления расходами и привлечения инвестиций в развитие территории. Не случайно, когда речь идет об экономической самостоятельности субъектов Федерации и о местном самоуправлении, как правило, говорится о полномочиях власти и почти не упоминается, что это еще и ответственность власти перед населением. Но в условиях, когда почти все субъекты Федерации, а тем более муниципальные образования, являются дотационными, органы власти зависимы прежде всего от вышестоящих органов управления, а не от своих сообществ.

Налогово-бюджетная система в ее нынешнем состоянии, безусловно, нуждается в серьезном изменении, и эти изменения должны быть целенаправленными, способными решить следующие задачи:

- сокращение встречных финансовых потоков, при этом нормативы отчислений от федеральных налогов в местный бюджет устанавливаются таким образом, чтобы не возникала ситуация, при которой необходимо изъятие избыточных налогов, что порождает встречные потоки;
- в тех случаях, когда налоговый потенциал территории достаточно высок, налогово-бюджетная политика должна обеспечивать формирование самостоятельного бюджета, тогда появятся и условия для реальной ответственности органов местной власти перед населением;
- стимулирование заинтересованности местных органов управления в развитии доходной базы и возможности воздействия на ее рост.

Одна из важнейших функций регионального управления состоит в обеспечении эффективного пространственного развития на основе использования ресурсного потенциала всей территории, особенно той ее части, которая касается финансово-бюджетных отношений. На основе анализа зарубежного опыта регионального управления можно сделать вывод о том, что такой подход позволяет обеспечить эффективное решение финансово-экономических проблем развития территории.

Региональные и муниципальные финансы в стратегическом планировании

Существует мнение, что бюджетное перераспределение следует понимать с позиции использования бюджетного потенциала согласно государственным потребностям, приоритетам и установленным законом полномочиям. Из табл. 1 видно, что прирост объема местного бюджета обеспечивается за счет роста НДФЛ.

Таблица 1

Динамика структуры налоговых источников местных
бюджетов РФ, % *

Table 1

Dynamics of the structure of tax sources local budgets
of the Russian Federation

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 на 2003 г.)	0,37	—	—
Налог на игорный бизнес	0,35	—	—
Налог на дарение	0,16	—	—

* По данным Федерального казначейства России (<https://roskazna.gov.ru/dokumenty/arkhiv/>).

Почти двукратный его прирост за период с 2004 по 2018 г. обусловлен, на наш взгляд, политикой вывода заработных плат из нелегальных схем выплат, при которых работники устроены неофициально либо с минимальным размером оплаты труда. Следовательно, основой для местных бюджетов является бизнес, обеспечивающий жителей муниципальных образований рабочими местами и налогооблагаемой базой.

Таким образом, становится очевидным, что одним из путей решения вопросов недостаточности бюджетов является стимулирование развития малого и среднего бизнеса и укрепление его позиций на рынке. Существует два основных способа стимулирования развития малого бизнеса, которые целесообразно применять в дальнейшем.

1. Бюджетное субсидирование малых предприятий. Поддержка малого бизнеса местными органами управления может осуществляться посредством предоставления субсидий, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого бизнеса. При этом существует проблема недостаточности финансовых ресурсов для подобного стимулирования.

2. Оптимизация налоговой нагрузки малых предприятий. Многими авторами высказывается мнение, что налоговое бремя не должно быть губительным для бизнеса, но при этом должен соблюдаться баланс в отношении интересов местных бюджетов. Представляется целесообразным проводить анализ влияния установленных местными властями величин коэффициентов при взимании единого налога на вмененный доход с предприятий, на налоговую нагрузку.

Из табл. 2 видно, что в основной массе региональные бюджеты используют межбюджетные трансферты. Более половины субъектов зависят от межбюджетных трансфертов на треть и более своих бюджетов. Соотношение налоговых / неналоговых доходов и трансфертов представлено инверсионно. В 2018 г. соотношение числа региональных бюджетов, чья наполняемость на треть обеспечена за счет межбюджетных трансфертов, составило 51 к 85 анализируемым бюджетам.

Таблица 2
Распределение бюджетов регионов в 2012–2018 гг. *

Table 2
Distribution of regional budgets in 2012–2018

Интервал удельного веса доходов, %	Количество регионов в группах						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
По удельному весу полученных налоговых и неналоговых доходов							
10–20	2	2	3	2	1	2	0
20–30	4	2	4	2	3	1	3
30–40	1	4	2	5	3	6	8
40–50	6	5	4	2	4	3	2
50–60	10	10	11	10	7	5	6
60–70	13	9	11	14	12	16	16
70–80	18	19	17	14	15	12	16
80–90	26	29	28	26	29	29	23
90–100	3	3	5	10	11	11	11
По удельному весу безвозмездных перечислений из федерального бюджета							
10–20	5	6	7	11	14	13	11
20–30	25	26	26	25	29	29	23
30–40	18	20	18	17	14	13	18
40–50	15	8	12	12	13	13	15
50–60	9	12	9	9	4	6	6
60–70	5	4	4	2	4	3	3
70–80	2	2	2	5	4	5	6
80–90	3	3	4	2	2	1	2
90–100	2	2	3	2	1	2	1

* По данным Федерального казначейства РФ (<https://roskazna.gov.ru/dokumenty/arkhiv/>) и законов о бюджете 2012–2018 гг. (<http://pravo.gov.ru/>).

Многие российские и зарубежные авторы в своих исследованиях затрагивают тему политизированности межбюджетных отношений, обоснованности распределения доходных полномочий и расходных обязательств. В федеративных государствах значительно разнится степень распространенности обозначенной проблемы, а также механизмы регулирования межбюджетных трансфертов. В основ-

ном, молодые федеративные государства демонстрируют достаточно высокий уровень централизации доходов, а также активное использование вертикальных трансфертов.

В Российской Федерации отсутствуют субъекты, чьи бюджеты не зависели бы от безвозмездных перечислений. Кроме того, за последние годы количество регионов, обладающих стабильными собственными доходами бюджета, не сократилось. Из этого вытекают сложности с долгосрочным планированием социально-экономического развития территорий.

В условиях слабой диверсификации налоговой структуры усиление процессов централизации, в частности касающихся размеров отчислений налога на доходы физических лиц (являющегося бюджетообразующим), значительно снизило финансовую стабильность местных бюджетов.

В связи со значительным сокращением налоговых источников местных бюджетов за последние десятилетия вдвое возросли размеры трансфертных платежей. По данным Федерального казначейства РФ, в 2003 г. доля таких платежей не превышала 26 %, в 2006–2009 гг. – 56 %, а с 2009 г. их размер не опускался ниже 60 %.

В настоящее время применяются следующие перераспределительные бюджетные инструменты.

Инструменты, касающиеся налога на доходы физических лиц. Около 50 % собственных доходов местных бюджетов составляют доходы от НДФЛ. В соответствии с законодательством НДФЛ является федеральным налогом, полномочия по перераспределению которого предоставлены регионам. Однако его перераспределение крайне нестабильно и изменчиво, что мешает долгосрочному планированию.

Инструменты, касающиеся налоговых доходов от имущества. Налог на имущество физических лиц и земельный налог являются местными. Однако доходы бюджетов от этих налогов составляют менее 17 %. Сравнивая эти показатели с зарубежными, следует отметить, что, например, в США такой налог является основным источником налогового дохода бюджета – около 70–75 %, в Канаде – до 80 %, в отдельных штатах Австралии – до 90 %. В России потенциал данного вида налоговых доходов не реализован, так как существует множество проблем, связанных с учетом недвижимого имущества, а также низким уровнем собираемости. Согласно данным ФНС, задолженность по уплате местных налогов в бюджеты муниципальных образований на 01.01.2019 составила около 92 млрд рублей.

Если говорить о децентрализованном предоставлении государственных услуг, следует учитывать следующее: неоднородность распределения населения по территории государства, различия в предпочтениях по качеству и количеству предоставляемых благ; близость местных правительств к населению, и, как следствие, большая доступность актуальной информации, касающейся нужд общества конкретного региона или муниципального образования; более быстрая реакция на проблемы, возникающие в обществе при введении и адаптации новых методов государственного регулирования.

Еще одной существенной причиной большого процента использования вертикальных трансфертов является значительное неравенство доходов бюджетов

субъектов Российской Федерации и необходимость финансирования гарантированных государством благ и услуг, качество и количество которых не может сильно различаться в зависимости от территории. При существующих более-менее одинаковых объемах расходных обязательств доходы бюджетов субъектов сильно разнятся, что приводит к необходимости компенсировать образовавшиеся разрывы, в том числе за счет трансфертов.

Расходные и доходные полномочия между уровнями власти распределяются согласно принципам смещения доходов в пользу центрального правительства в большинстве государств с федеративной формой власти. При существовании многоуровневой системы бюджетных услуг государственные услуги должны предоставляться центром, если они создают положительные эффекты, которые распространяются и на другие территории, общественные блага более эффективно предоставлять централизованно, а также для решения локальных проблем за счет большей мобильности производственных факторов, необходимости обеспечить всеобщее равенство в получении государственных услуг.

Так как налоговые инструменты распределены между уровнями власти, возникают различные эффекты, такие как экспорт налогов, нездоровая налоговая конкуренция, чрезмерное или недостаточное налогообложение деятельности и др. Для урегулирования данных внешних эффектов можно предпринять такие меры, как привязка местных налогов к территории – месту проживания или производственной деятельности; снижение налоговой конкуренции за счет отсутствия мобильности налоговой базы нижнего уровня власти; предотвращение распределения местных налогов на те сферы жизнедеятельности, в которых издержки локализованы в рамках одной территории, а выгоды распространяются за ее пределы, а также в обратной ситуации – когда издержки распределены географически, а выгоды сконцентрированы на одной территории. При такой ситуации возникает разрыв между расходными обязательствами и доходными источниками местных бюджетов, который компенсируется за счет системы трансфертов, мандатов и грантов от центрального правительства.

По мнению В. Ф. Лапо, на конкуренцию за инвестиции внутри федеральных округов не оказывает значимого влияния наличие государственных гарантий, залогового обеспечения, налоговых льгот, концессионных соглашений на имущество, льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, государственных региональных заказов, компенсаций и субсидий, т. е. те меры, за счет которых есть возможность снизить риски в условиях рынка [18].

В России в последнее время получили широкое распространение такие элементы институтов регионального развития, как региональные инвестиционные форумы, представляющие собой площадки, на которых объединяются существующие предложения и спрос на инвестиции. В развитых государствах такую функцию выполняют финансовые институты и биржи, однако в развивающихся государствах данные институты еще недостаточно развиты, поэтому возникает необходимость в поиске новых форм удовлетворения потребностей в функционировании рынка инвестиций.

Еще одним важным элементом институтов регионального развития можно назвать индикативное планирование, которое является основным институтом модернизации экономики и способствует повышению конкурентоспособности

рынка [19]. Система индикативного планирования включает в себя деятельность органов власти по подготовке средне- и долгосрочных планов территориально-отраслевого развития регионов в рамках крупных проектов по модернизации. Данный элемент институтов регионального развития получил широкое распространение в таких странах, как Япония (в послевоенный период), Франция, Южная Корея, США, Ирландия, Саудовская Аравия, Малайзия, Китай. Там он представлял собой макроэкономическое планирование, при котором сильна роль государства в экономике, но при этом сохраняется определенная самостоятельность предприятий. В России индикативное планирование использовалось в Республике Татарстан, что позволило этому субъекту стать одним из лидеров по уровню социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности.

Заключение

Исследование показало, что подавляющее большинство регионов РФ находится в большой зависимости от межбюджетных трансфертов. При этом действующая система распределения собираемых в регионе налогов настроена на централизацию основных объемов налоговых поступлений в Федеральном бюджете. Регионы зачастую собирают средств от налогов больше, чем впоследствии получают в качестве трансфертов. При этом такие регионы считаются дотационными, что по логике не верно. Если объем собираемых налогов поддается устойчивому прогнозированию, то трансферты носят срочный характер и не поддаются долгосрочному прогнозированию в интересах построения стратегии развития региона.

Перспективными мерами по созданию условий для включения муниципальных образований в систему национального стратегического планирования можно считать следующие.

1. Увеличение показателей собираемости местных налогов, при котором:
 - минимальные предельные ставки земельного налога закреплялись бы в Налоговом кодексе РФ;
 - был бы упрощен порядок оформления документов, подтверждающих права на недвижимое имущество;
 - установлены предельные сроки для регистрации прав на вновь созданные объекты недвижимости;
 - установлена ответственность для лиц, уклоняющихся от регистрации прав на объекты недвижимости;
 - усовершенствовано правовое регулирование налогообложения объектов незавершенного строительства.
2. Сохранение достигнутого оптимального уровня налогообложения с учетом влияния налоговой нагрузки на благополучие населения.
3. Сокращение теневого сектора в экономике муниципальных образований. На сегодняшний день достаточно серьезной проблемой остаются незаконные схемы выплаты заработной платы и задолженностей по ней, препятствующей увеличению доходной части местных бюджетов. Кроме того, метод выплаты заработной платы «в конверте» лишает граждан многих законных социальных

гарантий, таких как пенсионные накопления, медицинское страхование, выплаты по больничным листам, в случае временной нетрудоспособности, компенсаций при увольнении, декретных выплат и пособий и др.

4. Повышение доходного потенциала местных бюджетов за счет стимулирования развития малого и среднего предпринимательства (с помощью снижения налоговой нагрузки соразмерно уровню доходов субъектов, развития методов имущественной поддержки субъектов малого предпринимательства), роста неналоговых поступлений в местные бюджеты (от использования муниципального имущества и земель).

5. Развитие и стимулирование межмуниципального сотрудничества за счет объединения ресурсов, а также таких форм, как создание союзов и ассоциаций.

Новосибирскому региону, в частности городу Новосибирску, присущи все проблемы малых и средних городов, несмотря на то что он является одним из крупнейших городов России. Налоги, которые поступают в бюджет субъекта (такие как, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций), в последние годы имеют тенденцию к сокращению.

Для формирования благоприятного инвестиционного климата в регионах, а также для создания всех необходимых условий и стимулирования инвестиций, большое значение имеет влияние межрегиональных связей. Хорошим примером может быть расширение транспортных коридоров для увеличения потока товаров и ресурсов между соседними регионами, что положительно скажется на инвестиционной привлекательности регионов. Наличие эффективной системы образования и переподготовки кадров также может иметь положительный эффект, повысив кадровый потенциал не только в регионе нахождения данной системы, но и соседних регионов.

Наличие льгот также вызывает прирост инвестиций в экономику регионов (независимо от того, где они были приняты). Это могут быть различного рода субсидии (бюджетные, компенсация части затрат на уплату процентов по кредитам, частичная компенсация лизинговых платежей и др.), за счет чего инвесторы могут изыскать дополнительные средства. Кроме того, аналогичным образом действуют и формы поддержки при получении кредитов (государственные гарантии и залоговое обеспечение), способствуя увеличению объемов средств, направленных на инвестиции, а также различные формы налоговых льгот.

Все вышеперечисленные меры позволяют снизить риски для инвесторов при использовании различных инструментов, а следовательно, увеличить объем инвестиций и привлечь дополнительные ресурсы.

Список литературы

1. Полтерович В. М. Реформа государственной системы проектной деятельности, 2018–2019 годы // Terra Economicus. 2020. Т. 18, № 1. С. 6–27.
2. Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В. В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2013. 435 с.
3. Клисторин В. И. Межуровневые финансовые потоки в бюджетной системе Российской Федерации // Пространственное развитие современной России:

- тенденции, факторы, механизмы, институты / Под ред. Е. А. Коломак. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. Гл. 6.2. С. 366–376.
4. **Сумская Т. В.** Основные аспекты финансового обеспечения органов местного самоуправления в Российской Федерации // Мир экономики и управления. 2019. Т. 19, № 2. С. 99–115.
 5. **Лавровский Б. Л., Горюшкина Е. А.** Бюджетный федерализм в России: быть или не быть? // Вопросы экономики. 2021. № 1. С. 143–160.
 6. **Шеремета С. В.** Анализ региональных финансов России и устойчивость долга регионов // Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 30–58.
 7. **Климанов В. В., Дерюгин А. Н., Михайлова А. А., Яговкина В. А.** Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Дело, 2019.
 8. **Бухвальд Е. М., Печенская М. А.** Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития // Проблемы развития территорий. 2017. Вып. 4 (90). С. 37–50.
 9. **Ковтун Б. А., Папело В. Н., Волокитин П. Н., Кузьмина Е. С.** Развитие инвестиционной привлекательности территории в условиях цифровой трансформации экономики // Экономика и предпринимательство. 2019. № 11 (112). С. 446–450.
 10. **Микляева К. А.** К вопросу о сущности и бюджетном обеспечении муниципального стратегического планирования // Вопросы территориального развития. 2017. Вып. 3 (38). С. 1–11.
 11. **Стародубцев А. В.** Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. 28 с.
 12. **Nordhaus W.** The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 1975, vol. 42 (2), pp. 169–190.
 13. **Yakovlev A., Marques I., Nazrullaeva E.** 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.
 14. **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.
 15. **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.
 16. **Коломак Е. А., Сумская Т. В.** Оценка роли федеральных трансфертов в субнациональной бюджетной системе Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13, № 2. С. 89–105.
 17. **Гаспарян О. Т.** Применение методов пространственной эконометрики в прикладных политических исследованиях // Политическая концептология. Журнал междисциплинарных исследований. 2017. № 1. С. 41–48.

18. Лано В. Ф. Оценка межрегиональной конкуренции за инвестиции с привлечением законодательных методов стимулирования // Экономика региона. 2020. Т. 16, вып. 2. С. 649–665.
19. Вафин А. М. Индикативное планирование как инструмент реализации промышленной политики в регионе // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 2. С. 32–35.

References

1. **Polterovich V. M.** Reform of the state system of project activities, 2018–2019. *Terra Economicus*, 2020, vol. 18, no. 1, pp. 6–27. (in Russ.)
2. **Seliverstov V. E.** Regional strategic planning: from methodology to practice. Ed. by V. V. Kuleshov; IEIE SB RAS. Novosibirsk, 2013. 435 p. (in Russ.)
3. **Klistorin V. I.** Interlevel financial flows in the budgetary system of the Russian Federation. In: Kolomak E. A. (ed.). *Spatial development of modern Russia: trends, factors, mechanisms, institutions*. Novosibirsk, IEIE SB RAS Publ., 2020, Ch. 6.2, pp. 366–376. (in Russ.)
4. **Sumskaya T. V.** The main aspects of financial support for local governments in the Russian Federation. *World of Economics and Management*, 2019, vol. 19, no. 2, pp. 99–115. (in Russ.)
5. **Lavrovskiy B. L., Goryushkina E. A.** Fiscal federalism in Russia: to be or not to be? *Voprosy Ekonomiki*, 2021, no. 1, pp. 143–160. (in Russ.)
6. **Sheremeta S. V.** Analysis of Russia's regional finances and regional debt sustainability. *Voprosy ekonomiki*, 2020, no. 2, pp. 30–58. (in Russ.)
7. **Klimanov V. V., Deryugin A. N., Mikhaylova A. A., Yagovkina V. A.** Fiscal Federalism: Financial Participation of Regions in Achieving National Development Goals. Moscow, Delo Publ., 2019. (in Russ.)
8. **Bukhvald E. M., Pechenskaya M. A.** Opportunities of local budgets in the implementation of municipal development strategies. *Problems of Development of Territories*, 2017, iss. 4 (90), pp. 37–50. (in Russ.)
9. **Kovtun B. A., Papelo V. N., Volokitin P. N., Kuzmina E. S.** Development of investment attractiveness of the territory in the context of digital transformation of the economy. *Economy and Entrepreneurship*, 2019, no. 11 (112), pp. 446–450. (in Russ.)
10. **Miklyaeva K. A.** To the question of the essence and budgetary support of municipal strategic planning. *Questions of Territorial Development*, 2017, iss. 3 (38), pp. 1–11. (in Russ.)
11. **Starodubtsev A. V.** Political loyalty or economic efficiency? Political and socio-economic factors in the distribution of interbudgetary transfers in Russia. St. Petersburg, Ph.: European University in St. Petersburg, 2009. 28 p. (in Russ.)
12. **Nordhaus W.** The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 1975, vol. 42 (2), pp. 169–190.
13. **Yakovlev A., Marques I., Nazrullaeva E.** 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.

14. **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.
15. **Pechenskaya-Polishchuk M. A.** Instruments and principles for the redistribution of budgetary resources in the region. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 2, pp. 71–88. (in Russ.)
16. **Kolomak E. A., Sumskaya T. V.** Assessment of the role of federal transfers in the subnational budget system of the Russian Federation. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 2, pp. 89–105. (in Russ.)
17. **Gasparyan O. T.** Applying Spatial Econometrics to Applied Policy Research. *Political conceptology. Journal of Interdisciplinary Research*, 2017, no. 1, pp. 41–48. (in Russ.)
18. **Lapo V. F.** Assessment of interregional competition for investment using legislative incentive methods. *Economy of the Region*, 2020, vol. 16, iss. 2, pp. 649–665. (in Russ.)
19. **Vafin A. M.** Indicative planning as a tool for implementing industrial policy in the region. *The Review of Economy, the Law and Sociology*, 2013, no. 2, pp. 32–35. (in Russ.)

Информация об авторах

Александр Сергеевич Новоселов, доктор экономических наук, профессор

SPIN 1184-9500

Scopus Author ID 56501642200

WoS Researcher ID L-7818-2015

Александр Васильевич Фалеев, кандидат экономических наук

SPIN 771754

WoS Researcher ID AAE-5071-2021

Information about the Authors

Alexander S. Novoselov, Doctor of Sciences (Economics), Professor

SPIN 1184-9500

Scopus Author ID 56501642200

WoS Researcher ID L-7818-2015

Alexander V. Faleev, Candidate of Sciences (Economics)

SPIN 771754

WoS Researcher ID AAE-5071-2021

Статья поступила в редакцию 10.12.2021;

одобрена после рецензирования 16.02.2022; принята к публикации 16.02.2022

The article was submitted 10.12.2021;

approved after reviewing 16.02.2022; accepted for publication 16.02.2022