

На правах рукописи

ЛЕВИНА ВЕРА ВЛАДИМИРОВНА

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

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

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук**

Москва 2017

Работа выполнена в лаборатории «Информатика и диагностика в управлении социальными и экономическими системами» федерального государственного учреждения «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук»

Научный консультант Швецов Александр Николаевич,
доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты: Валентей Сергей Дмитриевич,
доктор экономических наук, профессор, федеральное
государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский экономический
университет имени Г.В.Плеханова», начальник Научно-
исследовательского объединения (научный руководитель
РЭУ имени Г.В.Плеханова).

Леонов Сергей Николаевич,
доктор экономических наук, профессор,
федеральное государственное бюджетное учреждение
науки «Институт экономических исследований ДВО РАН»,
ведущий научный сотрудник

Пронина Людмила Ивановна,
доктор экономических наук,
федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации», Институт
государственной службы и управления, кафедра экономики
и финансов общественного сектора, профессор

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение
науки «Институт экономики Уральского отделения
Российской академии наук»

Защита состоится «__» ____ 2017 г. в 14:00 на заседании диссертационного совета Д 002.073.06 при федеральном государственном учреждении «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук» (ФИЦ ИУ РАН) по адресу: 117312, Москва, проспект 60-летия Октября, 9 (конференц-зал, 1-й этаж).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФИЦ ИУ РАН, Москва, ул. Вавилова, д. 40.

Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте ФИЦ ИУ РАН <http://www.frcscs.ru/>.

Отзывы и замечания по автореферату в двух экземплярах, заверенные печатью, просьба высыпать по адресу 119333, Москва, Вавилова, д.44, кор.2, ФИЦ ИУ РАН, диссертационный совет Д 002.073.06

Автореферат разослан «__» ____ 2017 г.

Телефон для справок: +7(499) 135-51-64

Ученый секретарь
диссертационного совета
Д 002.073.06, к.э.н.

Рысина В.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Таким образом, в решении коренного вопроса о соотношении *внешней регламентации и саморазвития* в современном процессе территориального развития выбор оказался в пользу *патерналистской модели*, с характерными для нее *субординацией и регламентацией* в системе отношений «государство-регионы-муниципалитеты». Между тем ширятся и укрепляются опирающиеся на фактические данные экспертные мнения, связывающие с выбором именно этой модели нарастание сложностей и обострение проблем в развитии российских регионов. Так, за последние годы существенно возросла величина долга субъектов РФ, превысившая в 2015 г. 2 трлн. руб., более половины регионов исполняют бюджеты с дефицитом и имеют просроченную кредиторскую

задолженность, а более 80 % из них дотационны. Данные проблемы развиваются на фоне общей экономической нестабильности: более половины субъектов РФ в 2016 г. характеризовались отрицательной динамикой инвестиций, в 10 из 46 подобных регионов снижение характеризовалось темпами спада более 20 % к показателям предыдущего года. Падение реальных доходов населения в 2015 г. на 3,2 % и в 2016 г. на 5,9 %, привело к тому, что в 2016 г. в 76 субъектах РФ наблюдалось снижение оборота розничной торговли. Несмотря на стабильно низкий уровень безработицы в России в 75 регионах число высокопроизводительных рабочих мест в 2016 г. сокращалось, что характеризует негативные тенденции в области развития промышленности в большинстве российских регионов. Такое неблагоприятное развитие ситуации заставляет не просто усомниться в обоснованности выбора и эффективности современной модели территориального развития, но и ставить вопрос о целесообразности изменения *принципиального подхода и инструментов регулирования территориального развития*.

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

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

Эти интересы многочисленны, разнообразны и динамичны, что обуславливает сложность их идентификации и трудности согласования. Безусловно приоритетными для территориального развития являются

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

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

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

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

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

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

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

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные задачи:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Установлено, что используемые инструменты регулирования социально-экономического развития территорий не позволяют адекватно учесть интересы участников процесса. Выявленная проблема обусловлена подходом к регулированию развития как одностороннему управляющему воздействию

органов власти субъекта РФ на объекты - муниципальные образования. Такое видение предопределено использованием патерналистской управляемой модели. Сформулирован новый методологический подход к регулированию социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов его участников, в рамках которого обосновано, что в качестве субъектов следует выделять всех носителей интересов, а управляемую деятельность рассматривать не как «субъект-объектное», а как «субъект-субъектное» взаимодействие.

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

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

4. Для формализации процесса регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов предложена соответствующая модель. В ней установлена взаимосвязь инструментов стратегического планирования и финансовых инструментов регулирования территориального развития. Применение разработанной модели позволяет выявить возможности гармонизации интересов регионального и местного уровня при использовании межбюджетных трансфертов как одного из

наиболее эффективных инструментов регулирования социально-экономического развития территорий. Проведенный в диссертационном исследовании анализ практики распределения трансфертов и передачи налоговых доходов на местный уровень показал, что возможность использования данных инструментов не зависит от уровня социально-экономического развития конкретного субъекта РФ. Следовательно, разработанная модель применима в регионах России, характеризующихся различным уровнем социально-экономического развития.

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

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

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

согласовании региональных и муниципальных интересов. В работе предложена методика взаимодействия участников процесса территориального развития, нацеленная на обеспечение самофинансирования развития за счет согласования их интересов.

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

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

10. Систематизированы представления о сущности межмуниципального сотрудничества в контексте перспектив согласования интересов в современных

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

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

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

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

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

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

Научные и практические результаты выполненной работы были использованы при решении задач региональными органами власти и экспертными структурами. Так, при разработке Законодательным собранием Калужской области предложений по организации финансового стимулирования муниципальных образований области была использована разработанная в диссертационном исследовании методика. Комитетом по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области при разработке предложений по повышению эффективности механизмов инициативного бюджетирования в области было рекомендовано использование предложенных авторов методик конкурсного отбора проектов и дальнейшего распределения субсидий. Ассоциацией муниципальных образований Ростовской области при разработке предложений по повышению эффективности распределения дотаций муниципальным образованиям была применена разработанная в диссертации методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями. В Управлении внутренней политики администрации Губернатора Ульяновской области при разработке предложений по совершенствованию программы по поддержке местных инициатив, были использованы положения разработанного в диссертационном исследовании научно-методического подхода к отбору проектов. Использование авторских разработок подтверждено справками о внедрении.

Положения и результаты диссертационной работы были доложены, обсуждены и одобрены на научно-практических конференциях, проводившихся в 2002-2015 гг. на экономическом факультете МГУ, факультете государственного

управления МГУ, РУДН, ТулГУ, Финансовом университете при Правительстве РФ, Государственном университете управления, Калужском филиале Северо-западной академии государственной службы.

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

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

Логика работы соответствует поставленным цели и задачам и отражена в содержании.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1. Сущность и теоретические основы социально-экономического развития территорий

1.2. Инструменты регулирования социально-экономического развития территорий

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

Выводы

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

2.1. Экономические интересы регионов и муниципальных образований

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

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

Выводы

ГЛАВА 3. ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

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

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

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

Выводы

ГЛАВА 4. ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

4.1. Концепция бюджетного окружения

4.2 Инициативное бюджетирование и самообложение граждан как инструменты регулирования социально-экономического развития территорий

4.3. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент муниципального развития

Выводы

ГЛАВА 5. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

5.1. Систематизация основных подходов к оценке эффективности регулирования социально-экономического развития территорий

5.2. Оценка эффективности использования налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития на региональном уровне

5.3. Оценка результативности применения трансфертов как инструментов регулирования социально-экономического развития территорий

Выводы

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЛИТЕРАТУРА

П. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

1. Обоснован методологический подход к регулированию социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов его участников.

При использовании патерналистской модели регулирование является управлением деятельности органов власти субъекта Федерации, направленной на муниципальные образования. В данном случае субъектом управления является региональные власти, а объектами – органы местного самоуправления. При этом не предполагается согласования интересов сторон, а регулирование рассматривается как субъект-объектное взаимодействие. В условиях, когда муниципальный уровень управления становится только объектом регулирующего воздействия, неизбежна рассогласованная или конфликтно-

ориентированная экономическая политика взаимодействующих органов власти. В российской практике при регулировании социально-экономического развития регионов и муниципальных образований применяется именно такой подход. Его многолетнее использование предопределяет низкий уровень эффективности инструментов социально-экономического развития территорий. Выявленная проблема особенно значима в условиях экономической нестабильности, когда уровень бюджетных доходов снижается, а необходимость в расходах на развитие экономики и социальной сферы, напротив, возрастает.

Все это характеризует необходимость формирования эффективной системы взаимодействия региональных и местных властей при регулировании территориального развития, которое, по нашему мнению, должно быть основано на согласовании интересов сторон. В рамках предлагаемого методологического подхода к регулированию социально-экономического развития территорий представляется обоснованной позиция, когда в качестве субъектов регулирования выделяются основные носители интересов в этом процессе. В современных условиях в муниципальном развитии определенную роль играют федеральные власти, использующие инструментарий, предполагающий непосредственное взаимодействие с органами местного самоуправления, в частности, большое распространение получила поддержка моногородов. Однако в диссертации исходя из цели и задач исследования основное внимание было уделено согласованию интересов именно на субфедеральном уровне. В данном контексте регулирование развития рассматривается не как «субъект-объектное» взаимодействие, а как «субъект-субъектное». Очевидно, что возможности субъектов регулирования территориального развития не будут одинаковы. Региональные органы власти, располагая соответствующими ресурсами, имеют существенный потенциал для властно-управленческого воздействия на муниципалитеты, однако и последние могут воздействовать на процесс регулирования социально-экономического развития.

2. Раскрыто содержание интересов региона и муниципальных образований, влияющих на их экономическую политику.

Муниципальные образования и субъекты федерации рассматриваются в диссертационном исследовании как публично-правовые образования. Им присущи экономические интересы, под которыми предлагается понимать их мотивы, реализующиеся в экономической политике, они также могут быть названы *региональные интересы* и *муниципальные интересы*. Следует определить органы, являющиеся выразителями соответствующих интересов. Как отмечают П. А. Кадочников, С. Г. Синельников-Мурылев, И. В. Трунин и С. Н. Четвериков: «Предпочтения региональных властей могут отличаться от предпочтений представительного потребителя из-за наличия собственных интересов

региональной бюрократии»¹. Однако в рамках диссертационного исследования предлагается рассматривать муниципальные и региональные интересы без учета возможных искажений, так как в разработке и реализации региональной и муниципальной социально-экономической политики преимущественно участвует не непосредственно население, а именно органы власти регионального и местного уровней. Поэтому представляется целесообразным, выделяя базовые интересы, ориентироваться на их выражение и реализацию соответствующими властно-управленческими инстанциями. Таким образом, предполагается, что органы власти субъекта федерации и органы местного самоуправления не только отражают агрегированные интересы населения, проживающего на соответствующей территории, и локальных бизнес-сообществ, но и имеют собственные интересы, обусловленные только стремлением эффективно реализовывать возложенные на них полномочия.

Интересы органов местного самоуправления, влияющие на их экономическую политику, в общем случае могут быть охарактеризованы следующим образом:

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

В случае использования межбюджетных трансфертов структура интересов муниципального уровня усложняется, может появляться заинтересованность:

- в получении максимально возможного объема межбюджетных трансфертов на безвозвратной и бесплатной основе без применения каких-либо специальных ограничений по их использованию и деятельности муниципальных властей;
- в поддержании такого – максимально возможного – уровня бюджетной обеспеченности, при котором не будут применен механизм «отрицательных трансфертов»;
- в получении и эффективном использовании тех субвенций, которые предполагают косвенное улучшение ситуации в решении вопросов местного значения.

Основными региональными интересами являются:

- развитие экономики и социальной сферы в приоритетных направлениях;
- увеличение объема доходов консолидированного бюджета субъекта федерации в текущем периоде и среднесрочной перспективе;

¹ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 153.

- выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на территории субъекта федерации, позволяющее обеспечить минимально необходимые расходы бюджетов и социальную стабильность;
- обеспечение максимально эффективной реализации полномочий субъекта федерации.

Под «однонаправленными» интересами понимаются взаимодополняемые мотивы субъектов федерации и муниципальных образований, то есть те, которые ориентированы на единые или сходные социально-экономические цели, и, следовательно, для реализации которых необходимо согласовывать реализацию экономической политики с использованием соответствующих инструментов. Под «разнонаправленными», а значит, потенциально конфликтными интересами мы понимаем такие мотивы в реализации потребностей субъектов федерации и муниципальных образований, которые предполагают взаимоисключающие решения в экономической политике. Возможны ситуации, когда интересы субъекта федерации и входящих в его состав муниципальных образований совпадают и дополняют друг друга, и ситуации, когда возникает несоответствие или конфликт интересов.

Предварительный анализ интересов муниципальных образований, которые должны быть учтены в ходе регулирования территориального развития, позволяет не только спрогнозировать реакцию местных властей в рамках механизма обратной связи, но и изначально использовать такие механизмы регулирования, которые обеспечивают достижение целей на основе согласования интересов.

3. Проведен системный анализ инструментов социально-экономического развития территорий с позиций согласования региональных и муниципальных интересов

В результате анализа инструментов социально-экономического развития территорий была сформирована их классификация в зависимости от степени влияния на согласование региональных и муниципальных интересов. Она представлена в таблице 1. К наиболее действенным инструментам с позиций согласования региональных и муниципальных интересов отнесены межбюджетные трансферты, передача налоговых нормативов, инициативное бюджетирование и межмуниципальное сотрудничество.

Применение каждого из видов межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) может существенно повысить уровень согласования интересов в ходе регулирования территориального развития. На эффективность трансфертов как инструментов развития влияет не только сумма поступлений и цели, на которые они были выделены, но и особенности механизмов и методик распределения средств между получателями.

Таблица 1 – Классификация инструментов регулирования территориального развития

Влияние	Инструменты	Особенности согласования интересов
Существенно влияют на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития	Выравнивающие дотации; Стимулирующие дотации; Субсидии (в т.ч. субсидии из инвестиционного фонда субъекта РФ)	Имеют существенный потенциал к повышению уровня согласованности интересов за счет усиления заинтересованность местных властей в реализации эффективной экономической политики
	Передача налоговых нормативов, инициированная региональными органами власти	
	Инициативное бюджетирование	Предполагает согласование интересов региональных и местных властей, а также жителей и организаций, активно используется в настоящее время, однако, возникают сложности с корректным использованием инструментария
	Межмуниципальное экономическое сотрудничество	Предполагает согласование интересов различных муниципальных образований, имеет большой потенциал, но мало распространено в российской практике
Оказывают некоторое влияние на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития	Стратегии СЭР субъектов РФ и муниципальных образований;	Создают условия для дальнейшего согласования интересов регионального и местного уровня, определяющееся выбранными приоритетами, целями и задачами развития
	Государственные (муниципальные) программы	Конкретизируют условия для дальнейшего согласования интересов регионального и местного уровня, определяющееся выбранными приоритетами, целями и задачами развития
	Передача налоговых нормативов, в обязательном порядке предусмотренная федеральным законодательством; Региональные и местные налоговые льготы	Позволяет властям субъекта РФ учесть социально-экономические различия муниципальных образований, определяющие дифференциацию их интересов. Льготы являются традиционным инструментом согласования интересов органов власти и налогоплательщиков, их результативность определяется с учетом социального и экономического эффекта.
	Самообложение граждан	Положительно влияет на согласованность интересов на муниципальном уровне
	Федеральные законы (в частности, БК РФ, НК РФ, Закон о стратегическом планировании, профильные законы)*	В большинстве своем федеральные законы носят общий характер и воздействуют на согласование региональных и муниципальных интересов косвенно. Лишь в ряде случаев они могут непосредственно способствовать или препятствовать согласованию региональных и

		муниципальных интересов.
	Региональные и муниципальные правовые акты (например, об инициативном бюджетировании, о бюджетном процессе, о самообложении граждан, о предоставлении налоговых льгот по местным налогам и др.)*	Могут директивно влиять на согласование интересов, но в большей степени это свойственно тем документам, в которых детализируются правила взаимодействия региональных и местных властей и других участников, интересы которых должны быть учтены в процессе территориального развития.
Не оказывают существенного влияния на согласование интересов в процессе регулирования территориального развития или влияют отрицательно	Внесение изменений в перечни полномочий; Делегирование полномочий	Оказывает негативное влияние на степень согласованности интересов в связи с чрезмерностью применения в российской практике
	Региональные и муниципальные займы	Не оказывают существенного воздействия на согласование интересов
	Федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам	Не оказывают положительного влияния на согласование интересов, ухудшают экономическое положение регионов и муниципальных образований

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

Передача налоговых нормативов из региональных бюджетов местным является инструментом регулирования территориального развития, который в большинстве случаев способствует согласованию интересов. Это связано с тем, что в условиях значительной централизации налоговых доходов, органы власти субъекта РФ, отдавая часть поступлений на местный уровень, мотивирует органы местного самоуправления к самофинансированию развития.

Инструменты финансового вовлечения граждан в общем случае оказывают существенное положительное влияние на согласование интересов, но это происходит только в случае их корректного (т.е. добровольного и инициированного «снизу») использования.

Межмуниципальное экономическое сотрудничество играет особую роль при согласовании интересов различных муниципальных образований, так как проявляется положительное воздействие эффекта масштаба. Данный инструмент имеет значительный потенциал, однако в российских условиях он реализован в малой степени.

4. Сформирована модель регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов.

Представляется необходимым формализовать процесс регулирования социально-экономического развития субъекта федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов сторон в виде соответствующей модели (рис.1). В ней показана взаимосвязь инструментов стратегического планирования, инструментов, связанных с передачей полномочий, а также

финансовых инструментов. Элементом стратегий, которые выделяются и согласуются на первом этапе реализации взаимодействия региона и муниципальных образований, являются приоритеты их развития. Основным аспектом, обеспечивающим в данном случае согласование интересов, является соотношение (совпадение, взаимодополнение, противоречие) приоритетов развития региона и муниципальных образований. Согласование интересов наиболее существенно при условии совпадения указанных приоритетов, так как общие цели позволяют объединять ресурсы для их достижения на основе взаимной заинтересованности в результатах. В случае несовпадения приоритетов необходимо оценить, используя экспертные оценки, степень соответствия приоритета субъекта федерации, являющегося целью софинансирования, приоритетам конкретного муниципального образования, выявить противоречия, независимость или взаимодополнение интересов и обеспечивать их согласование. Для этого может использоваться такой действенный инструмент как субсидии.

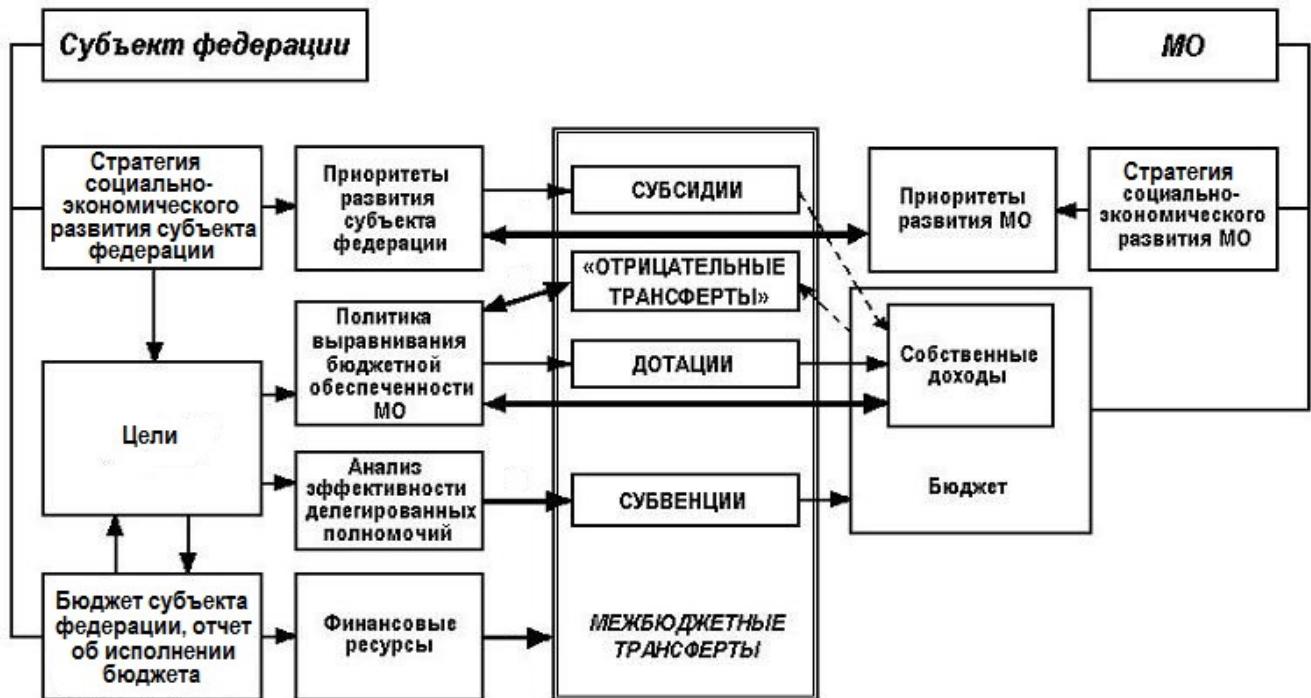


Рис. 1 – Модель регулирования социально-экономического развития субъекта федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов

Следующим инструментом, используемым для регулирования территориального развития, который отражен в модели, является передача полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления. Делегирование полномочий теоретически происходит в случае, если имеется возможность их более эффективной реализации на соответствующем уровне государственной власти или местного самоуправления. Процесс передачи полномочий не является конфликтным для субъекта федерации и муниципальных образований, если адекватно определена их стоимость, а также своевременно

переданы соответствующие источники финансирования. Для обеспечения данной задачи следует периодически возвращаться к оценке эффективности реализации полномочий на различных уровнях управления и обеспечивать своевременное перераспределение средств.

На основе анализа стратегий социально-экономического развития региона, выявляются приоритеты субъекта РФ при использовании бюджетно-налоговых инструментов регулирования муниципального развития. В частности, делается вывод о возможностях и масштабах стимулирующей политики. Стимулирование должно быть направлено на обеспечение более высокого уровня согласованности интересов по сравнению с тем, который сформировался до внедрения соответствующих процедур.

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

Выравнивающие трансферты, выделяемые из регионального бюджета, на первый взгляд, не являются инструментами регулирования территориального развития, т.к. ориентированы на решение тактических задач. Однако и данный инструмент имеет определенный потенциал для воздействия на территориальное развитие. Это связано с необходимостью определить оптимальную степень снижения территориальных диспропорций, которую планируется достичь, одновременно избегая дестимулирующего воздействия данных трансфертов на территориальное развитие. При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности основной задачей в сфере согласования интересов является избежание конфликтов, в частности, достигаемое при отказе от использования «отрицательных трансфертов».

Использование разработанной модели позволяет выявить возможности гармонизации интересов регионального и местного уровня при управлении территориальным развитием с использованием межбюджетных трансфертов как одного из наиболее эффективных регулирующих инструментов.

5. Разработаны методические рекомендации по анализу приоритетных направлений территориального развития.

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

1. По данным отчетов об исполнении бюджета субъекта РФ рассчитывается структура бюджетных расходов за последние три года и на основе закона о бюджете на текущий год оценивается их плановая структура. Выделяются направления, расходы в которых превышают пороговый уровень (например, 10% от общего объема расходов) в двух из трех истекших годах и плановом периоде. Это позволяет отобрать для дальнейшего анализа те из них, расходы в которых наиболее существенны в рассматриваемом периоде. При необходимости для более детального рассмотрения расходов в социальной сфере и анализа соответствующих приоритетов, а также оценки ее общей значимости для субъекта федерации проводится дополнительный анализ.

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

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

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

5. Дополнительно конкретизируется структура бюджетных расходов с точки зрения их экономического содержания, что позволяет оценить значимость капитальных вложений для субъекта федерации. Учитывая, что текущие расходы преобладают над капитальными в подавляющем большинстве региональных и местных бюджетов, следует акцентировать внимание на динамике этих расходов, а не их абсолютной величине.

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

7. Сравнение фактически сложившихся основных направлений расходов регионального бюджета с «заявленными» приоритетами регионального развития.

8. Установление наличия противоречий между заявленными приоритетами развития региона и основными направлениями расходования средств регионального бюджета, анализ распределения субсидий как инструментов софинансирования расходов в приоритетных направлениях.

9. Формирование рекомендаций по совершенствованию использования бюджетных средств.

Применение разработанной методики к анализу статистических данных, например, по Тульской области позволило определить в качестве основных

направлений, финансируемых из регионального бюджета, межбюджетное регулирование и социальную политику, однако, эти направления не были обозначены в качестве приоритетов регионального развития. В сложившейся ситуации представляется целесообразным уделить большее внимание использованию различных форм межбюджетных трансфертов, так как они составляют около 30 % всех средств областного бюджета.

6. Обоснован подход к определению стратегических альтернатив реализации регионального социально-экономического развития на основе модели бюджета субъекта РФ.

Для оценки уровня централизации бюджетных ресурсов в регионе, возможностей самофинансирования социально-экономического развития, устойчивости экономической политики субъекта РФ разработана модель регионального бюджета.

Упрощенно модель бездефицитного регионального бюджета может быть представлена следующим образом:

$$НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{соб}^{omp} = TP + KP + МБТ_{соб}^p + МБТ_{соб}^{p}, \quad (1)$$

где $НЛ$ – налоговые доходы бюджета;

$НН$ – неналоговые доходы бюджета;

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

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

$МБТ_{соб}^p$ – «отрицательные трансферты», поступающие из муниципальных бюджетов;

TP – текущие расходы бюджета;

KP – капитальные расходы бюджета;

$МБТ_{соб}^p$ – трансферты, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные, которые относят к собственным доходам;

$МБТ_{соб}^{p}$ – субвенции, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные.

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

$$\begin{aligned} НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\phi} + МБТ_{соб}^{omp} + ИФ = \\ = TP + KP + МБТ_{соб}^p + МБТ_{соб}^{p}, \end{aligned} \quad (2)$$

где $ИФ$ – источники финансирования бюджетного дефицита.

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

$$НЛ + НН \geq ТР + КР. \quad (3)$$

В неравенстве региональный бюджет представлен изолированно, без учета его взаимодействия с федеральным и муниципальными бюджетами.

Данная модель была апробирована на примере Тульской и Калужской областей, что позволило выявить в диссертационном исследовании основные тенденции их развития и перспективы реализации стратегий социально-экономического развития территорий.

По итогам применения предложенной модели для конкретного субъекта федерации можно определить текущее состояние бюджетной политики, перспективы ее совершенствования и осуществить выбор стратегических альтернатив, приобретающий особую актуальность в условиях нестабильности внешней среды. Предлагается выделить следующие основные виды альтернативных стратегий социально-экономического развития для субъекта федерации: «выживание» (антикризисная стратегия), устойчивое развитие, модернизация и реформирование. «Выживание» (антикризисная стратегия) рекомендуется для остродотационных регионов, а также в условиях снижения налоговых поступлений в бюджет субъектов федерации. Реализация данной стратегии ориентирована на соблюдение требований законодательства по ограничению предельного размера дефицита регионального бюджета, бесперебойное финансирование текущих расходов, недопущение чрезмерного нарастания долга и кредиторской задолженности. В этом случае следует жестко ограничивать бюджетные расходы и изыскивать резервы доходов. Такую политику не следует сохранять в долгосрочной перспективе, так как она не обеспечивает развитие региона. Ее осуществление предполагает дальнейший переход к стратегии устойчивого развития в результате преодоления кризиса или к стратегии модернизации, если выявлена ее необходимость для данного региона.

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

$$\left\{ \begin{array}{l} НЛ + НН > ТР \\ НЛ + НН + МБТ_{соб}^{\Phi} + МБТ_{сб_в}^{\Phi} + МБТ_{суб}^{отр} + ИФ > ТР + + МБТ_{соб}^Р + МБТ_{сб_в}^Р \end{array} \right. \quad (4)$$

Стратегия устойчивого развития реализуется в рамках расходно-ориентированной модели бюджета и целесообразна в условиях внешней экономической стабильности, эффективной финансовой системы субъекта федерации и качественно организованного бюджетного процесса. Она позволяет обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития региона без принципиальных изменений в управлении бюджетными доходами и расходами. Данная стратегия эффективна при наличии достаточного объема бюджетных и внебюджетных источников.

Стратегия модернизации и реформирования предполагает выделение факторов, влияющих на состояние экономической политики, а также выбор показателей оценки эффективности использования инструментов регулирования территориального развития. Ключевую роль при реализации данной стратегии играют бюджетно-налоговые инструменты.

7. Разработана методика взаимодействия субъектов территориального развития, основанная на согласовании региональных и муниципальных интересов, позволяющая обеспечить рост уровня самофинансирования социально-экономического развития.

Разработана методика, включающая оценку местных бюджетов на основе системы показателей. В качестве критерия, позволяющего осуществить отбор муниципальных образований, которым следует выделить дополнительные трансферты, предлагается использовать коэффициент динамики доходов муниципального бюджета с учетом инфляции $K\delta^*$. Он позволяет учесть динамику налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета с учетом воздействия внутренних и внешних факторов и рассчитывается по формуле:

$$K\delta^* = X \cdot \frac{\sum_{i=1}^m (B1_i \cdot C0_i \cdot H0_i)}{Днал0 \cdot I} + Y \cdot \frac{Днен1^*}{Днен0 \cdot I}, \quad (5)$$

где $Днал0$ – налоговые доходы бюджета в базовом году; $B1_i$ – налоговая база по i -му налогу в текущем году; $C0_i$ – налоговая ставка по i -му налогу в базовом году; $H0_i$ – процентный норматив зачисления в местный бюджет по i -му налогу в базовом году (для налогов, зачисляемых в местный бюджет полностью, принимается за единицу); m – количество налогов, зачисляемых в бюджет муниципального образования; $Днен1^*$ – неналоговые доходы в текущем году с учетом корректировок по их составу, внесенных законодательную базу; $Днен0$ – неналоговые доходы местного бюджета в базовом году; X – доля налоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета; Y – доля неналоговых доходов в структуре собственных доходов местного бюджета; I – индекс потребительских цен по субъекту федерации за текущий год.

На основании значения показателя $K\delta^*$ делается вывод о положительной или отрицательной динамике доходов в конкретном муниципальном образовании. Получателями трансфертов должны стать муниципальные образования, у которых динамика бюджетных доходов характеризуется соотношением $K\delta^* > 1$. Для муниципальных образований, прошедших отбор по критерию $K\delta^*$ следует определять значение показателя расчетных доходов бюджета или доходов бюджета с учетом их динамики $Д\delta_j$. Показатель $Д\delta_j$ позволяет учитывать как

объем, так и динамику доходов местного бюджета. Его расчет выполняется для каждого j -го муниципального образования по формуле:

$$\Delta d_j = (\Delta nal I_j + \Delta nen I_j) \cdot Kd_j^*, \quad (6)$$

где $\Delta nal I_j$ – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования в текущем году;

$\Delta nen I_j$ – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования в текущем году;

Kd_j^* – коэффициент, отражающий динамику доходов бюджета j -го муниципального образования.

В целях формирования эффективного механизма взаимодействия субъектов территориального развития разработана соответствующая методика, алгоритм ее реализации имеет следующий вид.

Шаг 1. Сбор сведений о доходах бюджетов всех муниципальных образований региона.

Шаг 2. Оценка динамики налоговых доходов бюджета. Следует отметить, что в условиях экономической нестабильности особое значение имеет разделение факторов, которые зависят от эффективности работы местных властей, и тех факторов, которые обусловлены воздействием внешней социальной среды, – изменения налоговых ставок, нормативов зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней и т. п.

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

Шаг 4. Расчет коэффициента динамики доходов бюджета для муниципального образования Kd^* по формуле (5). Инфляционные изменения в экономике действуют на бюджеты всех уровней, поэтому необходимо оценить динамику доходов муниципальных бюджетов с учетом инфляции в качестве критерия для принятия властями субъекта федерации дальнейших управлеченческих решений.

Шаг 5. Отбор муниципальных образований по критерию $Kd^* \geq 1$. Все муниципальные образования, удовлетворяющие данному критерию, образуют множество получателей средств фонда J . Каждому из них присваивается номер от 1 до n , где n – количество муниципальных образований, вошедших в указанное множество.

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

неналоговых поступлений, рассчитанные в соответствии с критерием Kd^* . Однако такой подход может применяться только в острой фазе кризиса и в условиях всеобщего снижения доходов местных бюджетов. Затем по мере стабилизации экономических показателей и последующем увеличении доходов муниципальных бюджетов представляется необходимым вернуться к установленному значению критерия отбора $Kd^* \geq 1$.

Шаг 6. Расчет доходов бюджетов муниципальных образований с учетом их динамики Δd_j выполняется по формуле (6).

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

$$\Delta d = \sum_{j=1}^n \Delta d_j, \quad (7)$$

где Δd_j – доходы бюджета j -го муниципального образования, входящего в множество J , с учетом их динамики;

Δd – доходы бюджетов всех муниципальных образований, участвующих в распределении средств фонда финансового стимулирования муниципальных образований с учетом их динамики.

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

$$T_j = T / \Delta d * \Delta d_j \quad (8)$$

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

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

8. Разработана концептуальная модель бюджетного окружения муниципального образования, предложены типовые схемы бюджетного окружения в зависимости от типа муниципального образования и его экономического потенциала.

Обосновано понятие бюджетного окружения муниципального образования, под которым понимается сфера непосредственных «бюджетных контактов», то есть взаимоотношения местной администрации с органами власти субъекта федерации, администрациями других муниципальных образований, населением муниципального образования и предприятиями, расположенными на его территории.

Любое муниципальное образование существует не изолированно. Оно постоянно взаимодействует с субъектом федерации, другими муниципальными

образованиями, предприятиями и организациями-налогоплательщиками, расположенными на его территории, банками, предоставляющими кредиты на финансирование бюджетного дефицита, и т. д. Влияние органов местного самоуправления на внешнюю среду ограничено: чем меньше муниципальное образование, тем, при прочих равных условиях, менее значительным будет его воздействие. Это особенно актуально для сельских поселений. Одновременно деятельность органов местного самоуправления существенно ограничивается внешней средой и отчасти определяется ею.

Системный подход к анализу взаимодействия муниципального образования с другими субъектами при реализации экономической политики требует описания муниципальных образований как совокупности взаимосвязанных элементов, выполняющих определенные функции. В проведенном нами анализе муниципальные образования представлены администрациями, осуществляющими управление, в том числе и реализующими социально-экономическую политику. Исходя из такого понимания, любая администрация постоянно взаимодействует с населением, проживающим на соответствующей территории, и предприятиями различных форм собственности, осуществляющими финансово-хозяйственную деятельность. К внутренней среде относятся элементы, находящиеся под контролем органов местного самоуправления. Внешняя среда включает все институты, в том числе и организации, с которыми контактируют муниципальные власти в своей повседневной экономической деятельности. Для анализа элементов внешней среды можно выделить ближнее и дальнее окружение². Ближнее окружение часто в прямой форме и достаточно сильно влияет на принятие внутренних решений. В то же время сама организация может воздействовать на свое ближнее окружение, но не контролирует его, поэтому оно относится к внешней, а не к внутренней среде фирмы. На наш взгляд, для муниципального образования целесообразно использовать понятие бюджетного окружения, причем именно в контексте «ближайшего окружения».

Окружение является той средой, в которой и происходит согласование интересов участников. Следует учитывать, что для муниципальных образований различных типов бюджетное окружение выглядит по-разному и характеризуется различной степенью симметричности или асимметричности.

Симметричность окружения, по нашему мнению, представляет собой соответствие степени взаимовлияния муниципального образования на бюджетное окружение, что является одной из основных его характеристик и позволяет оценивать предпосылки организации эффективной местной бюджетной политики. Нормальной представляется ситуация, когда воздействие бюджетного окружения

² Pearce J.A., Robinson R.B., Jr. Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control. – Boston, 2009. P. 119–124.

на муниципальное образование несколько существеннее, чем встречное влияние, однако их сила сопоставима. Такая ситуация характерна для муниципальных образований, обладающих значительным налоговым потенциалом, например, для административных центров субъектов федерации. В отдельных случаях возможна ситуация, когда влияние органов местного самоуправления на бюджетное окружение более существенно, чем встречное воздействие. Это происходит в условиях, когда в бюджет муниципального образования в соответствии с законодательством государства поступает существенная доля налоговых доходов (например, по налогу на прибыль организаций). Однако в российской практике, исходя из предпосылок, сформированных БК РФ, часто встречается ситуация, когда муниципальное образование лишь принимает воздействие окружения и практически не влияет на него. Это характерно для многих сельских поселений, не имеющих адекватной налоговой базы для решения вопросов местного значения.

Предложено шесть типовых схем бюджетного окружения муниципальных образований различных типов, что позволяет учесть влияние элементов данного окружения на эффективность реализации его политики. Исходя из особенностей муниципальных образований, им присвоены порядковые номера (табл. 2).

Установлено, что влияние бюджетного окружения зависит от уровня социально-экономического развития, равномерности распределения экономического потенциала по территории субъекта федерации, степени развития межмуниципальных связей.

Таблица 2 – Особенности муниципального образования, определяющие его взаимодействие с бюджетным окружением

	Стабильный бюджет	Кризисная ситуация
Городской округ (ГО)	1	2
Муниципальный район (МР)*	3	4
Поселение	5	6

* Для городских округов с внутригородским делением следует использовать схемы, разработанные для муниципальных районов, т.к. подобные городские округа характеризуются двухуровневой системой местного самоуправления.

Под «стабильным бюджетом» в таблице понимается тот, доходы которого формируются преимущественно за счет налоговых и неналоговых источников. Закономерно предполагается, что такая ситуация характерна для муниципальных образований, обладающих существенным экономическим потенциалом.

На основе проведенного анализа сделаны выводы об основных проблемах, связанных с чрезмерной асимметричностью бюджетного окружения большинства муниципальных образований, что особенно негативно влияет на финансирование социально-экономического развития в современных условиях.

9. Разработан научно-методический подход к реализации механизмов инициативного бюджетирования, основанный на выделении «проектов выживания» и «проектов развития».

В рамках концепции бюджетного окружения могут быть рассмотрены различные варианты согласования интересов участников данного окружения. В частности, согласование интересов муниципальных образований, субъекта федерации, организаций и населения реализуется в рамках механизмов инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Анализ практики использования данной технологии в российских условиях позволил выявить проблемы, связанные с использование схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей, давлением на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований, отражением целевых пожертвований в качестве безвозмездных поступлений, а не средств для софинансирования конкретного проекта.

В современной российской практике сложилось понимание инициативного бюджетирования, как технологии, которая должна использоваться для решения острых, преимущественно инфраструктурных проблем. На наш взгляд, «голосование рублем» не может и не должно быть критерием принятия решений при финансировании большей части подобных расходов. Механизмы самофинансирования, по нашему мнению, не должны заменять средства территориальных бюджетов, а главным условием такого бюджетирования является инициативность со стороны населения, а не софинансирование, как следует из самого названия.

Для решения указанной проблемы и совершенствования механизма отбора проектов, финансируемых с использованием технологии инициативного бюджетирования, предлагается выделить понятия «проект выживания» и «проект развития».

Финансирование «проектов выживания» со стороны жителей является крайней мерой, которая наглядно свидетельствует о «провалах» в деятельности органов власти на всех уровнях. Подобные инициативы являются сигналом о необходимости изменений законодательства, предполагающих перераспределение бюджетных потоков, что позволит адекватно финансировать решение вопросов местного значения, предоставляя жителям гарантированные им законодательством публичные услуги и общественные блага. Для реализации «проектов выживания» более корректно традиционное софинансирование из

бюджетов различных уровней без участия средств граждан. Они должны выступать в качестве инициаторов решения проблем, актуализируя перечень приоритетов развития территорий.

Положительной практикой, на наш взгляд, является существенное софинансирование со стороны жителей в случае расходов развития, поскольку именно граждане лучше понимают собственные потребности в дополнительных опциях развития местной инфраструктуры. В качестве возможных направлений финансирования развития можно выделить, например, реконструкцию муниципальных объектов развития народного художественного творчества, объектов культурного наследия муниципального значения, создание и реконструкцию мест массового отдыха, парков, детских площадок.

Исходя из этого, мы предлагаем, разделив все проекты на две группы, использовать для «проектов выживания» и «проектов развития» разные подходы к оценке.

Для «проектов выживания» при проведении конкурсного отбора и дальнейшем распределении субсидий из регионального бюджета нами разработана следующая методика.

1. На стадии отбора проектов основное внимание уделяется оценке актуальности проблемы и ее значимости для жителей. Актуальность проблемы следует оценивать исходя из охвата населения, степени заинтересованности жителей, которая, на наш взгляд, может подразделяться на первичную и вторичную. Первичная заинтересованность характеризуется количеством жителей, представивших проект на рассмотрение. Вторичная заинтересованность может оцениваться исходя из результатов электронного голосования за конкретный проект на соответствующем сайте.

Для расчета первичной заинтересованности жителей в реализации конкретного проекта предлагается использование следующей формулы:

$$A1 = Kn/Hn * 100\%, \quad (9)$$

где $A1$ – первичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта;

Kn – количество подписей, указанных в реестре, приложенном к протоколу собрания, в поддержку проекта;

Hn – общее число потенциальных благополучателей по конкретному проекту.

Показатель изменяется в пределах от 0 до 100 %.

2. Когда проект подготовлен и представлен на соответствующем сайте, оценивается вторичная заинтересованность жителей в его реализации. При этом учитывается мнение более пассивных групп населения, т.е. тех жителей, которые в большинстве своем не участвовали в подготовке документации и не были инициаторами проекта, но осознают его необходимость и значимость для

развития муниципального образования. Данный показатель рассчитывается по следующей предлагаемой формуле:

$$A2 = Гп/Г*100\%, \quad (10)$$

где $A2$ – вторичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта;

$Гп$ – количество голосов за данный проект на сайте;

$Г$ – общее количество голосов, за все предложенные проекты данной группы на соответствующем сайте.

Показатель $A2$ может изменяться в пределах от 0 до 100 %.

3. Для агрегирования значения показателей, характеризующих первичную и вторичную заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта, предлагается использовать формулу:

$$A=0,8*A1+0,2*A2. \quad (11)$$

При выборе весовых коэффициентов принималось во внимание то обстоятельство, что для выражения первичной заинтересованности необходимо приложить больше усилий, и, следовательно, данная группа населения сильнее заинтересована в реализации проекта, в то время как жители, которые выразили вторичную заинтересованность, прикладывают существенно меньше усилий и иллюстрируют пассивное согласие и поддержку будущих результатов.

Показатель A также изменяется в пределах от 0 до 100 %.

4. Значимость проекта определяется на основе предполагаемого количества благополучателей с использованием коэффициента охвата благополучателей, определяемого по формуле:

$$Кбп=БПпр / БП общ*100 \%, \quad (12)$$

где $Кбп$ – коэффициент охвата благополучателей;

$БПпр$ – количество благополучателей по конкретному проекту;

$БП$ – общее количество благополучателей по всем рассматриваемым проектам данной группы.

5. Итоговый показатель для каждого проекта предлагается оценивать, агрегируя значения показателей актуальности и значимости проекта:

$$П=A*0,5+Кбп*0,5. \quad (13)$$

Значения коэффициента $П$ изменяются в пределах от 0 до 100 %: чем выше его значение, тем выше уровень актуальности и значимости проекта и более необходима его реализация с использованием субсидий из регионального бюджета. Предполагается, что все средства, выделенные из бюджета субъекта РФ на реализацию «проектов выживания», должны быть использованы на реализацию проектов имеющих сравнительно более высокую оценку по показателю $П$.

Таким образом, для «проектов выживания» обязательным критерием отбора является оценка заинтересованности граждан в реализации проекта, ее следует

отделить от оценки софинансирования со стороны граждан и определять как участие в выявлении и решении проблемы со стороны населения.

Конкурсную оценку «проектов развития», по нашему мнению, напротив, следует проводить преимущественно на основе уровня софинансирования проектов со стороны местных бюджетов и населения. Для «проектов развития» укрупненная методика отбора, предлагаемая нами, базируется на определении уровня расходов регионального бюджета в расчете на одного благополучателя и степени софинансирования расходов за счет средств местных бюджетов, жителей и спонсоров. Целесообразность расходов в данном случае будет оцениваться исходя из реализации принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств.

1. Расчет расходов регионального бюджета на одного благополучателя по конкретному проекту:

$$Рбi = Расхi / Нпi. \quad (14)$$

где $Рбi$ – расходы регионального бюджета на одного благополучателя по i -му проекту;

$Расхi$ – планируемая сумма средств из регионального бюджета на реализацию i -го проекта;

$Нпi$ – общее число потенциальных благополучателей по i -му проекту.

2. Ранжирование проектов по показателю $Рбi$: чем ниже значение данного показателя, тем более привлекателен проект с точки зрения экономии бюджетных средств.

3. Отбор проектов исходя из общей суммы средств, выделенных на предоставление субсидий для финансирования «проектов развития». Таким образом, предполагается отбор тех проектов, которые дают наибольшую отдачу при минимальном объеме использования средств регионального бюджета, что характеризует эффективность использования трансфертов из бюджета субъекта РФ.

4. Для тех проектов, которые не прошли отбор, что может быть обусловлено недостаточным объемом средств регионального бюджета, можно рекомендовать софинансирование за счет средств местных бюджетов с использованием механизмов самообложения как альтернативного пути консолидации финансовых ресурсов бюджетов и населения.

Итак, при использовании разработанных методик предлагается разделить проекты на две группы и применять к ним различные методики отбора, основанные на учете специфики расходов по «проектам выживания» и «проектам развития», что позволит обеспечить более полное согласование интересов участников инициативного бюджетирования и способствует социально-экономическому развитию территорий в установленных приоритетных направлениях.

10. Сформирована методика оценки целесообразности межмуниципального экономического сотрудничества поселений.

Существуют различные причины того, что межмуниципальная экономическая кооперация мало распространена в российской практике. Основной внешней по отношению к органам местного самоуправления причиной является отсутствие необходимого институционального сопровождения со стороны федеральных и региональных властей, связанное, в том числе, с непроработанностью соответствующей нормативно-правовой базы. Субъективные внутренние причины обусловлены недоверием к данному инструменту со стороны руководства муниципальных образований, опасениями потери контроля, сложностями согласования «межмуниципальных» интересов, а также отсутствием достаточного практического опыта работы в данном направлении.

Таким образом, потенциал межмуниципального сотрудничества как инструмента регулирования территориального развития используется далеко не в полной мере. Для оценки целесообразности такого сотрудничества при решении вопросов местного значения разработана методика, ориентированная на обеспечение согласования муниципальных интересов. Она основана на принятии решений о кооперации на основе критерия целесообразности и эффективности сотрудничества местных властей при реализации ими отдельных полномочий.

На первом этапе реализации методики проводится оценка сбалансированности вертикальных и горизонтальных финансовых связей, что предлагается осуществлять на основе следующей модели:

$$\sum_{i=1}^n (Tr_i - T_{0i} - sb_i) + \sum_{i=1}^n Ts_i = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k M_{ij}, \quad (15)$$

где Tr_i – трансферты i -му поселению из бюджета муниципального района;

T_{0i} – трансферты из бюджета i -го поселения в бюджет муниципального района;

sb_i – субвенции из бюджета муниципального района в бюджет i -го поселения;

Ts_i – трансферты из бюджета субъекта федерации бюджету i -го поселения поселений;

M_{ij} – средства бюджета i -го поселения, направляемые на совместную реализацию j -х полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества;

n – количество поселений;

k – количество полномочий, которые реализуются в рамках межмуниципального сотрудничества поселений.

Данное равенство характеризует такое состояние региона, когда средства, передаваемые поселениям из вышестоящих бюджетов за вычетом отрицательных трансфертов и субвенций, количественно равны средствам, которые используются поселениями для совместного решения отдельных вопросов местного значения.

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

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n M_{ji} \\ \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n T_{ji} \end{cases}, \quad (16)$$

Экономическое сотрудничество в данном случае обеспечивает сохранение положительного эффекта масштаба, присущего при делегировании полномочий. Однако целесообразность передачи полномочий часто оценивается субъективно и происходит и в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов. Наличие объективных экономических критериев позволит оптимизировать расходы бюджетов поселений и обеспечит согласование муниципальных интересов в целях обеспечения территориального развития.

11. Разработана методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ориентированная на согласование интересов дотационных территорий и тех, которые генерируют основные объемы налоговых и неналоговых поступлений в регионе.

Выявлено, что при распределении трансфертов между муниципальными образованиями происходят изменения в их бюджетной обеспеченности, носящие «дестимулирующий» характер. Для решения данной проблемы предлагается использование механизма сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения трансфертов. В разработанной методике оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями (рис. 2) используются такие показатели как налоговые и неналоговые доходы местного

бюджета в расчете на одного жителя (H_j), межбюджетные трансферты в расчете на одного жителя (T_j), доходы бюджета в расчете на одного жителя (B_j).

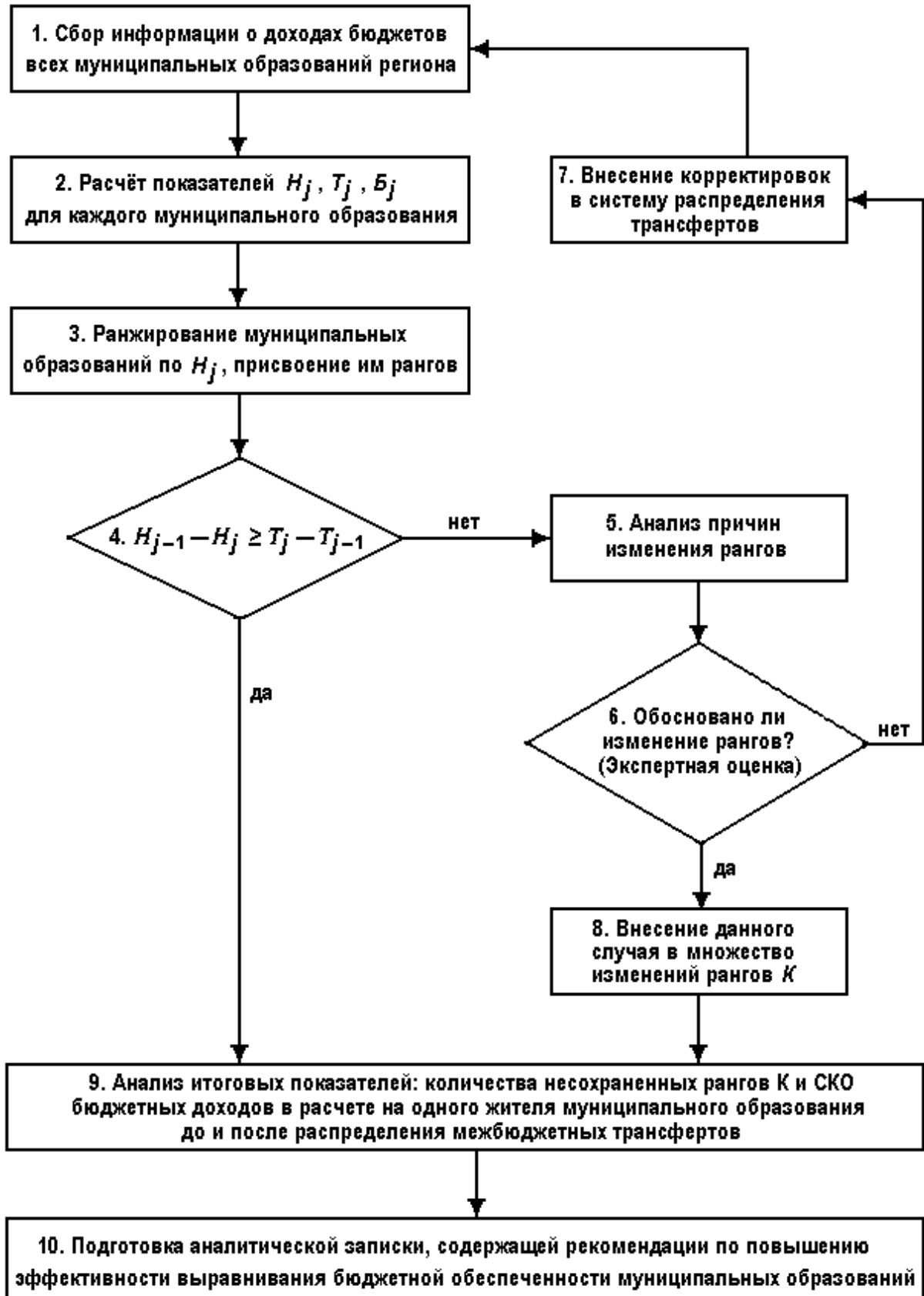


Рис. 2 – Алгоритм реализации методики оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями

Предлагаемое для контроля сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения межбюджетных трансфертов неравенство имеет вид:

$$\frac{(\text{Днал} + \text{Днен})_{j-1}}{\text{Ч}_{j-1}} - \frac{(\text{Днал} + \text{Днен})_j}{\text{Ч}_j} \geq \frac{МБТ_j}{\text{Ч}_j} - \frac{МБТ_{j-1}}{\text{Ч}_{j-1}} \quad (17)$$

где Днал_j – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования; Днен_j – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования; Ч_j – численность населения j -го муниципального образования; $МБТ_j$ – межбюджетные трансферты в бюджете j -го муниципального образования; j – ранг муниципального образования по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя.

Предполагается, что на основе неравенства (17) будет осуществляться последовательное парное сравнение бюджетных показателей всех муниципальных образований региона, по итогам которого будет сделан вывод о сохранении рангов муниципальных образований после распределения трансфертов. В случае, если неравенство не выполняется, наблюдается изменение рангов и вероятно неоправданное ухудшение положения того муниципального образования, в котором достигнут более высокий уровень налоговых и неналоговых доходов в расчете на одного жителя.

Разработанная для оценки стимулирующего характера и результативности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований методика ориентирована на сглаживание конфликта интересов при предоставлении дотаций и предполагает одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта Федерации. Данная методика была апробирована на основе данных о состоянии бюджетов муниципальных районов и городских округов Тульской области в 2006–2015 гг. Основные результаты оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями свидетельствуют о том, что объемы доходов бюджетов в расчете на одного жителя до и после распределения трансфертов существенно различаются. Причем эта закономерность сохраняется на протяжении всего исследуемого периода времени, в подавляющем большинстве случаев муниципальные образования не сохраняют своих рангов по рассматриваемому критерию. Следовательно, очевидна необходимость корректировки процедур распределения средств, которая может быть достигнута с использованием разработанной методики.

III. ВЫВОДЫ

1. Проведенное исследование было направлено на преодоление традиционного взгляда на регулирование территориального развития как на некий процесс, обеспечивающий управляющее воздействие региональных властей на деятельность органов местного самоуправления, и обоснование точки зрения о том, что взаимоотношения между органами власти субъектов федерации и муниципальных образований затрагивают интересы обеих сторон и необходимым является их согласование. Предложенный в диссертации подход нацелен на консолидацию «однонаправленных» региональных и муниципальных интересов, а также сглаживание конфликтов интересов, являющихся «разнонаправленными».

2. Анализ практики регулирования территориального развития позволил сделать вывод, что экономические интересы субъектов РФ и муниципальных образований в данной сфере имеют следующее содержание: эффективная реализация функций в экономике и социальной сфере, развитие территории в соответствии с установленными приоритетами, увеличение величины доходов бюджета. При этом использование финансовых инструментов регулирования социально-экономического развития территорий может существенно изменять содержание экономических интересов публично-правовых образований.

3. Исследование процессов социально-экономического развития территорий в России позволило обосновать первостепенную роль финансовых инструментов регулирования территориального развития на субфедеральном уровне, обусловленную как их результативностью, связанной с непосредственным влиянием на структуру региональных и муниципальных интересов, так и дефицитом бюджетных средств на местном уровне, что препятствует эффективному использованию программных инструментов развития. К наиболее действенным инструментам следует отнести межбюджетные трансферты (за исключением субвенций), передачу налоговых нормативов, предусмотренную региональными органами власти, инициативное бюджетирование, а также межмуниципальное экономическое сотрудничество.

4. В работе предложена модель процесса регулирования социально-экономического развития территорий на основе согласования интересов, отражающая место и роль финансовых и программных инструментов. Анализ опыта российских регионов по использованию целевых и нецелевых трансфертов, передаче налоговых доходов с регионального уровня на местный позволил сделать вывод о том, что параметром, очевидно зависящим от экономического положения региона, является только величина средств, которая может быть использована в рамках применения того или иного инструмента, в то время как содержание финансовых механизмов регулирования развития территорий не связано с их экономическим потенциалом, а обусловлено преимущественно

субъективными факторами. Этот вывод позволяет говорить о применимости разработанной модели регулирования социально-экономического развития субъекта федерации и муниципальных образований на основе согласования интересов в регионах, характеризующихся существенными экономическими различиями.

5. Анализ документов стратегического планирования и бюджетных документов субъектов РФ позволил обосновать вывод об отсутствии прямой связи между приоритетами регионального развития, декларируемыми органами власти, и их решениями в области управления расходами бюджетов субъектов РФ. Апробация разработанных автором методических рекомендаций по анализу финансовой обеспеченности приоритетных направлений регионального развития позволяет адекватно оценить перспективы достижения декларируемых приоритетов развития в условиях финансирования экономики и социальной сферы в соответствии со сложившейся структурой бюджета.

6. На основе предложенной модели регионального бюджета в диссертационном исследовании сформулирован подход к выбору стратегических альтернатив развития конкретного субъекта федерации (к которым можно отнести преодоление кризиса, устойчивое развитие или модернизацию и реформирование) с учетом текущего состояния его бюджетной политики, что приобретает особую значимость в условиях нестабильности внешней среды.

7. На основе анализа современной российской практики использования стимулирующих механизмов в отношении муниципальных образований сделан вывод об отсутствии у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов для самофинансирования социально-экономического развития, что свидетельствует о необходимости разработки более совершенных механизмов взаимодействия субъектов территориального развития. Повышению уровня самофинансирования социально-экономического развития территорий за счет роста налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты и, соответственно, увеличению доходов консолидированного бюджета субъекта федерации может способствовать применение предложенной в диссертации методики взаимодействия субъектов территориального развития.

8. В диссертационном исследовании обосновано понятие бюджетного окружения муниципального образования, предложена соответствующая концептуальная модель и сделаны выводы о том, что влияние бюджетного окружения зависит от уровня развития экономики и социальной сферы, равномерности распределения налогового потенциала по территории субъекта федерации, состояния межмуниципальных связей, согласованности интересов участников территориального развития. Установлено, что в нестабильных экономических условиях типичной является тенденция усиления асимметрии

бюджетного окружения муниципальных образований, что негативно влияет на организацию их бюджетной политики и препятствует гармонизации интересов участников процесса развития территорий.

9. На основе анализа российского опыта инициативного бюджетирования автором предложен научно-методический подход к распределению соответствующих средств, в рамках которого предлагается разделить проекты на две группы («проекты выживания» и «проекты развития») и применять к ним различные механизмы отбора, основанные на учете специфики расходов. Это позволит обеспечить более полное согласование интересов участников инициативного бюджетирования и будет способствовать социально-экономическому развитию территорий в выбранных приоритетных направлениях. Установлено, что для «проектов выживания» значимым критерием отбора является степень заинтересованности граждан в реализации проекта, в связи с чем ее следует отделить от оценки софинансирования с их стороны.

10. В качестве альтернативы широко распространенному делегированию полномочий предложено расширить применение межмуниципального сотрудничества, являющегося перспективным инструментом согласования интересов на местном уровне. Обоснован критерий целесообразности кооперации муниципальных образований на основе оценки стоимости реализации конкретных полномочий. Установлено, что подобное сотрудничество муниципальных образований приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей в бюджетной системе региона, что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент, а значит, делает систему более устойчивой, и при применении разработанной в диссертационном исследовании методики позволяет обеспечить эффективное использование бюджетных средств для решения вопросов местного значения.

11. Установлено, что существующий подход к распределению трансфертов между муниципальными образованиями имеет существенный недостаток, связанный с тем, что бюджетная обеспеченность территорий значительно отличается до и после распределения указанных средств. Изменения настолько существенны, что муниципальные образования, являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, затем оказываются среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения, что отрицательно влияет на перспективы самофинансирования муниципального развития. Разработанная методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями способствует согласованию интересов экономически более развитых муниципальных образований и тех, которые получают значительные объемы дотаций из регионального бюджета.

Публикации автора по теме диссертационного исследования

Монографии

1. *Левина В.В.* Межбюджетное регулирование на региональном уровне: тенденции и перспективы развития. – М.: МПГУ, 2011. – 408 с. (25,5 п.л.).
2. *Левина В.В.* Муниципальная бюджетная политика в современной России. – Тула: Издательство ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 2012. – 220 с. (13,75 п.л.)
3. *Левина В.В.* Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах. – Тула: Тульский полиграфист, 2015. – 223 с. (13,75 п.л.)
4. *Федорова Е.А., Левина В.В., Печникова Т.В.* Трансферты при формировании и развитии системы межбюджетных отношений на региональном уровне. – Тула: Инфра, 2008. – 171 с. (Личный вклад автора - 3,5 п.л.).
5. *Федорова Е.А., Сычева И.В., Иватанов Н.П., Болдырева Р.Ю., Сорокина Н.Ю., Левина В.В., Преображенский Д.А.* Теоретико-методологические аспекты разработки программ социально-экономического развития муниципальных образований. – Тула: Издательство ТулГУ, 2008. – 248 с. (Личный вклад автора - 2,2 п.л.).

Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ для опубликования результатов научных исследований, отражающих основное содержание диссертаций

6. *Левина В.В.* Источники формирования фонда финансового стимулирования муниципальных образований (статья) // Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). Вып.1. – Тула: ТулГУ, 2004. – С. 74–80 (0,5 п.л.).

7. *Левина В.В.* Анализ динамики доходов бюджетов муниципальных образований региона (статья) // Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). – Вып.1. – Тула: ТулГУ, 2004. – С. 59–67 (0,5 п.л.).

8. *Левина В.В.* Реализация основных функций межбюджетных отношений на региональном уровне// Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). – Вып.1. – Тула: ТулГУ, 2005. – С. 42–46 (0,3 п.л.).

9. *Левина В.В.* Реформирование системы межбюджетных отношений на региональном уровне // Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – Вып.2. (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). – Тула: ТулГУ, 2005. – С. 33–37 (0,3 п.л.).

10. *Левина В.В.* Развитие системы межбюджетных отношений в регионе // Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). – Вып. 2. – Тула: ТулГУ, 2006. – С. 74–79 (0,4 п.л.).

11. *Федорова Е.А., Левина В.В.* Формирование стратегии развития межбюджетных отношений в регионе // Известия Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. (название серии с 2010 г. – «Экономические и юридические науки»). – Вып. 3. – Тула: ТулГУ, 2006. – С. 371–382 (Личный вклад автора - 0,3 п.л.).
12. *Федорова Е.А., Левина В.В., Печникова Т.В.* Межбюджетные трансферты как инструмент финансового регулирования доходов муниципальных бюджетов // Финансы и кредит. – 2006. – №29 (233) – С. 18– 25 (Личный вклад автора - 0,15 п.л.).
13. *Левина В.В.* Стратегическое управление межбюджетными трансфертами на региональном уровне // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 17 (56). – С. 61–68 (0,4 п.л.).
14. *Левина В.В.* Развитие межбюджетных трансфертов в регионе // Финансы. – 2008. – № 6. – С. 24–27 (0,25 п.л.).
15. *Федорова Е.А., Левина В.В.* Межбюджетные трансферты как инструмент согласования интересов субъектов РФ и муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного процесса // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 25 (82). – С. 2–8 (0,4 п.л.).
16. *Левина В.В.* Формирование бюджетной политики поселений // Финансы. – 2009. – № 1. – С. 9–13. (0,3 п.л.).
17. *Левина В.В.* Приоритетные направления реформирования местных финансов // Финансы. – 2009. – № 11. – С. 29–32 (0,25 п.л.).
18. *Левина В.В.* Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы. – 2010. – № 11. – С. 19–22 (0,25 п.л.).
19. *Левина В.В.* Методика оценки эффективности выравнивающих межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Известия Тульского государственного университета. – Экономические и юридические науки. – Вып. 1. – Ч. I. – Тула: ТулГУ, 2010. – С. 21–30 (0,6 п.л.).
20. *Левина В.В.* Концептуальный подход к анализу бюджетной политики муниципального образования как результату его взаимодействия с «бюджетным окружением» // Известия Тульского государственного университета. – Экономические и юридические науки. – Вып. 1. – Ч. II. – Тула: ТулГУ, 2010. – С. 51–63 (0,7 п.л.).
21. *Левина В.В.* Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта Федерации (на примере Тульской области) // Финансы и кредит. – 2010. – № 11. – С. 43–49 (0,4 п.л.).
22. *Левина В.В.* О выравнивании бюджетной обеспеченности на региональном уровне// Финансы. – 2011. – № 10. – С. 10–14 (0,3 п.л.).
23. *Левина В.В.* Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы и кредит. – 2011. – № 15. – С. 52–58 (0,4 п.л.).
24. *Левина В.В.* Бюджетная политика поселений: современные проблемы и перспективы развития // Финансы и кредит. – 2011. – № 47. – С. 38–44 (0,4 п.л.).

25. Левина В.В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики // Финансы и кредит. – 2012. – № 30. – С. 10–17 (0,5 п.л.).
26. Левина В.В. Особенности финансовых административных центров субъектов Федерации // Финансы. – 2012. – № 10. – С. 19–24 (0,35 п.л.).
27. Левина В.В. Финансовые аспекты межмуниципальной кооперации // Финансы и кредит. – 2013. – № 2. – С. 8–13. (0,35 п.л.).
28. Левина В.В. Проблемы правового регулирования муниципальной бюджетной политики // Хозяйство и право. – 2013. – № 1. – С. 115–122 (0,5 п.л.).
29. Левина В.В. Актуальные проблемы межбюджетного регулирования в субъектах Федерации // Финансовый бизнес. – 2013. – № 5. – С. 24–29 (0,35 п.л.).
30. Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. – 2014. – № 4. – С. 6–11 (0,35 п.л.).
31. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент финансового стимулирования поселений // Экономика и управление собственностью. – 2014. – № 2. – С. 62–66 (0,3 п.л.).
32. Левина В.В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. – 2015. – № 2. – С. 14–20 (0,4 п.л.).
33. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. – 2015. – № 9. – С. 28–36 (0,5 п.л.).
34. Левина В.В. Особенности регулирования межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации в условиях финансовой нестабильности // Финансовый бизнес. – 2015. – № 6 (179). – С. 57–66 (0,6 п.л.).
35. Левина В.В. Оценка эффективности регулирования межбюджетных отношений в муниципальном районе // Финансы и кредит. – 2015. – № 35 (659). – С. 25–35 (0,65 п.л.).
36. Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. – 2015. – № 3 (55). С. 12–17. (0,35 п.л.).
37. Левина В.В. Управление сбалансированностью бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 2016. – № 1. – С. 23–29 (0,4 п.л.).
38. Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. – 2016. – № 30 (702). – С. 28–36 (0,5 п.л.).
39. Левина В.В. Актуальные проблемы формирования доходов местных бюджетов // Финансовый бизнес. – 2016. – № 4 (183). – С. 22–29 (0,5 п.л.).
40. Левина В.В. Проблемы и перспективы использования финансовых инструментов регулирования территориального развития на региональном уровне в нестабильных экономических условиях // Управленец. – 2017. – № 2 (66). С. 14–19. (0,35 п.л.).
41. Левина В.В. Межбюджетные трансферты и социально-экономическое развитие муниципальных образований // Финансы. – 2017. – № 5. – С. 18–24 (0,4 п.л.).
42. Левина В.В. Особенности применения бюджетно-налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития

муниципальных образований // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. –2017. –№ 3–1. – С. 115–127 (0,8 п.л.).

43. *Левина В.В.* Роль механизмов согласования региональных и муниципальных интересов в процессе регулирования социально-экономического развития территорий // Финансовый бизнес. – 2017. – № 4 (189). – С. 23–31 (0,5 п.л.).

Статьи и тезисы докладов в других изданиях

44. *Левина В.В.* Формирование фонда финансового стимулирования муниципальных образований // Экономика. Управление. Финансы: Межвузовский сб. науч. тр., ч.1. – Тула: ТулГУ, 2002. – С. 101–104 (0,25 п.л.).

45. *Левина В.В., Федорова Т.А.* Трансферты и дотации как методы перераспределения средств на региональном уровне // Экономика. Управление. Финансы: Сборник докладов Всероссийской научно–практической конф.. Ч. 1. – Тула: ТулГУ, 2002. – С. 16–22 (Личный вклад автора - 0,2 п.л.).

46. *Левина В.В., Федорова Е.А.* Оплата расходов бюджета муниципального образования жителями через прямые налоги, взимаемые с физических лиц // Приборостроение-2002: Сборник трудов международной научно–технической конф. – Винница – Алупка, 2002. С. 72–73 (Личный вклад автора 0,05 п.л.).

47. *Левина В.В., Федорова Е.А.* Особенности бюджетного регулирования на муниципальном уровне // Инновационные процессы в управлении предприятиями и организациями: сб.ст. международной научно-практической конф. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2002. – С. 55–57 (Личный вклад автора - 0,05 п.л.).

48. *Левина В.В., Федорова Е.А.* Методика финансового стимулирования муниципальных образований // Экономика. Управление. Финансы: Сборник докладов VI Всероссийской научно-практической конф. Ч. 1. – Тула: ТулГУ, 2003. – С. 9–15 (Личный вклад автора - 0,2 п.л.).

49. *Левина В.В.* Особенности бюджетных учреждений как участников бюджетного процесса // Новые горизонты менеджмента: сборник докладов III Всероссийского студенческого конкурса-конф. Ч. 1. – Тула:ТулГУ, 2003. – С. 140–147 (0,5 п.л.).

50. *Левина В.В.* Цели межбюджетного регулирования на региональном уровне // Инновационность хозяйственных систем: тезисы IV Всероссийского форума молодых ученых и студентов. – Екатеринбург, 2003. – С. 89–90 (0,1 п.л.).

51. *Левина В.В.* Анализ факторов, влияющих на межбюджетные отношения в регионе // Современные аспекты экономики. – 2003.– № 21. – С. 157–160 (0,25 п.л.).

52. *Левина В.В.* Формирование динамического критерия оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований при формировании доходной части бюджета // Государственное управление: новые технологии: Материалы международной конф.. 25–28 мая 2004 г. – М: Полиграф сервис, 2004. С. 648–654 (0,4 п.л.).

53. *Левина В.В., Печникова Т.В.* Реализация реформы бюджетного процесса в условиях изменения системы местного самоуправления и межбюджетных

отношений // Эффективное управление региональной экономикой: Международная научно-практическая конф.: Сборник материалов / Под ред. проф. В. М. Разумовского. – СПб., 2005. С. 58–61 (Личный вклад автора - 0,12 п.л.).

54. Левина В.В. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной международной конф. факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (24–26 мая 2006 г.). – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 894–898 (0,3 п.л.).

55. Левина В.В. Антикризисное управление муниципальным бюджетом // Теория и практика антикризисного менеджмента: IV Международная научно-практическая конф.: сб.ст.. – Пенза, 2006. С. 35–37 (0,2 п.л.).

56. Левина В.В. Финансирование социально-экономического развития муниципальных образований // Социально-экономическое развитие России в XXI веке: V Международная научно-практическая конф.: сб.ст.. – Пенза, 2006. С. 104–106 (0,2 п.л.).

57. Левина В.В., Финогенова С.А. Формирование Стабилизационного фонда РФ // Современное состояние и перспективы развития экономики России: IV Всероссийская научно-практическая конф.: сб.ст. / Под ред. д. э. н., проф. Л. И. Крутовой. – Пенза, 2006. С. 31–33 (Личный вклад автора - 0,1 п.л.).

58. Левина В.В. Роль межбюджетных трансфертов в финансировании социально-экономического развития муниципальных образований // Социально-экономические проблемы развития предприятий и регионов: IV Международная научно-практическая конф.: сб.ст.. – Пенза, 2006. С. 252–254 (0,2 п.л.).

59. Левина В.В. Бюджетное финансирование здравоохранения в Тульской области // Экономист лечебного учреждения. – 2007. – № 3. – С. 21–22 (0,1 п.л.).

60. Левина В.В. Формирование эффективной системы межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы 5-й международной конф. факультета государственного управления МГУ: Ч. 1 – М.: Российская политическая энциклопедия, 2007. С. 655–661 (0,4 п.л.).

61. Левина В.В. Анализ расходов субфедеральных бюджетов в сфере здравоохранения (на примере Тульской области) // Экономист лечебного учреждения. – 2007. – № 12. – С. 56–59 (0,25 п.л.).

62. Левина В.В. Муниципальная бюджетная политика на современном этапе реформирования системы местного самоуправления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 6-я ежегодная международная конф. факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 29–31 мая 2008 г.: Материалы конф. / Отв. ред.: И. Н. Мысляева. – М.: МАКС Пресс, 2008. С. 558–568 (0,7 п.л.).

63. Левина В.В. Система межбюджетных трансфертов на региональном уровне на примере Тульской области // Глава в коллективной монографии «Исследование организационно-экономических проблем муниципального

управления: российский и зарубежный опыт». / СЗАГС филиал в Калуге. – Калуга, ООО «Креатив», 2007. С. 205–211 (Личный вклад автора - 0,4 п.л.).

64. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент финансирования социально-экономического развития муниципальных образований // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Восьмой научно-практической конф. (16–18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 122–125 (0,25 п.л.).

65. Левина В.В. Особенности бюджетной политики муниципальных районов // Вестник Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – Тула: ТулГУ, 2008. – С. 89–94 (0,3 п.л.).

66. Левина В.В. Совершенствование межбюджетного регулирования на региональном уровне // Общественный сектор в экономике России: теория и практика реформ: Москва, МГУ: доклады и выступления. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 433–441 (0,5 п.л.).

67. Левина В.В., Васина Н.А. Совершенствование системы государственных закупок в социальной сфере на региональном уровне (на примере Тульской области) // Вестник Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – Вып. 1. – Тула: ТулГУ, 2008. – С. 9–15 (Личный вклад автора - 0,2 п.л.).

68. Левина В.В., Пантишина Е.А. Перспективы применения бюджетирования, ориентированного на результат, в процессе формирования и исполнения региональных бюджетов (на примере Тульской области) // Вестник Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – Вып. 1. – Тула: ТулГУ, 2008. – С. 23–31 (Личный вклад автора - 0,25 п.л.).

69. Левина В.В., Константинова О.Г. Финансирование золотодобывающих предприятий в рамках государственно-частного партнерства // Вестник Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы. – Вып. 1. – Тула: ТулГУ, 2008. – С. 84–90 (Личный вклад автора - 0,2 п.л.).

70. Левина В.В. Финансы МСУ: Чтобы доходы соотносились с расходами // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 1. – С. 15–18 (0,25 п.л.).

71. Левина В.В. Финансовые аспекты реформы местного самоуправления (на примере Тульской области) // Управление социальными инновациями: опыт, проблемы, перспективы: Материалы международной научной конф.. – М.: РУДН, 2009. – С. 408–421 (0,8 п.л.).

72. Левина В.В. Правовые основы реализации стимулирующей функции межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Административная реформа в России и Болгарии: сходства и различия. Международная научно-практическая конф. 14–16 апреля 2009 г. – Калуга, 2009. С. 69–77 (0,5 п.л.).

73. Левина В.В. Формирование бюджетной стратегии субъекта Российской Федерации как инструмент управления региональным развитием // Инновационное развитие экономики России: Вторая Международная научная конф.; Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет, 22–24 апреля 2009 г.:

Сб. ст.: Т. 2 / Под ред. В. П. Колесова, Л. А. Тутова. – М.: МАКС Пресс, 2009. С. 205–214 (0,6 п.л.).

74. *Левина В.В.* Региональные бюджетные стратегии в современных условиях // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Девятой научно-практической конференции(27–29 мая 2009 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. С. 52–55 (0,25 п.л.).

75. *Левина В.В.* Особенности современной бюджетной политики муниципальных образований // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я международная конф. факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 27–29 мая 2009 г.: Материалы конф.: в 2-х ч. Ч.2 / Отв. ред. Мысляева И.Н. – М.: МАКС Пресс, 2009. С. 109–118 (0,6 п.л.).

76. *Левина В.В.* Модель процессов финансового стимулирования муниципальных образований на региональном уровне // Моделирование в социально-политической сфере: Научный альманах. – 2009. – № 1(3). – С. 27–31 (0,3 п.л.).

77. *Грачев М.Н., Левина В.В.* Политические факторы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2009. – № 2. – С. 54–60 (Личный вклад автора 0,2 п.л.).

78. *Левина В.В.* Межмуниципальное сотрудничество как способ повышения эффективности бюджетной политики органов местного самоуправления // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2009. – № 3. – С. 70–79 (0,6 п.л.).

79. *Левина В.В.* Политические аспекты межбюджетного регулирования на региональном уровне // V Всероссийский конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы». Москва, 20–22 ноября 2009 г. Тезисы докладов. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2009. С. 253 (0,05 п.л.).

80. *Левина В.В.* Совершенствование межбюджетного регулирования на региональном уровне в условиях внедрения среднесрочного бюджетного планирования // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: Сборник научных статей. – М.: Издательство ООО «ПКЦ Альтекс», 2009. С. 331–334 (0,25 п.л.).

81. *Левина В.В.* Развитие доходной базы местных бюджетов // Городское управление. – 2009. – № 11. – С. 36–44 (0,5 п.л.).

82. *Левина В.В.* Проблема финансовой самостоятельности местного самоуправления в современных российских условиях // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом: сб.ст. / Под ред. А. В. Мадьяровой, Э. Маркварта, Н. М. Миронова, Л. В. Шапиро. – М.: OST-EURO GmbH, 2009. С. 233–246 (0,8 п.л.).

83. *Левина В.В.* Управление межбюджетными отношениями на основе согласования интересов // Вестник Тульского государственного университета. – Серия: Экономика. Управление. Финансы: сб. докладов Всероссийской научно-практич. конф. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2009 – С. 243–248 (0,4 п.л.).

84. Левина В.В. Эволюция развития межбюджетного регулирования на региональном уровне в Российской Федерации // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: Сб. науч. ст. по материалам Четвертой Всероссийской научно-практич. конф. 10 декабря 2009 г. / ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации»: В 2 ч. – Ч. 1: Государственное управление. – М.: Издательство ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. С. 248–255 (0,5 п.л.).

85. Левина В.В. Особенности муниципальных образований – административных центров субъектов Федерации в процессе согласования интересов с использованием межбюджетных трансфертов // Инновационное развитие экономики России: роль университетов: Третья международ. конф.; Москва, МГУ имени М. В. Ломоносова, Экономический факультет, 21–24 апреля 2010 г. сб.ст.: Том 2 / Под ред. В. П. Колесова, Л. А. Тутова. – М.: Экономический факультет МГУ; ТЕИС, 2010. С. 97–104 (0,5 п.л.).

86. Левина В.В. Оценка эффективности целевых межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Сб. науч. тр. по материалам международной научно-практической конф. «Современные направления теоретических и прикладных исследований ‘2010». Том 13. Экономика. – Одесса: Черноморье, 2010. С. 49–50 (0,1 п.л.).

87. Левина В.В. Основные подходы к оценке приоритетов регионального развития // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 8-й международной конф. факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова; 26–28 мая 2010 г.: В 3 ч. Ч. 1 / Отв. ред. И. Н. Мысляева. – М.: Издательство Московского университета, 2010. С. 375–384 (0,6 п.л.).

88. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент финансового взаимодействия субъекта федерации и муниципальных образований // Городское управление. – 2010. – № 11. – С. 11–20 (0,6 п.л.).

89. Левина В.В. Функции межбюджетного регулирования как элемента региональной финансовой политики // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2010. – № 4 – С. 38–50 (0,8 п.л.).

90. Грачев М.Н., Левина В.В. Применение теорий конфликтов и согласования интересов к отдельным аспектам бюджетной политики на уровне субъектов федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2011. – № 3. – С. 17–24. (Личный вклад автора - 0,25 п.л.)

91. Левина В.В. Анализ муниципальной бюджетной политики в сложившихся условиях реализации принципов местного самоуправления в России // Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции: сб.ст. / Под ред. Э. Маркварта, Е. С. Шугриной, М. А. Якутовой. – М.: OST-EURO GmbH, 2011. С. 205–219 (0,9 п.л.).

92. Левина В.В. Реализация функций межбюджетного регулирования на региональном уровне // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: материалы Десятой научно-практич. конф. (28-30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2011. – С. 92–95 (0,25 п.л.).

93. Левина В.В. Использование дотаций и субсидий в межбюджетном регулировании на региональном уровне // Совершенствование формирования налоговой базы регионов в условиях модернизации экономики и стимулирования инновационных процессов: сб. науч. тр. / под ред. проф. Л. П. Павловой. – М.: Финансовый университет, 2011. – С. 110–117 (0,5 п.л.).

94. Левина В.В. Бюджетная стратегия субъекта федерации как инструмент управления его социально-экономическим развитием // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы Всероссийской научно-практической конф.; Государственный университет управления, 2 ноября 2011 г. – М.: ГУУ, 2011. С. 107–111 (0,3 п.л.).

95. Левина В.В. Оценка финансовой эффективности муниципального управления // 8-я научно-техническая конф. студентов, аспирантов и молодых специалистов РГУИТиП: тезисы докладов, – М.: РГУИТиП, 2011. С. 228–230 (0,1 п.л.).

96. Левина В.В. Основные подходы к определению приоритетов бюджетной политики субъекта федерации // Политические процессы и политические институты в современной России: сборник статей / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2011. С. 54–64 (0,6 п.л.).

97. Левина В.В. Оценка эффективности муниципальной бюджетной политики // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: Сборник научных статей по материалам Шестой Всероссийской научно-практической конференции, 6–7 декабря 2011 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. С. 312–314 (0,15 п.л.).

98. Левина В.В. Финансовая эффективность как критерий оценки муниципального развития // Практика муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 40–49. (0,6 п.л.).

99. Левина В.В. Муниципальная бюджетная политика как способ воздействия местных властей на развитие малого и среднего бизнеса // Седьмой Международный научный конгресс «Роль бизнеса в трансформации российского общества – 2012». Московский финансово-промышленный университет «СИНЕРГИЯ», 16–20 апреля 2012 г.: Сборник материалов Седьмого Международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества – 2012». – М.: Эконом-информ, 2012. С. 328–329 (0,1 п.л.).

100. Левина В.В. Практика финансового стимулирования муниципальных образований (на примере Тульской области) // Практика муниципального управления. – 2012. – № 6. – С. 40–45 (0,3 п.л.).

101. Левина В.В. Эволюция муниципальной бюджетной политики в современной России // Проблемы в управлении социально-экономическими системами в условиях инновационного развития: сборник научных трудов VI региональной научно-практической конференции. – Челябинск: Энциклопедия, 2012. С. 178–186 (0,5 п.л.).

102. Левина В.В. Особенности финансовых муниципальных районов // Практика муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 44–55 (0,75 п.л.).

103. Левина В.В. Шамарова Г.М. Эволюция формирования доходов российских муниципальных бюджетов // Городское управление – 2013. – № 3. – С. 47–52 (Личный вклад автора 0,15 п.л.).
104. Левина В.В. Особенности бюджетной политики городских округов // Практика муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 20–32 (0,75 п.л.).
105. Левина В.В. Анализ налоговых платежей физических лиц как источника оплаты муниципальных бюджетных услуг // Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? Сборник статей под ред. В. П. Мохова. – Пермь: Изд-во ПНИПУ. – 2013. – С. 46–52 (0,4 п.л.).
106. Левина В.В. Проблемы регулирования межбюджетных отношений в муниципальных районах // Практика муниципального управления. – 2013. – № 8. – С. 21–31 (0,7 п.л.).
107. Левина В.В. Межмуниципальная кооперация как способ повышения эффективности местной бюджетной политики в современной России // Проблемы в управлении социально-экономическими системами в условиях инновационного развития: сборник научных трудов VII региональной научно-практической конференции и XXXVII студенческой научной конференции «Студент и научно-технический прогресс» (Челябинск, март 2013 г., апрель 2013 г.) / Челяб. гос. ун-т. – Челябинск : Энциклопедия, 2013. – С. 174–186 (0,8 п.л.)
108. Левина В.В. Финансовое стимулирование поселений с использованием межбюджетных трансфертов: проблемы и перспективы развития // Практика муниципального управления. – 2013. – № 11. – С. 49–59 (0,65 п.л.)
109. Левина В.В. Проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений // Практика муниципального управления. – 2013. – № 12. – С. 29–33 (0,3 п.л.).
110. Левина В.В. Отрицательные трансферты как элемент региональной системы регулирования межбюджетных отношений // Практика муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 60–66 (0,4 п.л.).
111. Левина В.В. Бюджетный кредит как источник финансирования на муниципальном уровне // Практика муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 61–68 (0,5 п.л.).
112. Левина В.В. Субсидии из бюджетов поселений на решение вопросов местного значения межмуниципального характера // Практика муниципального управления. – 2014. – № 7. – С. 14–20 (0,4 п.л.).
113. Левина В.В. Моделирование распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне на основе согласования интересов // Математические методы и модели в исследовании государственных и корпоративных финансов и финансовых рынков. – Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа. – 2015. – С. 105–110 (0,35 п.л.).
114. Левина В.В. Финансовое положение муниципальных образований в условиях изменений бюджетно-налогового законодательства // Практика муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 24–30 (0,35 п.л.).

115. Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях на основе новых методических рекомендаций Минфина России // Практика муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 34–42 (0,5 п.л.).
116. Левина В.В. Налоговые поступления в доходах местных бюджетов // Практика муниципального управления. – 2015. – № 5. – С. 15–21 (0,4 п.л.).
117. Левина В.В. Оценка эффективности предоставления налоговых льгот как метод повышения объема налоговых доходов // Практика муниципального управления. – 2015. – № 6. – С. 24–32 (0,5 п.л.).
118. Левина В.В. Проблемы и перспективы формирования доходов местных бюджетов в условиях реформирования налогообложения имущества физических лиц // Практика муниципального управления. – 2015. – № 7. – С. 12–19 (0,5 п.л.).
119. Левина В.В. Средства самообложения граждан как источник доходов местных бюджетов // Практика муниципального управления. – 2015. – № 10. – С. 24–30 (0,4 п.л.).
120. Левина В.В. Налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами в бюджетах муниципальных образований // Практика муниципального управления. – 2015. – № 12. – С. 13–18 (0,35 п.л.).
121. Левина В.В. Моделирование распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне на основе согласования интересов // Математические методы и модели в исследовании государственных и корпоративных финансов и финансовых рынков: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции. – 2015. – С. 105–110 (0,35 п.л.).
122. Левина В.В. Актуальные аспекты трансформации местных финансов и межбюджетных отношений в регионах // Проблемы реформирования местного самоуправления в России: сб. ст. – Пермь, изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2015. – С. 67–83 (1 п.л.).
123. Левина В.В. Место и роль средств от использования муниципального имущества в доходах местных бюджетов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 1. – С. 44–49 (0,35 п.л.).
124. Левина В.В. Муниципальные облигационные займы – источник финансирования дефицита местных бюджетов // Практика муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 15–20 (0,35 п.л.).
125. Левина В.В. Инициативное бюджетирование: возможности, риски, практика применения // Практика муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 15–19 (0,3 п.л.).
126. Левина В.В. Сельские поселения в условиях финансовой нестабильности: как преумножить доходы? // Практика муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 12–17 (0,35 п.л.).
127. Левина В.В. Арендная плата за пользование муниципальным имуществом как источник бюджетных доходов // Практика муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 14–17 (0,25 п.л.).

128. *Левина В.В.* Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 20–23 (0,25 п.л.).

129. *Левина В.В.* Особенности и проблемы применения долгосрочного бюджетного планирования на муниципальном уровне // Налоги и финансы. – 2016. – № 4 (32). – С. 24–34 (0,6 п.л.).

131. *Левина В.В.* Стимулирование социально-экономического развития муниципальных образований с использованием межбюджетных трансфертов // Местное самоуправление в современном обществе: сб. науч. ст. – Пермь, 2017. – С. 179–199 (1 п.л.).

131. *Левина В.В.* Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 3. – С.36–39 (0,25 п.л.).

132. *Левина В.В.* Результативность инструментов социально-экономического развития территорий в сфере согласования региональных и муниципальных интересов // Современные исследования основных направлений гуманитарных и естественных наук: сб. материалов международной научно-практической конференции. – Казань, 2017. – С. 554–557 (0,25 п.л.).