

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский Томский политехнический университет»

На правах рукописи



Татарникова Валерия Владимировна

**ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК
ИНСТРУМЕНТ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ АСИММЕТРИИ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством

(региональная экономика)

Диссертация

на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Научный руководитель

кандидат экономических наук, доцент

Чистякова Наталья Олеговна

Томск – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ.....	2
ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ИХ АСИММЕТРИИ.....	15
1.1. Исследование теоретических подходов формирования государственной политики управления развитием муниципальных образований	15
1.2. Межбюджетные отношения как инструмент регулирования развития территорий. Опыт Российской Федерации.....	40
1.3. Асимметрия социально-экономического развития муниципальных образований как объективное условие их функционирования	66
ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СТИМУЛИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЗА СЧЕТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	81
2.1. Влияние межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие муниципальных образований	81
2.2. Анализ действующих инструментов межбюджетного регулирования с целью управления развитием муниципальных образований	105
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	133
3.1. Разработка методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов.....	133
3.2. Апробация методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов.....	157
3.3. Методические рекомендации повышения эффективности межбюджетного регулирования для обеспечения стимулирования развития муниципальных образований.....	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	196
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	203
Приложение А. Страны, использующие дифференцированный подход к регулированию развития территорий	239
Приложение Б. Обзор некоторых трактовок термина «межбюджетные отношения».....	241
Приложение В. Принципы построения бюджетной системы РФ	243

Приложение Г. Систематизация видов межбюджетных отношений	244
Приложение Д. Функции межбюджетных отношений	245
Приложение Е. Основные этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации	246
Приложение Ж. Модели межбюджетных отношений (бюджетного федерализма) и их специфика.....	248
Приложение И. Структура расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ	251
Приложение К. Гистограмма распределения доли межбюджетных трансфертов в 2019 г.	252
Приложение Л. Тестирование показателей согласно непараметрическому критерию Манна–Уитни	253
Приложение М. Сравнение средних показателей доходов региональных бюджетов и консолидированных бюджетов МО	254
Приложение Н. Структура и динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ	255
Приложение П. Показатели СЭР, отражающие уровень асимметрии субъектов РФ.....	256
Приложение Р. Показатели СЭР и параметров бюджетов, отражающие уровень асимметрии муниципальных образований Томской области.....	257
Приложение С. Географическая карта асимметрии показателя ВРП на душу населения в субъектах РФ	259
Приложение Т. Обеспеченность собственными доходами и уровень дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ	260
Приложение У. Географическая карта уровня дотационности регионов	261
Приложение Ф. Исследуемые региональные показатели и их основные индикаторы описательной статистики.....	262
Приложение Х. Диаграммы размаха исследуемых показателей	264
Приложение Ц. Положение Томской области в социально-экономическом развитии СФО	266
Приложение Ш. Основные виды экономической деятельности, развитые в муниципальных образованиях Томской области	267
Приложение Щ. Структура доходов консолидированных бюджетов МО Томской области, администрируемых налоговыми органами	273
Приложение Э. Основные параметры консолидированных бюджетов МО Томской области	274

Приложение Ю. Расчет асимметрии территорий муниципальных образований Томской области	275
Приложение Я. Динамика индексов Тейла показателей муниципальных образований Томской области	277
Приложение Д. Информация о нормативах зачисления доходов в областной и местные бюджеты Томской области.....	279
Приложение Ф. Дополнительные нормативы отчислений НДФЛ.....	284
Приложение Г. Межбюджетные трансферты, выделяемые на цели выравнивания и сбалансированности МО Томской области	285
Приложение Ж. Фонды стимулирования и реформирования муниципальных образований Томской области	287
Приложение Л. Изменение технической эффективности – ориентация на вход	293
Приложение Н. Показатели качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах Томской области	294
Приложение Q. Показатели обеспеченности собственными источниками доходов и экономического развития муниципальных образований	296
Приложение Р. Итоги расчета валового муниципального продукта для муниципалитетов Томской области в 2016–2017 годах	297
Приложение S. Промежуточные расчеты исследуемых показателей согласно авторской методике.....	298
Приложение U. Бюджетная обеспеченность до выравнивания и снижение критерия выравнивания для муниципальных образований Томской области ..	305
Приложение V. Оценка финансовых средств и критерии оценки проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования, на территории Томской области.....	308
Приложение W. Исходные и рекомендуемые значения исследуемых выходных показателей.....	312

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Проблемы социально-экономического развития страны в целом и отдельных территорий, являющихся ее частью, составляют важную повестку для проведения исследований на протяжении длительного времени и не теряют свою актуальность по сей день. В феврале 2019 года утверждена Стратегия пространственного развития России до 2025 года, в которой декларируется цель по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития всей страны¹. Достижение данной цели не представляется возможным без выстраивания эффективной государственной политики по развитию не только субъектов РФ, но и муниципальных образований.

В Российской Федерации действует трехуровневая система публичной власти, включающая федеральный, региональный и местный уровни. Большая часть исследований, посвященная вопросам развития территорий и межбюджетного регулирования, проводится в региональном разрезе, а муниципальный уровень имеет меньший охват. Кроме того, проводимая государственная политика федерального центра в отношении вопросов развития муниципальных образований говорит о низком приоритете данной проблематики по отношению к федеральным и региональным интересам. Однако рост социально-экономических параметров субъектов РФ, может быть обеспечен только за счет развития муниципалитетов, входящих в их состав. Поэтому для развития отдельных территорий необходимо осуществлять преобразования на всех уровнях власти и обеспечивать эффективное взаимодействие данных уровней между собой.

Сложившийся в России высокий уровень асимметрии развития муниципальных образований, принадлежащих к одному региону, необходимо учитывать для ведения взвешенной внутрирегиональной политики, нацеленной на рост благосостояния региона в целом. Важной проблемой при выстраивании такой политики с муниципалитетами, стоит определение соотношения инструментов, стимулирующих развитие «центров роста» и выравнивающих уровень развития

¹Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 23.03.2021). Справочная система «Консультант плюс».

отстающих территорий. В качестве одного из направлений для решения данной задачи предлагается использовать инструменты межбюджетного регулирования, которые нацелены в данный момент преимущественно на выравнивание территорий. Кроме этого, действующая система межбюджетного регулирования обуславливает высокую зависимость местных бюджетов от трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня. Данное обстоятельство снижает степень самостоятельности органов местного самоуправления при принятии управленческих решений в ходе осуществления их основной деятельности. Так, уровень межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и других безвозмездных поступлений (уровень незначителен) составляют 49,4 % в общем объеме доходов местных бюджетов (за исключением субвенций) согласно результатам мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ по итогам 2019 года². «Вышеуказанные факторы побуждают органы власти муниципальных образований рассчитывать на выделение межбюджетных трансфертов в условиях низкого уровня обеспеченности собственными источниками доходов и дестимулируют их к проведению активной политики, направленной на социально-экономическое развитие своих территорий»³.

Несмотря на то, что методическая и научно-теоретическая база для проведения эффективной политики развития территорий сформирована, в существующих научных работах, прежде всего отечественных авторов, недостаточно внимания уделено поиску баланса стимулирующих и выравнивающих инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования. Кроме того, в исследованиях существуют пробелы в части проработки стимулирующих инструментов в рамках межбюджетного регулирования, учитывающих асимметрию развития территорий муниципальных

²Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс] URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 05.05.2021).

³Чистякова Н.О., Татарникова В.В. К вопросу о влиянии уровня собственных доходов на индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник НГУЭУ. 2019. № 1. С. 90–102.

образований. Целесообразность разработки стимулирующих механизмов, учитывающих дифференциацию территорий и эффективность управления на местах, направленных на балансировку выравнивающих инструментов в рамках действующей в регионе системы межбюджетного регулирования, обуславливает научную и практическую значимость диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросам государственной политики в области социально-экономического развития различных территорий посвящено большое количество работ зарубежных и отечественных исследователей. Значимый вклад в изучение влияния государственного регулирования и других факторов на процессы социально-экономического развития территорий в рамках теорий регионального развития внесли следующие ученые: Дж. Бортс, Р. Солоу, Т. Сван, Кс. Сала-и-Мартин, Х. Зиберт, Г. Мюрдаль, Ф. Перру, Ж. Будвиль, П. Потье, Х. Гирш, Х. Ласуэн, Дж. Фридман, Т. Хегерstrand, П. Кругман, П. Ромер.

Проблемы управления социально-экономическим развитием территорий освещены в работах российских исследователей: А.Г. Гранберга, С.А. Суспицына, Е.М. Бухвальда, Е.А. Коломак, А.В. Кольчугиной, Н.В. Зубаревич, О.В. Кузнецовой, С.М. Казакова, К.В. Будаевой, А.И. Татаркина, Е.С. Губанова, М.Ю. Малкиной, В.Ю. Маслихиной, К.П. Глущенко, В.В. Глинского, Л.К. Серги, Ю.А. Гаджиева, Е.Е. Швакова. Вопросы реализации финансовой политики в развитии муниципальных образований отражены в работах следующих исследователей: Н.В. Ворошилова, Т.В. Усковой, В.Г. Игнатова, Т.В. Сумской, А.В. Одинцовой, Д.М. Манышина, Л.Л. Игониной, Е.В. Орловой.

Важный вклад в создание основ теории бюджетного федерализма и организации системы межбюджетных отношений внесли зарубежные исследователи: Р.А. Масгрейв, Ч.М. Тибу, У.Э. Оутс, Б.Р. Вайнгаст, Э. Шах, Р. Боудвей, Д.Л. Рубинфельд, Дж. Стиглиц. Различные вопросы межбюджетного регулирования рассматривались в работах российских авторов: А.М. Балтиной, М.А. Печенской, В.И. Клисторина, В.А. Волохиной, В.Б. Христенко, В.Н. Лексина, Л.И. Сергеева, А.Н. Швецова, С.Н. Леонова, В.В. Климанова, О.Г. Бежаева, В.Б.

Шубы, А.Е. Суглобова, Т.В. Грицюк, Л.А. Ерошкиной, В.П. Горегляд, А.И. Поваровой, Э.В. Пешиной, А.В. Галухина, В.В. Иванова, В.С. Назаровой, М.Ю. Молчановой, В.М. Родионовой. Выделим также исследователей-финансистов, которые имели практический опыт работы в сфере государственных финансов: А.Г. Игудина, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, А.Г. Силуанова, А.М. Лаврова.

Следует отметить, что проблемы социально-экономического развития муниципальных образований с использованием инструментов межбюджетного регулирования изучены в научно-исследовательской литературе на текущий момент недостаточно. Значительная часть работ направлена на изучение вопроса по развитию депрессивных территорий, в то время как вопросы стимулирования муниципальных образований в условиях асимметрии их развития при реализации внутрирегиональной политики требуют дополнительной проработки. Таким образом, проблемы поиска баланса выравнивающих и стимулирующих инструментов, обеспечивающих развитие муниципальных образований, учитывающих асимметрию развития территорий муниципалитетов, решение которых необходимо для ведения рациональной внутрирегиональной политики обуславливают актуальность диссертационного исследования, а также выбор цели и поставленных задач.

Цель диссертационного исследования: разработка и обоснование теоретических положений, методических и практических рекомендаций по совершенствованию внутрирегиональных межбюджетных отношений как инструмента стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии.

Реализация поставленной в диссертации цели обусловила решение **следующих задач:**

1. Проанализировать и систематизировать теоретические подходы к региональному развитию, изучить проблему выбора приоритетов между целесообразностью выравнивания отстающих территорий и стимулирования наиболее конкурентоспособных.

2. Исследовать феномен асимметрии развития территорий и произвести её оценку. Разработать типологию муниципальных образований по уровню территориального развития.

3. Предложить агрегированный показатель для оценки социально-экономического развития муниципалитета, обосновать методику его расчета.

4. Разработать методический инструментарий оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по развитию территорий. Предложить алгоритм по определению схожих по уровню развития групп муниципальных образований с учётом асимметрии показателей бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития.

5. Разработать методические и практические рекомендации и предложить стимулирующие меры, балансирующие действующие инструменты межбюджетных отношений и направленные на повышение эффективности системы внутрирегионального межбюджетного регулирования, увеличение автономности местных бюджетов, рост заинтересованности органов местного самоуправления развивать собственные территории, создание условий для формирования центров роста.

Объектом исследования является система внутрирегиональных межбюджетных отношений как инструмент стимулирования развития муниципальных образований.

Предметом исследования являются инструменты внутрирегионального межбюджетного регулирования в условиях асимметрии территориального развития муниципальных образований.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, посвящённые теориям регионального развития, вопросам государственного регулирования развития территорий, теориям бюджетного (фискального) федерализма, государственным и муниципальным финансам и межбюджетным отношениям, эффективности взаимодействия органов публичной власти, проблемам социально-экономического развития территорий и количественной оценке асимметрии их развития.

Информационная база исследования. В качестве информационной базы

исследования использовались федеральные, региональные и местные нормативные правовые акты, материалы периодических изданий, статистические данные Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных органов, аналитические и справочные материалы различных органов власти (Министерства Финансов РФ, Федерального казначейства и т. д.), а также результаты исследований ученых.

Эмпирическую основу диссертации составили аналитические материалы, отчеты и сборники Совета Федерации РФ, Федерального казначейства, Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, Департамента финансов Томской области, Департамента экономики Администрации Томской области, Томскстата.

Инструментарно-методологический аппарат. В рамках исследования использовались следующие методы: экономико-статистические группировки, корреляционный, регрессионный и кластерный анализ, дисперсионный анализ, сравнительный анализ, системный, структурный и логический анализ, синтез, экспертные оценки и инструментарий математического программирования. Также в исследовании применялась табличная и графическая визуализация данных. Для обработки статистических данных использовался программный продукт STATISTICA.

Гипотеза исследования: смещение акцентов с выравнивающей и развитие стимулирующей функции как составляющей внутрирегиональной системы межбюджетного регулирования с учетом асимметрии социально-экономического развития муниципалитетов будет способствовать повышению заинтересованности органов местного самоуправления в развитии территорий.

Соответствие диссертационного исследования требованиям паспорта ВАК РФ. По специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» пунктам:

– 3.13. Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая

система и др.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии.

– 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.

– 3.21. Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в научном обосновании необходимости поиска баланса между приоритетами стимулирования развития территорий и их выравнивания для ведения взвешенной политики внутрирегионального развития.

Основные результаты, характеризующие элементы научной новизны, выносимые на защиту:

1. **Систематизирована теоретическая база исследований регионального развития**, расширенная за счет включения теорий бюджетного (фискального) федерализма, что позволило использовать инструментарий межбюджетного регулирования в целях стимулирования развития территорий и повышения эффективности отношений между органами власти различного уровня. **Разработана матрица поиска баланса** между приоритетами, характеризующими политику выравнивания и политику стимулирования развития территорий, позволяющая выстраивать ориентиры и производить оценку последствий данных противоположных направлений при управлении территориальным развитием.

2. **Предложено авторское определение «асимметрии развития территорий»**, учитывающее бюджетно-финансовые параметры, отражающие

характеристики развития территорий: бюджетная обеспеченность, финансовая автономия, доходы бюджета и др. и **разработана типология** муниципальных образований по уровню асимметрии территориального развития, включающая в себя две группы факторов: уровень социально-экономического развития и уровень бюджетной обеспеченности, использование которых позволит повысить качество управления внутрирегиональным развитием.

3. **Предложена методика расчета показателя «Валовый муниципальный продукт»** на базе модели Кобба-Дугласа, включающая в себя основные факторы: инвестиции в основной капитал и среднегодовую численность занятых в экономике, позволяющая сравнить уровень социально-экономического развития муниципальных образований, выявить наиболее результативные из них с целью формирования стимулирующего инструмента внутрирегионального развития.

4. **Разработана методика оценки эффективности** деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов муниципалитетам, особенностью которой является оценка трех направлений: эффективности деятельности органов местного самоуправления по развитию собственных территорий, проектов по использованию грантовых средств и качества управления бюджетным процессом, что позволяет, с одной стороны, производить комплексную оценку эффективности территориального развития, с другой – стимулировать развитие муниципальных образований. В рамках методики **предложен дифференцированный подход к оценке** муниципальных образований, позволяющий сравнить муниципалитеты с учетом асимметрии их территориального развития.

5. **Предложены инструменты повышения качества политики внутрирегионального развития**, включающие: порядок распределения финансовых средств, новый порядок взаимодействия органов местного самоуправления с региональной властью, организационно-экономическую модель управления развитием муниципальных образований. **Разработаны методические и практические рекомендации**, позволяющие сбалансировать действующую систему внутрирегионального межбюджетного регулирования и создать стимулы

для органов местного самоуправления проводить более ответственную бюджетно-финансовую политику, расширять доходную базу и реализовывать мероприятия для развития своих территорий.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что разработанные теоретические положения по развитию территорий муниципальных образований за счет повышения эффективности внутрирегионального межбюджетного регулирования, а также практические выводы и рекомендации диссертационной работы могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления для определения политики территориального развития, а также для определения направлений бюджетно-налоговой, социально-экономической политики и модернизации действующих инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования. Основные результаты исследования также можно использовать в рамках освоения учебных дисциплин «региональная экономика», «государственная политика» и т. п., а также для разработки программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Личный вклад автора в диссертационное исследование состоит в выборе темы и обосновании ее актуальности, формировании методического аппарата, постановки цели и вытекающих из нее задач, определении объекта и предмета исследования, поиске и сборе исходных данных, составляющих информационную базу исследования, осуществлении расчетов с использованием, в том числе программных продуктов, проведении статистического анализа, табличной и графической интерпретации результатов исследования, а также разработке практических рекомендаций.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационной работы были представлены на международных и всероссийских научно-практических конференциях и форумах: XX всероссийской научно-практической конференции «Рост производительности труда - решающее условие экономического прорыва» (Новосибирск, 2019), XVI Международной

конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспективы развития фундаментальных наук» (Томск, 2019), XX Всероссийской (национальной с международным участием) научной конференции «Модернизация российского общества: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров» (Таганрог, 2019), V Международной научной конференции «Информационные технологии в науке, управлении, социальной сфере и медицине» (Томск, 2018), VIII Международном молодёжном научном форуме «Новые форматы транснациональной научно-образовательной деятельности» (Томск, 2018), Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных посвященная 55-летию ТУСУРа «Научная сессия ТУСУР-2017» (Томск, 2017), Russian Summer School for Institutional Analysis 2017: the EU Practices for Young Researchers: Studying Economics of Institutional Development (Москва, 2017), IV Международном экономическом форуме «Экономическое развитие региона: управление, инновации, подготовка кадров» (Барнаул, 2017), Международной научно-практической конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса «Региональная конкурентоспособность и образование в контексте глобальных вызовов» (Челябинск, 2017).

Методические положения, изложенные в диссертации, были применены в рамках реализации гранта РФФИ: «Роль флагманских предприятий в экономическом развитии регионов: экономико-математический анализ панельных данных на примере России и США» (исполнитель проекта 18-010-01123).

Публикации результатов диссертационного исследования. Основные положения, выводы и рекомендации исследования изложены в 21 научной публикации (личный вклад автора – 8,29 п.л.), в том числе в 7 публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК. Ряд публикаций подготовлен в соавторстве с другими исследователями (Н.О. Чистякова, И.С. Антонова, С.Н. Попова и др.), при этом все основные результаты, отраженные в диссертации и выносимые на защиту, получены лично автором.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ИХ АСИММЕТРИИ

1.1. Исследование теоретических подходов формирования государственной политики управления развитием муниципальных образований

Достижение устойчивых темпов роста российской экономики и повышение благосостояния граждан требует от государства ведения взвешенной политики территориального развития. Характер, инструменты, приоритеты и направления регулятивного воздействия государства в целом и органов власти различного уровня в частности создают условия для социально-экономического развития отдельных территорий. Одним из важнейших вопросов, который естественным образом возникает перед государственными деятелями любой страны и ставится в качестве предмета исследований ученых, является выстраивание отношений и создание механизмов, с одной стороны, стимулирующих социально-экономическое развитие территорий, с другой, снижающих уровень их дифференциации между собой.

Вопросами государственного регулирования территориального развития занимается большое количество зарубежных и отечественных ученых, а теоретическая база данного направления очень многообразна ввиду междисциплинарного характера исследуемой проблематики. Изучают данную область с различных сторон ученые экономисты, финансисты, географы, социологи и политологи. В диссертационном исследовании были рассмотрены основные теоретические подходы и концепции данного направления в хронологическом порядке от вопросов государственного регулирования экономики до методов и подходов управления развитием муниципальных образований.

Первой теоретической школой, рассматривающей вопросы государственного регулирования экономики, принято считать школу меркантилистов (А. Серра, Т. Ман и др.), возникшую в период раннего капитализма (XV–XVII вв.).

Регулирование экономики осуществлялось за счет ведения государственной политики протекционизма, реализующей поддержку национальных товаров за счет установления таможенных и налоговых пошлин и квот на ввозимые из других стран товары.

Следующая школа классической политической экономии стала формироваться в период мануфактурного развития капитализма, сменив государственные приоритеты из торговой сферы в производственную. Зарождение классической школы связано с У. Петти, который определил основные функции государства и считал необходимым осуществлять регулирование социальной сферы (помощь инвалидам и сиротам). Также он сформулировал перечень направлений государственных расходов⁴.

Важным отражением идей государственного регулирования послужили труды А. Смита, в которых не поддерживалось прямое вмешательство государства в экономику, а пропагандировалась эффективность рыночных законов «невидимой руки», обеспечивающих достижение общественных интересов⁵. В марксистской школе роль государства в достижении социально-экономического развития страны имеет принципиальные отличия: направленное государственное регулирование обеспечивает экономический рост⁶.

В маржиналистской школе государственное регулирование необходимо было для достижения равновесного состояния в различных аспектах развития экономики. В экономической теории благосостояния государство реализует перераспределительную политику, целью которой является повышение благосостояния общества. Выполнение данной задачи возможно при нахождении общественного оптимума, которому присуще распределение ресурсов, соответствующее одновременно критерию эффективности и социальной справедливости.

⁴Петти У. Трактат о налогах и сборах. Verbum sapienti – слово мудрым. Разное о деньгах. М. : Ось-89, 1997. 29 с.

⁵Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Книга I. Книга II. М. : Огни, 2010. 511 с.

⁶Маркс К. Капитал. М. : АСТ, 2019. 544 с.

Кейнсианство, у истоков которого стоит Дж. Кейнс, выступает за активное вмешательство государства в экономику в период спадов экономики и снижение регуляторного воздействия в периоды оживления. Критиковали кейнсианство представители монетарной школы, придерживающиеся общей концепции невмешательства государства в экономику. Следующее важное теоретическое направление – экономика общественного сектора (Р. Масгрейв, А. Аткинсон, Дж. Стиглиц и др.), где под государством рассматривалась добровольная организация людей, целью которых было прежде всего обеспечить себя общественными благами. Дж. Стиглиц исследовал финансовое регулирование территорий за счет предоставления им трансфертов в форме субсидий и блочных грантов.

Более подробное описание теоретических подходов в аспекте отводимой государству роли по регулированию социально-экономического развития территорий нашло отражение в работе К.В. Писаренко⁷. В различные исторические периоды происходило смещение акцентов в ту либо иную сторону по вопросу необходимости государственного вмешательства в процессы социально-экономического развития, а также в определении конкретных направлений и мер регулирования, требующих государственного управления.

В рамках диссертационного исследования в качестве основной научной проблемы ставится вопрос, какую политику социально-экономического развития отдельных территорий проводить в регионе, чтобы, с одной стороны, стимулировать экономическое развитие данных территорий, с другой стороны – не допускать между ними критического роста дифференциации, влекущего за собой социальную напряженность. Среди известных научных теорий, содержащих ответы на данные вопросы, следует отметить группу теорий регионального развития. Первоначально в теориях региональная политика базировалась на двух противоположных подходах: активное регулирование экономического развития и полный отказ от регулирования. Г. Камерон в свою очередь выделил три различных течения:

⁷Писаренко К.В. Финансовое регулирование социально-экономического и инновационного развития регионов: государственная политика и стоимостной подход: дис. ... докт. эконом. наук. О., 2020. 376 с.

1. «Неинтервенционалисты» – отрицают целесообразность государственного регулирования регионального развития.

2. «Адаптеры» – придерживаются позиции необходимости смягчения действующих рыночных механизмов и ограниченного воздействия на развитие территорий через форсирование естественных процессов.

3. «Радикальные преобразователи» – пропагандируют применение активного регулирования для развития территорий.

Таким образом, адаптеры подразумевали, что проводить регулирование эффективно только в сонаправлении с естественными процессами, а не в противоположном. Стимулирование развития территории будет оправдано, когда оно соответствует общему тренду размещения производственных мощностей, отталкивающемуся от реальных интересов инвесторов. В противном случае попытки создавать стимулы на территориях, не имеющих конкурентных преимуществ и не являющихся инвестиционно-привлекательными (справедливо для определенных исторических этапов развития), зачастую не приводят к необходимому результату.

Следует выделить два методологически противоположных подхода исследователей, положивших начало теориям регионального развития: Д. Денисона и А. Леша. Д. Денисона следует считать «радикальным преобразователем», считающим, что размещение инвестиций в промышленность должно подлежать государственному регулированию в целях стимулирования развития депрессивных территорий. Данный инструмент предпочтительней обычного субсидирования, поскольку направлен на регулирование в том числе излишнего сосредоточения производственных мощностей на территориях с высокими темпами развития. А. Леша можно отнести к адаптерам, так как он придерживался политики саморегулирования территорий, отдавая предпочтения инструментам, стимулирующим естественные экономические процессы, при этом не поддерживая политику инвестирования в отсталые территории.

Следует отметить труды Э. Гувера, который продолжил развивать теоретическое направление регионального развития в части необходимости

влияния государства на систему размещения производственных сил. Ученый определил роль налогов как источника доходов различных территорий, выделил основы для оценки эффективности проводимой политики регионального развития и задекларировал за государством ключевую роль регулятора социально-экономического развития территорий.

Важным сдвигом теоретической мысли следует считать идеи кумулятивного развития Г. Мюрдаля, противопоставленные равновесному подходу, в рамках которых было выделено, что однажды начавшиеся изменения создают условия для последующего развития. Таким образом, присутствие благоприятных условий на конкретной территории для развития определенной отрасли повлечет за собой кумулятивный эффект, стимулирующий развитие также иных отраслей, по результатам данных процессов образование точек роста на данных территориях происходит естественным образом. Важно отметить, что исследователю не безразличны вопросы социальной справедливости в аспекте государственной политики. Экономический рост, не сопровождающийся повышением благосостояния большинства населения, не является качественным развитием, с точки зрения Г. Мюрдаля⁸.

Следующей важной теорией в контексте исследовательской работы является теория Ж. Будвиля, продолжившего проработку теории «полюсов роста» Ф. Перру и внедрившего региональное толкование, имеющее географический аспект для «полюса роста» (точек или центров роста). Заслугой Ж. Будвиля является то, что он расширяет понимание данного термина и уходит от рассмотрения «полюсов роста» как исключительно совокупности производственных предприятий и лидирующих отраслей, а предполагает, что полюсами роста (центрами роста), могут быть определенные территории и населенные пункты, выступающие в роли генераторов инноваций и прогресса для экономики региона или же страны в целом⁹. Ж. Будвиль и ряд других исследователей, которых можно отнести к пласту теорий кумулятивного регионального развития, не поддерживали концепцию

⁸Овчинникова Н.В., Саламова А.С. Институциональная теория Г. Мюрдаля в развитии стран «третьего мира» // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2012. № 5. С. 157–161.

⁹Boudeville J.R. L'espace et les Pôles de Croissance. Puf. Paris, 1968.

достижения территориального равновесия по уровню развития, реализация которой ведёт к снижению стимулов для развития благополучных регионов и росту зависимости неблагополучных регионов от государственной финансовой поддержки за счет искусственного сглаживания территориальной дифференциации.

Для систематизации различных зарубежных теорий регионального развития автор использовал подход Ю.А. Гаджиева, выделяющего четыре логически связанных теоретических направления¹⁰, и добавил пятую группу теорий, важную с точки зрения аспектов государственного регулирования по развитию территорий – теории бюджетного (фискального) федерализма (Таблица 1). При этом стоит заметить, что бюджетный федерализм сформировался в качестве самостоятельного теоретического течения из группы теорий общественного сектора. С авторской точки зрения направления исследований данных теорий обладают большим потенциалом в части создания условий для развития отдельных территорий и региона в целом посредством выстраивания системы межбюджетного регулирования, отвечающей поставленным приоритетам государственной политики. Инструменты межбюджетного регулирования могут быть направлены на решение задач стимулирования развития отдельных территорий и выравнивания асимметрии социально-экономического развития. Поиск баланса между данными задачами является важным направлением диссертационного исследования.

«Понятие «бюджетный федерализм» (fiscal federalism) было введено впервые Р.А. Масгрейвом в 1959 году¹¹. Р.А. Масгрейв предлагает и обосновывает подходы по закреплению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, используя фискальные механизмы, чтобы обеспечить предоставление общественных благ с максимальной полезностью. Идеи бюджетного федерализма отталкиваются от теоремы бюджетной децентрализации, сформулированной У.Э. Оутсом, декларирующей, что предоставление на местном уровне общественных благ, потребляемых населением определенной территории, в условиях, когда

¹⁰Гаджиев Ю.А. Зарубежные теории регионального экономического роста и развития // Экономика региона. 2009. № 2. С. 45–62.

¹¹Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York : McGraw Hill, 1959. 628 p.

отсутствует эффект экономии от масштабов их предоставления центральными органами власти и соблюдается равенство расходов на предоставление таких благ каждой территории, является либо более эффективным, либо же не менее эффективным, чем их предоставление на центральном уровне.

Гипотеза Ч.М. Тибу «голосование ногами»¹² закрыла отсутствие обоснования в теореме децентрализации о причинах концентрации населения, имеющих схожие предпочтения на одних территориях, объясняя это склонностью субъектов выбирать ту административно-территориальную единицу, в которой уровень предоставления общественных услуг и уровень налоговой нагрузки в большей мере соответствуют их ожиданиям»¹³. Исследователь обосновал необходимость выделения в государствах с федеративным типом устройства иерархии органов власти с закреплением между ними полномочий по предоставлению общественных благ, что способствует паретоулучшениям и созданию условий для лучшего выявления предпочтений населения и их реализации.

Э. Шах определил ключевые критерии закрепления доходных источников и направлений расходов, актуальные в настоящее время, за определенным уровнем власти. Например, взимание налогов целесообразно осуществлять на уровне власти, обладающем наиболее полной информацией о налоговой базе¹⁴. Э. Шах и Р. Боудвей отмечали также, что наряду с положительными эффектами децентрализации государственного управления существуют также отрицательные эффекты:

- нарастание межрегиональной асимметрии фискальных выгод, противоречащих принципу горизонтальной справедливости;
- «развитие вертикальных фискальных внешних эффектов, обусловленных передачей расходных полномочий на региональный уровень;

¹²Tiebout C.A. Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. V. 64. P. 416–424.

¹³Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы и российская модель // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 7. С. 1721–1735.

¹⁴Shah A. Local budgeting: The World bank, 2007. 381 p.

– возникновение горизонтальных фискальных внешних эффектов в результате проведения политики на региональном уровне, направленной на реализацию собственных целей без учета интересов других регионов, нанося им ущерб»¹⁵.

Таким образом, для сглаживания отрицательных эффектов децентрализации государственного управления используются межбюджетные трансферты.

Систематизации теорий регионального развития, рассматривающих влияние на различные аспекты социально-экономического развития территорий различного уровня (страны, регионы, муниципальные образования) с выделением группы теорий бюджетного федерализма, представлена в Таблице 1.

Таблица 1 – Теории регионального развития

Теория (группа теорий) регионального развития	Ключевые представители	Основные положения
Неоклассические теории		
Модель Дж. Бортса	Дж. Бортс	Ключевая роль в росте регионального развития отводится производственным факторам (природные и трудовые ресурсы, капитал и уровень технологий).
Модели сходимости (конвергенции)	Р. Солоу, Т. Сван, Дж. Мэнкью, Д. Ромер, Д. Уэйл, Р. Барро, Кс. Сала-и-Мартин	В основе модели лежит предпосылка равенства в регионах определенных показателей производства. Предполагается, что слаборазвитые (бедные) регионы будут иметь более высокие темпы роста, чем высокоразвитые (богатые), что в долгосрочном периоде приведет к выравниванию (сходимости) уровней их развития.
Модель Зиберта	Х. Зиберт	Кроме производственных факторов в модели учитываются также транспортные затраты и социальные детерминанты, что дополняет учет воздействия пространственной дифференциации.
Мультифакторная модель	Р. Холл, Ч. Джонс	Отличием от модели Зиберта является дополнение также институциональных, политических и географических факторов.
Теории кумулятивного регионального развития		
Базовая модель взаимной и кумулятивной обусловленности	Г. Мюрдаль	Исходные преимущества определенных территорий (центров роста) ведут к ускорению темпов роста данных территорий, что обуславливает еще больший их отрыв от слаборазвитых регионов. Экономический рост происходит дифференцированно, поэтому сходимости уровней территориального развития не происходит, однако в долгосрочной

¹⁵Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1723.

Теория (группа теорий) регионального развития	Ключевые представители	Основные положения
		перспективе за счет «расходящегося эффекта» на близлежащие территории может наблюдаться их частичное выравнивание.
Теория прямой и обратной связи	А. Хиршман	Экономический рост регионов происходит неравномерно ввиду естественного явления неоднородного размещения ресурсов. Поддерживает идеи «несбалансированного роста» отдельных территорий для максимизации эффектов для страны (системы) в целом.
Теория полюсов роста	Ф. Перру, Ж. Будвиль, П. Потье, Х. Гирш, Х. Ласуэн	Основатель теории Ф. Перру выдвигал идею, что рост экономики в регионах происходит неоднородно и возникает в полюсах роста, затем за счет эффекта диффузии рост распределяется по различным каналам (осям развития), обеспечивая развитие других территорий. Под «полюсами роста» понимаются ведущие и пропульсивные отрасли, концентрация производственных отраслей в определенной точке, региональные комплексы предприятий, работающие на экспорт, выступающие в роли генераторов развития.
Теория «центр–периферия»	Дж. Фридман	Экономический рост концентрируется непосредственно в городах. Так, выделяются территории по принципу центр, концентрирующий наиболее развитие технологии, и периферия, территории отличающиеся географической удаленностью от центра и слабым развитием технологий, а также полупериферийные территории, имеющие переходное состояние.
Модель «диффузия нововведений»	Т. Хегерstrand	Выделяет четыре стадии диффузии нововведений: начинается все со значительной поляризации центра и периферийных территорий, за которой наступает диффузия нововведений и сокращения региональных разрывов, далее идет процесс насыщения, заканчивающийся подъемом до возможного максимума.
Модель «вулкан»	Х. Гирш	Полюс роста обеспечивает извержение лавы инновационной деятельности периодическими импульсами, постепенно распространяясь на периферию, что влечет за собой рост благосостояния слаборазвитых территорий. Отмечается, что полюса роста рано или поздно могут затухать, трансформируясь в отстающие территории.
Новые теории регионального развития		
Теория Новой экономической географии	П. Кругман	Региональное развитие происходит за счет центростремительных сил, возникающих посредством деятельности различных контрагентов, приводящих к агломерированию производственных формирований с учетом фактора расстояния между территориями. Это

Теория (группа теорий) регионального развития	Ключевые представители	Основные положения
		обуславливает возникновение центральных мест и поляризацию других территорий.
Теория потенциала рынка	Дж. Харрис	Предполагает, что субъекты предпринимательской деятельности в сопоставимых условиях будут осуществлять организацию производства на территориях, имеющих лучший доступ к рынку.
Модель базового мультипликатора регионального дохода	А.Пред	Основывается на том, что объем экспортной базы и дохода, затрачиваемого в самом регионе, являются возрастающими факторами для экономического развития территории. Работает для страны в целом, однако имеет ограничения на региональном уровне из-за передачи части налоговых доходов на вышестоящий уровень.
Модифицированная модель фон Тюнена	М. Фуджита, П. Кругман, Т. Мори	Ключевым фактором развития территорий является их дислокация, а именно наличие транспортных узлов и морских портов, обуславливающих промышленный рост.
Модель мировой истории	П. Кругман, Э. Венаблас, Д. Пуго	Предполагает наличие стихийной самоорганизации в исходном неоднородном развитии регионов по типу «центр–периферия» в связи с оптимизацией транспортных расходов и развитием специализации, круговой геометрии глобальной торговли. Однако модель предусматривает последующее сближение таких территорий за счет индустриализации и роста объемов рынка.
Теория агломерации	П. Кругман, П. Ромер	Ключевой фактор развития территорий – это концентрация производственных предприятий, обеспечивающая возрастающий эффект отдачи от масштаба. Изначальное неравномерное распределение производственных мощностей имеет случайный характер и влечет за собой образование агломераций.
Модель «ядро–периферия»	Г. Мюрдаль, А. Хиршман	Исходным источников развития региона является случайный фактор, далее происходит рост доходов и повышение эффективности использования капитала, что, в свою очередь, влечет за собой возрастающий эффект отдачи от масштаба и возникновение агломерации.
Теории случайного роста	Дж. Эллисон, Е. Глейзер, Т. Холмс, Стивенс, Д. Дэвис, Д. Вайнштейн	Возникновение агломераций обусловлено случайным образом, ведь даже если завод расположен географически не в самом выгодном месте, со временем концентрация промышленности на данной территории будет увеличиваться.
Другие теории регионального развития		
Теория экономической базы	Питер Де ла Курт, В. Сомбарт	Не ставят перед собой задачу исследования широкого спектра аспектов и вопросов
Сырьевая теория	Х.А Иннис и др.	

Теория (группа теорий) регионального развития	Ключевые представители	Основные положения
Теория секторов	А. Фишер, К. Кларк, Ж. Фурастье	регионального развития, а концентрируются на определенных отдельных проблемах ^{16, 17, 18} .
Теория гибкой специализации	Ч.Ф. Сейби, Д. Цейтлин и др.	
Модель размещения производства	Я. Тинберген, Х. Бос	
Теории бюджетного (фискального) федерализма		
Формирование теории бюджетного федерализма	Р.А. Масгрейв	Направлены на поиск эффективных отношений между различными уровнями власти посредством использования фискальных инструментов, позволяющих достигнуть уровня предоставления общественных благ с максимально возможной полезностью.
Теорема о децентрализации	У.Э. Оутс	
Гипотеза «голосование ногами»	Ч.М. Тибу	
Эффекты децентрализации	Э. Шах, Р. Боудвей	

Источник: составлено автором на основе¹⁹.

Рассмотрев основные теории регионального развития, следует отметить, что вышеуказанный перечень не является исчерпывающим, а лишь позволяет выстроить логически систему данных теорий, учитывая их большое количество и широкое разнообразие. Каждая теория (модель) имеет свои преимущества и ограничения, поэтому целесообразно сформулировать общие характеристики для каждой группы. Неоклассические теории регионального развития обладают рядом особенностей: более жесткие рамки, объясняющие исходные факторы, обуславливающие экономическое развитие территорий; повышенная концентрация внимания на обрабатывающих отраслях; отсутствие должного внимания политическим и социальным факторам; отсутствие учета влияния инноваций и их диффузии на процессы развития; предположение о наличии однородности экономического пространства и взгляд на экономическое развитие

¹⁶Казаков М.Ю. Теоретические предпосылки исследования региональной социально-экономической дифференциации в системе «центр–периферия»: ретроспективно-генетический подход // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2018. № 1 (53) [Электронный ресурс] URL: <https://eee-region.ru/article/5312/> (дата обращения: 24.05.2021).

¹⁷Гаджиев Ю.А. Зарубежные теории регионального экономического ... С. 58.

¹⁸Гаджиев Ю.А. Неоклассические и кумулятивные теории регионального экономического роста и развития // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 1. С. 6–23.

¹⁹Гаджиев Ю.А. Зарубежные теории регионального экономического ... С. 47

как на последовательность равновесных положений, замещающих друг друга; допущение рынка совершенной конкуренции. Несмотря на наличие особенностей, неоклассические теории позволяют определять направления движения основных производственных факторов и количественно определять их зависимость с функцией развития региона. Кроме того, данные теории имеют гибкое и простое практическое применение. При этом предположение, что в ходе социально-экономического развития территорий и проведения соответствующего государственного регулирования будет происходить их постепенное выравнивание не имеет подтверждения в таком ключе и преимущественно опровергается сложившейся мировой практикой, в связи с чем данная группа теорий не будет являться основой для использования автором в своей работе.

В отличие от неоклассических теорий, теории кумулятивного роста учитывают значение инноваций и их распространения в развитии территорий, включают более широкий спектр реальных региональных факторов, применимы и удобны для разработки конкретных региональных программ развития и пропагандируют активное участие государства в процессе социально-экономического развития. Важным преимуществом данных теорий является понимание неоднородности территориального развития как естественного характера вещей, в связи с чем региональное развитие подразумевает под собой смену неравновесных состояний отдельных территорий. Еще одной значимой чертой данных теорий для проводимого автором исследования является допущение возможности частичного выравнивания регионов за счет эффекта диффузии технологий и других экономических благ и поддержка идей проведения активной региональной политики²⁰. Однако и у данной группы теорий есть свои особенности: не учитывается роль малых предприятий, значение транснациональных компаний, возрастающая отдача от масштаба, ориентирование на размещение крупных предприятий, безразличных к специфике определенной территории. Ключевой для авторского исследования является объединяющее

²⁰Решиев С.С. Основные направления развития и подходы в теории региональной экономики в развитых западных странах // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 33. С. 59–68.

данные теории положение о невозможности одновременного экономического роста на всех территориях, так как происходит выделение определенных точек, центров (полюсов) роста, выступающих локомотивами развития территорий, формирующих различные экономические эффекты (трудовая миграция, рост средней заработной платы, прирост налогов бюджет и др). Используя рационально данные эффекты в региональной политике, можно обеспечить экономическое развитие региона в целом, сглаживать до определенного уровня социальную дифференциацию территорий и иметь при этом положительную динамику благосостояния основной части проживающего в регионе населения.

В качестве значимых достоинств теорий нового экономического развития можно отметить: включение пространственных факторов в качестве внутренних источников регионального развития; трансформацию классической теории размещения производства в стихийно формируемую «центро-периферийную» модель; учет возрастающей отдачи от производства услуг в качестве значимого фактора роста экономики; выделение путей сходимости уровней экономического развития посредством индустриализации периферийных территорий и расширения объемов рынка, а также роста доступности к нему. Среди особенностей этой группы теорий необходимо отметить недооценку значения инноваций и их распространения для развития экономики, занижение значимости международного влияния и социальных факторов.

Группой теорий, которую автор не стал рассматривать подробно, являются другие теории экономического развития, позволяющие отвечать на более узкие и частные вопросы регионального роста. Основная особенность теорий обусловлена их спецификой и заключается в неполном учете важных производственных и пространственных факторов регионального развития.

Проблематика государственного регулирования социально-экономического развития территорий традиционно была предметом исследования ученых-регионалистов отечественных экономических школ, которые рассматривали под территориями как регионы, так и муниципальные образования. Отношение по вопросу целесообразности со стороны государства оказывать помощь «бедным»

регионам (муниципальным образованиям), а также направлений и размеров этой помощи и необходимости проведения политики стимулирования развития регионов, имеющих необходимый набор ресурсов для социально-экономического роста среди российских исследователей, также поляризовано.

Автор согласен с позицией А.Г. Гранберга, отмечающего, что различия российских регионов по уровню экономического развития и уровню жизни слишком масштабны и что задача по выравниванию данных уровней является нереализуемой²¹. А.Г. Гранберг полагал, что решение проблем депрессивных регионов должно решаться не только за счет прямой государственной помощи, но также посредством включения рыночных и социальных механизмов. В качестве отрицательных последствий проведения федеральным центром политики, направленной на увеличение государственной поддержки регионов-аутсайдеров, А.Г. Гранберг отмечает закономерный рост недовольства со стороны развитых регионов, интересы которых ущемляются в процессе перераспределения бюджетных ресурсов. Депрессивные регионы при этом продолжают быть неудовлетворенными своим положением и уже рассчитывают на государственные ресурсы, как причитающиеся им по праву. Данные факторы приводят к росту напряженности в обществе, однако даже если процессы дивергенции в России продолжатся, А.Г. Гранберг считает их недостаточными для распада страны²².

Следующим автором, имеющим свою позицию по вышеуказанному вопросу, является Н.В. Зубаревич. Исследователь отмечает, что во всех странах мира, несмотря на уровень их развития, присутствует концентрация экономики в регионах, где имеются конкурентные преимущества (географическое положение, развитая инфраструктура, агломерационный эффект, отсутствие институциональных барьеров и др.). Существенно сгладить присутствующую экономическую дифференциацию территорий невозможно, так как формируется она под воздействием объективных факторов. Соотношение стимулирующих и

²¹Гранберг А.Г. Идеи Августа Лёша в России // *Пространственная экономика*. 2006. № 2. С. 5–22.

²²Гранберг А.Г. Возможны ли распад или сжатие России? // *Регион: экономика и социология*. 2011. № 2. С. 9–18.

выравнивающих механизмов является важным аспектом региональной политики²³, так как целью стимулирующей политики является развитие территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счет роста данных территорий произошло ускорение развития страны в целом. Стимулирующая политика регионального развития превалирует в странах с догоняющим типом развития, в то время как политика снижения социального неравенства территорий характерна для развитых стран (например, ЕС). Социальное неравенство измеряется асимметрией размера доходов населения, уровня занятости, доступности медицинских и образовательных услуг и других показателей и в конечном счете препятствует развитию человеческого капитала. При этом Н.В. Зубаревич подчеркивает, что менее развитым российским регионам нужно оказывать помощь, однако при этом учитывать границы и возможности такой помощи, используя адекватные механизмы. Автор разделяет позицию Н.В. Зубаревич, что масштабная финансовая помощь депрессивным территориям влечет за собой формирование зависимой от трансфертов региональной экономики, представленной преимущественно бюджетным сектором. При этом необходимо проводить политику снижения социального неравенства, направленную на помощь непосредственно нуждающемуся населению, а не самим регионам.

Если говорить о политике регионального развития в контексте всей страны, то следует выделить три различных подхода для выстраивания приоритетов:

1. рыночный подход – стимулирование развития наиболее конкурентоспособных регионов;
2. геополитический подход – контроль рубежей и инвестиции в их развитие;
3. выравнивающий подход – стремление к обеспечению более равного доступа к общественным благам для населения, проживающего в регионах с различным уровнем развития.

Следует отметить, что в России баланс вышеуказанных приоритетов в государственной политике не имеет четкого определения и декларируется

²³Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2014. № 4 (478). С. 7–27.

одновременно в Стратегии пространственного развития до 2025 года. Таким образом, основными целями государственной политики развития российских территорий является сглаживание различий субъектов РФ в уровне и качестве жизни населения, наращивание темпов экономического и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности²⁴.

Автор разделяет позицию Н.В. Зубаревич, что в вопросе между стимулирующей и выравнивающей региональной политикой в условиях объективной асимметрии развития территорий важен эффективный баланс обоих направлений, что позволяет снижать именно социальную дифференциацию (помощи непосредственно людям), сохраняя при этом стимулы для развития наиболее конкурентоспособных территорий. Е.А. Коломак приходит к заключению, что стимулирование «полюсов роста» для России нецелесообразно ввиду того, что агломерационный эффект позволяет данным территориям развиваться самостоятельно. Исследователь считает, что расходящийся положительный внешний эффект от таких «полюсов роста», который должен стимулировать также развитие близлежащих территорий в российской действительности, не реализуется в связи с доминированием конкуренции между регионами, а не с преобладанием межрегиональной кооперации²⁵. В другом своем исследовании Е.А. Коломак приходит к выводу, что в стране импульсы от более развитых регионов дают толчок развития соседним территориям и не локализируются в пределах своих географических границ, однако данный положительный эффект присущ именно европейской части России. Для восточной части страны преобладают отрицательные внешние эффекты, обусловленные большими пространствами, дефицитом транспортной инфраструктуры и связанности территорий²⁶. Также стоит отметить, что Е.А. Коломак говорит о необходимости модернизации российской экономики, которая требует сочетания политики

²⁴Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁵Коломак Е.А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. Т. 2. С. 132–150.

²⁶Коломак Е.А. Пространственные экстерналии как ресурс экономического роста // Регион: экономика и социология. 2010. № 4. С. 73–87.

стимулирования инноваций с мерами социальной поддержки²⁷. Инновации, в свою очередь, возникают и концентрируются в «полюсах роста», поэтому без их стимулирования, с точки зрения диссертанта, не обойтись.

О.В. Кузнецова предложила собственную пирамиду факторов регионального развития, поделив все факторы, обуславливающие социально-экономическое развитие территорий, на субъективные и объективные. Автор придерживается позиции, что в случае доминирования преимуществ со стороны набора объективных факторов (природно-климатические характеристики, система расселения и демография, развитость инфраструктуры, структура экономики и уровень ее развития) проведение государственной политики (субъективный фактор), направленной на развитие территорий-аутсайдеров и сглаживания уровней развития российских регионов, не даст нужных эффектов²⁸.

В.В. Климанов отмечает, что при выработке региональной политики как в российской, так и зарубежной практике применяется сочетание двух подходов к регулированию развития территорий: выравнивающее и основывающееся на стимулировании развития точек («полюсов роста»). Масштабное исследование (43 страны) было проведено В.В. Климановым в части изучения дифференцированного подхода в региональной политике различных стран, изучении уровня централизации и децентрализации межбюджетного регулирования и степени развитости институтов развития. По результатам исследования определено, что политика регионального развития с использованием дифференцированного подхода к различным территориям выражается в двух формах:

- наделение отдельных территорий специальным статусом, например, столичным (управление территорией с таким статусом осуществляется из центра);
- использование дифференцированных мер государственного регулирования территорий на основе их особенностей развития как отдельно взятых регионов, так и сгруппированных по каким-либо признакам (без определения специального статуса).

²⁷Коломак Е.А. Ресурс федерализма в реформировании экономики России // Федерализм. 2011. № 2. С. 131–138.

²⁸Кузнецова О.В. Типология факторов социально-экономического развития регионов России // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2014. № 2. С. 3–8.

В 15 из 43 (34,9 %) исследуемых стран применяется специальный статус в качестве дифференцированного подхода к регулированию развития территорий. Вторая форма дифференцированного подхода к регулированию присутствует в 38 странах (88,4 %). Основными инструментом данного подхода является типологизация регионов, при этом наиболее распространёнными объектами государственной политики становятся сельские, приграничные и депрессивные территории. Кроме того, 29 из 43 стран (67,4 %) имеют децентрализованную систему межбюджетных отношений. Данный факт позволяет судить о том, что предоставление регионам финансовой самостоятельности служит одним из факторов дифференцированного подхода в целях их развития, обеспечивая тем самым финансовую самостоятельность территорий²⁹.

В Приложении А приведен ряд стран, использующих дифференцированный подход к развитию собственных территорий с применением типологий. Также стоит отметить страны, практикующие дифференцированную политику для развития своих территорий без применения определенных типологий. Так, в Швейцарии приоритетом является развитие конкурентоспособности и создание добавленной стоимости на отдельных территориях. Также в качестве важного элемента политики стоит отметить внимание к развитию горных и сельских территорий посредством финансирования ведущих отраслей экономики с наибольшим потенциалом. В Новой Зеландии основным направлением региональной политики является стимулирование развития бизнеса и распространения инноваций, при этом также присутствует поддержка регионов-аутсайдеров. В Чили государственной поддержкой пользуются периферийные территории, в которых предусмотрены инвестиционные программы для развития инфраструктуры. Можно продолжить перечень стран с выделением приоритетных направлений развития территорий, но это не является ключевой задачей диссертационного исследования. Главным выводом проведенного анализа, является то, что большое количество различных стран, как развитые, так и

²⁹ Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55–68.

развивающиеся, применяют дифференцированную политику для развития собственных территорий, выделяя при этом определенные приоритетные направления. Для развития российских территорий исследователи считают также целесообразным применять дифференцированный подход при реализации политики регионального развития. Например, для развития горных территорий целесообразно использовать дополнительные налогово-бюджетные механизмы, доступные на уровне субъекта РФ³⁰. Аналогичных исследований для развития российских территорий проведено большое количество, но мы на них не останавливаемся подробно.

Исследуя работы отечественных ученых, посвященные вопросам развития и выравнивания российских территорий, однозначного и правильного ответа, что же важнее в данном случае и как можно эффективно сочетать две данные противоположные политики, не представляется возможным. Данный факт, обусловлен тем, что рост разрыва по уровню жизни в пределах территории одной страны будет провоцировать социальную напряженность и замедление роста человеческого капитала на данных территориях, что в итоге негативно отразится на общем уровне социально-экономического развития страны. Критической угрозой в данном случае может явиться стремление к сепарации определённых территорий и нарушение целостности государства. В то же время отсутствие политики стимулирования наиболее конкурентоспособных территорий («полюсов роста») и преобладающая политика выравнивания уровня развития депрессивных и геополитически важных территорий влечет за собой замедление темпов социально-экономического развития страны. Такое противоречие стимулирующих и выравнивающих политик получило в научных кругах метафорическое название «Сцилла выравнивания и Харибда неравенства и развития»³¹. Таким образом, каждому государству нужно определиться, какие приоритеты необходимо устанавливать на своих территориях и какую политику проводить.

³⁰Кутгубаева Т.А., Минаев А.И., Шваков Е.Е. Качество жизни населения горных территорий: факторы асимметрии и их преодоление // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 9. С. 17–25.

³¹Земцов С.П., Климанов В.В., Бугаева Е.А. Приоритеты пространственного развития Томской области // Регион: экономика и социология. 2016. Т. 9. № 2. С. 42–61.

Общественный запрос на социальную справедливость всегда будет актуальной повесткой в государственной политике, что, в свою очередь, требует реализации выравнивающей политики территориального развития, а для достижения экономического роста при этом требуется иная стимулирующая наиболее конкурентоспособные территории (полюса роста) политика развития. Исследовав различные теории регионального развития и основные подходы к политике регионального развития, автор разработал собственную матрицу выстраивания приоритетов территориального развития с двух противопоставленных друг другу позиций: достижения социальной справедливости и экономической эффективности (Рисунок 1).

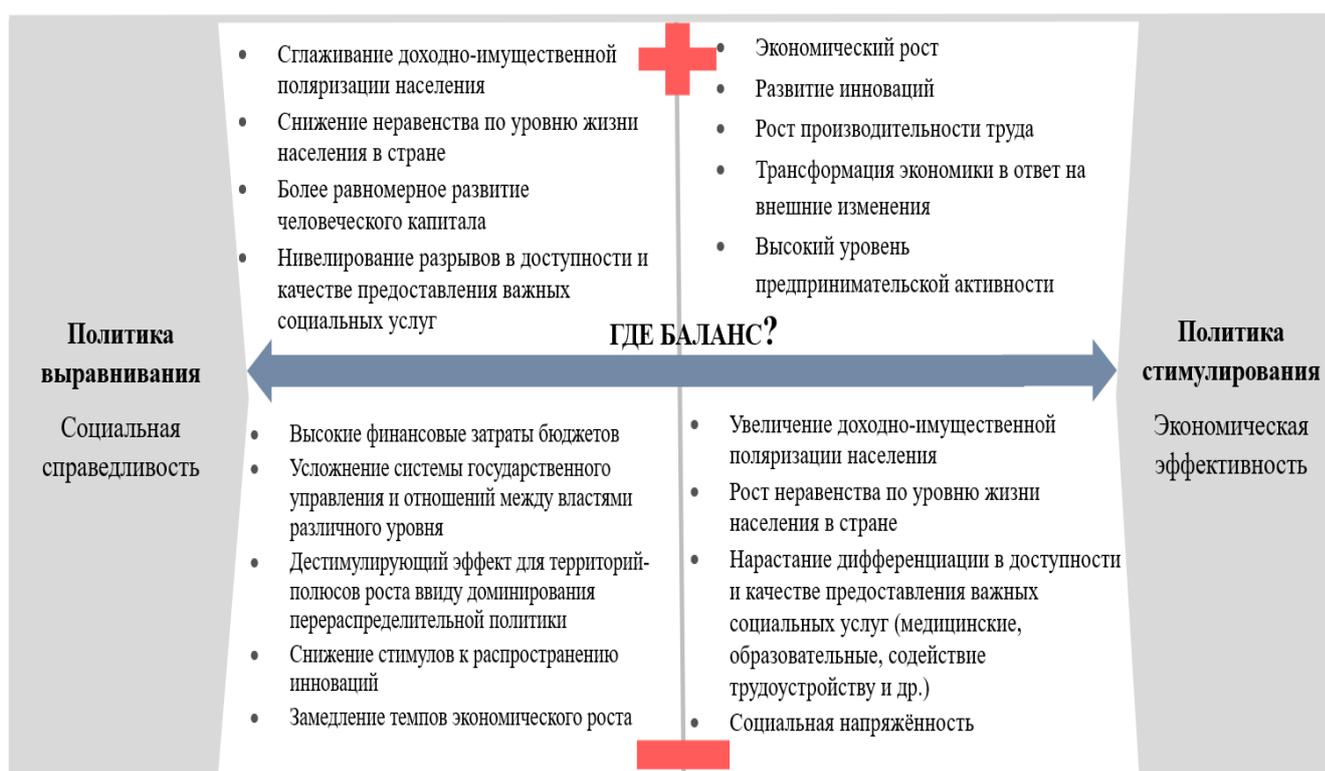


Рисунок 1 – Матрица поиска баланса между приоритетами социальной справедливости и экономической эффективности для определения политики территориального развития

Источник: составлено автором.

Поиск баланса между социальной справедливостью и экономической эффективностью является ключевым аспектом построения эффективной политики территориального развития, а также важной задачей как для федерального центра, так и для органов власти нижестоящего уровня, отвечающих за развитие

подведомственных им территорий. Согласно разработанной автором матрице, взвешенная политика территориального развития будет всегда требовать определения приоритетов и ответов на вопрос, что важнее, обеспечить экономический рост за счет развития полюсов роста или достигнуть снижения асимметрии в уровне жизни населения по всей стране (региону), для реализации которых применяются различные государственные инструменты территориального развития (Таблица 2).

Таблица 2 – Инструменты развития территорий, применяемые в политике регионального развития

Группа инструментов	Инструменты
Бюджетно-финансовые	Инструменты межбюджетного регулирования (дотации, субсидии, закрепление налоговых и неналоговых доходов за бюджетами различного уровня, субвенции, иные межбюджетные трансферты, передача части налоговых и неналоговых доходов бюджетам другого уровня, бюджетные кредиты); Налоговые льготы и субсидии организациям и предприятиям; Надбавки и выплаты населению, проживающему на определенных территориях и переезжающему на данные территории (Крайний север, программы для учителей и врачей, переезжающих работать в сельскую местность и т. д.)
Стратегические	Стратегии социально-экономического развития (РФ, отдельных территорий, регионов, муниципальных образований); Стратегии пространственного развития; Прогнозы социально-экономического развития
Экономические	Территории с особым правовым режимом (особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, «территории опережающего социально-экономического развития, моногорода» ³²). Государственные программы развития отдельных территорий (поддержка и комплексное развитие сельских территорий, развитие приоритетных территорий РФ (например, ДФО, СКФО, Арктическая зона), моногородов); Государственные программы по развитию предпринимательства; Государственные программы по развитию отдельных отраслей (авиационная, фармацевтическая и медицинская и т. д.) Территориальные и промышленные кластеры;

³²Климанов В.В. и др. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения в системе государственного управления // Общественные финансы. 2017. № 34. С. 8–216.

Группа инструментов	Инструменты
	Бюджетные инвестиции в социальную, транспортную, инновационную, промышленную инфраструктуру
Институциональные	Агентства по развитию территорий; Государственные корпорации и государственные банки; Государственно-частное партнерство, муниципальное-частное партнерство; Проектное управление; Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество; Институты развития предпринимательской и инновационной деятельности (фонды, бизнес-инкубаторы, технопарки, промышленные (индустриальные) парки, центры трансфера технологий, инвестиционные и инновационные порталы) Социальная ответственность бизнеса (строительство социальной инфраструктуры, автодорог и т. п.);
Административные	Закрепление и передача полномочий между органами власти различного уровня ³³ ; Преобразование административно-территориального устройства; Создание управленческих округов (объединяет группы муниципальных образований) в регионах; Создание специальных структур в органах исполнительной и законодательной власти различного уровня, в компетенции которых входит развитие территорий (областной Департамент муниципального развития, координационный совет по развитию муниципальных образований т. п.); Различные формы участия населения в управлении территориальным развитием (сход, собрание граждан, самообложение, инициативное бюджетирование, проекты местных инициатив).

Источник: составлено автором.

Опираясь на вышеуказанный перечень доступных для государства инструментов регионального развития, следует отметить их разнообразие. Автор в диссертационном исследовании остановится на инструментах межбюджетного регулирования, относящихся к бюджетно-финансовой группе, ввиду широкого спектра решаемых данными инструментами задач по развитию территорий и их прямого влияния на процессы социально-экономического развития. Данные

³³Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии социально-экономического развития территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. Вып. 10. № 1. С. 1901–1915.

инструменты имеют большой потенциал, а сама система межбюджетных отношений (будет подробно рассмотрена в следующем разделе) является важной составляющей государственного регулирования. Таким образом, используя инструменты межбюджетных отношений, будет производиться поиск баланса инструментов, выравнивающих и стимулирующих развитие территорий-полюсов (центров) роста. В термин «полюс роста» (точки или центры роста) исследователи вкладывают различные значения. Так, В.В. Климанов изучил в своей работе документы стратегического планирования регионального уровня и отмечает, что под точками роста могут пониматься как отдельные территории субъектов РФ, так и конкретные инструменты регионального развития: кластеры, агломерации, отдельные отрасли экономики³⁴. Далее в работе автор будет использовать термин «центры роста», под которым подразумеваются муниципальные образования (их территории), обладающие наиболее высоким текущим уровнем социально-экономического развития и имеющие хороший потенциал роста среди группы исследуемых территорий.

Развитие региона полностью зависит от благополучия муниципальных образований, входящих в его состав. Из совокупности территорий муниципальных образований и уровня жизни населения, проживающего в нем, складывается общая картина социально-экономического развития всей страны. На текущий момент политика федерального центра концентрируется прежде всего на взаимоотношениях с субъектами РФ, уделяя внимание проблемам развития муниципальных образований по остаточному принципу. Однако именно муниципальный уровень власти является наиболее приближенным к населению и обладает способностью быстро реагировать и удовлетворять потребности граждан, проживающих на данных территориях. С внесением поправок в 2020 году в Конституцию РФ органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти вместе с федеральными и региональными органами государственной власти³⁵ и осуществляют взаимодействие между собой в целях

³⁴Казакова С.М., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. 2017. № 3. С. 99–106.

³⁵Климанов В.В. и др. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения ... С. 25.

эффективного решения задач, отражающих интересы населения различных территорий (ст. 132 Конституции РФ)³⁶. В условиях отсутствия у местных органов власти заинтересованности и возможности решать не только текущие проблемы, но и планировать, а также реализовывать шаги по развитию собственных территорий, решение задач социально-экономического развития российских регионов будет затруднено.

В числе основных проблем, сдерживающих развитие муниципальных образований и отмечаемых множеством исследователей, являются: недостаток финансовых ресурсов для реализации своих полномочий, низкий уровень самостоятельности принимаемых решений органами местного самоуправления, ограниченная эффективность взаимодействия с вышестоящими органами государственной власти, наличие пробелов в правовом поле, регулирующем развитие на местах, дефицит стимулирующих инструментов для развития территорий муниципальных образований. Решение задачи по стимулированию развития муниципальных образований в условиях сложившейся асимметрии социально-экономического развития их территорий требует комплексного подхода. В диссертационном исследовании сделана попытка решения данной задачи за счет использования инструментов межбюджетного регулирования, исследуемым в рамках теорий бюджетного федерализма. Эти инструменты будут применяться в целях поиска баланса между приоритетами социальной справедливости, достигаемой за счет выравнивания и экономической эффективности для определения политики территориального развития региона.

Автор в своей работе отталкивается от положений, объединяющих группу теорий кумулятивного роста в части естественного характера асимметричного развития отдельных территорий и наличия расходящегося экономического эффекта от наиболее развитых территорий к территориям, являющимся менее развитыми, но имеющим между собой связи (транспорт, границы, товарооборот и

³⁶Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Справочная система «Консультант плюс».

т. п.). Опираясь на идеи Ж. Будвиля «полюсов роста»³⁷, получившие развитие у различных исследователей, и основываясь на работе В.В. Климанова, изучившего российскую практику формирования точек роста в документах стратегического планирования, автор предлагает сбалансировать выравнивающую региональную политику территориального развития и стимулировать центры роста на территориях муниципальных образований посредством инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования. Прежде чем приступить к специфике межбюджетного регулирования на уровне субъект РФ – муниципальные образования, необходимо исследовать Российскую систему межбюджетных отношений начиная с федерального уровня. Такой подход позволит рассмотреть сложившуюся систему в целом и понять причины низкой финансовой самостоятельности и автономии муниципальных образований наряду с необходимостью расширения стимулирующих механизмов развития, учитывающих естественную дифференциацию развития территорий.

Выводы. Глава посвящена исследованию теоретических подходов и целесообразности государственного вмешательства в процессы социально-экономического развития отдельных территорий. Изучены различные теоретические школы и их взгляды по вопросу государственного регулирования развития территорий, рассмотрены зарубежные теории регионального развития и обосновано включение в группу данных теорий направления, исследующего бюджетный (фискальный) федерализм. В качестве основной научной проблемы поставлен вопрос баланса приоритетов государственной политики регионального развития в отношении стимулирования центров роста территорий, являющихся наиболее конкурентоспособными, и выравнивания территорий по уровню развития. Исследованы в том числе современные работы отечественных исследователей по данной проблематике. Предложена авторская матрица поиска баланса между приоритетами социальной справедливости (политика выравнивания) и экономической эффективности (политика стимулирования) для

³⁷Boudeville J.R. Problems of Regional Economic Planning: The University Press, 1966. 208 p.

определения политики территориального развития, позволяющая произвести оценку положительных и отрицательных эффектов от выстраивания приоритетов в двух названных направлениях, являющихся по сути противопоставленными друг другу. Также автором проведена систематизация действующих инструментов развития территорий, используемых в политике регионального развития с выделением классификационных групп. Определены инструменты межбюджетного регулирования, относящиеся к бюджетно-финансовой группе, выделенной автором, в качестве инструментов для решения научной проблемы.

1.2. Межбюджетные отношения как инструмент регулирования развития территорий. Опыт Российской Федерации

«В каждой стране существует своя специфика отношений между органами власти различного уровня, что, в свою очередь, зависит от различных факторов: государственного и политического устройства, административно-территориального деления, декларируемых приоритетов в отношении социально-экономического развития и др. Следует отметить, что вопросы эффективного распределения финансовых ресурсов между бюджетами всех уровней, исследуемые в теориях бюджетного (фискального) федерализма, несмотря на наличие большого практического опыта, не теряют свою актуальность и по сей день. Разделение полномочий между органами власти различного уровня»³⁸ играет огромную роль как в РФ, так и в мире, причем важное место в данном вопросе должно быть отведено в том числе местным органам власти. Однако действующая в России система межбюджетного регулирования оставляет местным органам власти финансирование по остаточному принципу, вовлекая в зависимость от поступлений из вышестоящих бюджетов и снижая инициативу на местах. Понимание российской специфики межбюджетных отношений необходимо для выстраивания рациональной политики территориального развития в регионах, в связи с чем исследование данного вопроса будет производиться сверху вниз, начиная с отношений федерального центра и субъектов РФ.

³⁸Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии социально-экономического развития территорий// Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 10 (457). С. 1901–1915.

В Конституции РФ задекларировано, что Россия «является федеративным государством с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1). Федеративное устройство базируется на государственной целостности, единстве системы государственной власти, а также разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти (ч. 3 ст. 5)»³⁹. Таким образом, принцип федерализма закреплен законодательно и является неотъемлемой частью в той либо иной форме для всех сфер общественных отношений, равно как и в бюджетной системе, являясь в данном случае проявлением понятия бюджетного федерализма. Более того, Российская Федерация не имеет такого исторического опыта федеративных межбюджетных отношений, как большинство развитых зарубежных стран⁴⁰. «В настоящее время законодатель дает определение межбюджетных отношений как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса (ст. 6 БК РФ)»⁴¹.

Так как нормативная трактовка термина является недостаточно точной, российские исследователи предлагают ряд своих определений, различающихся между собой введением дифференцированного круга вопросов, включаемых в сферу бюджетных правоотношений органов власти при взаимодействии друг с другом, а также определением самого субъектного состава межбюджетных отношений⁴². Например, С.А. Шмакова предлагает рассматривать «межбюджетные отношения с позиции разграничения полномочий между уровнями власти, что обуславливает взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам формирования доходов и расходов бюджетов с целью финансового

³⁹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Справочная система «Консультант плюс».

⁴⁰Началом развития современной системы межбюджетных отношений можно считать принятие 10.10.1991 Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», послужившей базой для последующего формирования таких отношений уже в Российской Федерации. Термин «межбюджетные отношения» в России впервые законодательно был закреплен в Бюджетном кодексе РФ как «отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления» вплоть до 2004 года.

⁴¹Грязнова А.Г., Маркина Е.В., Седова М.Л. и др. Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2012. 496 с.

⁴²Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: монография. Оренбург: ОГУ, 2004. 197 с.

Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.

обеспечения реализации данных полномочий. Данное толкование следует относить к широкому пониманию»⁴³ термина «межбюджетные отношения».

В.В. Иванов трактует это понятие «как экономико-правовые отношения в части взаимодействия органов власти различного уровня в том числе по следующим вопросам⁴⁴:

- распределения бюджетных полномочий (доходных и расходных);
- перераспределения средств из бюджетов в целях бюджетного регулирования;
- консолидации средств, направленных на развитие регионов, и выравнивания социально-экономических условий их жизнедеятельности.

Следует заметить, что в данном случае межбюджетные отношения помимо неотъемлемой части бюджетной системы представляются также в качестве инструмента социально-экономического развития территорий»⁴⁵, что является значимым для диссертационного исследования (другие трактовки термина «межбюджетные отношения» представлены в Приложении Б).

С авторской точки зрения термин «межбюджетные отношения» следует рассматривать во взаимосвязи с «бюджетным федерализмом», но при этом не стоит реализовывать отождествление данных понятий между собой⁴⁶. Важно обратить внимание, что наряду с многоаспектностью толкования понятия «межбюджетные отношения» среди исследователей вызывает дискуссию область их регулирования. Данный вопрос не имеет четкого определения на законодательном уровне в России. Большинство авторов, изучающих данную сферу, сходятся во мнении, что такие отношения формируются исходя из проблематики как «по вертикали» (формирование соответствия между расходными и доходными полномочиями бюджетов различного уровня), так и по «горизонтали» (устранении

⁴³Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: на примере муниципальных образований Иркутской области: дис. ... канд. юр. наук. М., 2013. 269 с.

⁴⁴Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений: монография. – СПб.: БАН: Нестор-История, 2010. 228 с.

⁴⁵Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание и стимулирование развития территорий // Векторы благополучия: экономика и социум. 2018. № 4 (31). С. 1–13.

⁴⁶Межбюджетные отношения являются важнейшей составной частью бюджетного федерализма, в связи с чем целесообразно говорить о взаимосвязи и влиянии данных категорий друг на друга.

Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 6 (22). С. 192–207.

дифференциации бюджетной обеспеченности в рамках бюджетов одного уровня, однако при этом отношения между органами власти имеют вертикальный характер). Таким образом, межбюджетные отношения нацелены на решение сразу двух задач: обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Обобщение суждений ряда авторов (О.Г. Бежаев, А.Г. Игудин, М.А. Печенская, В.Б. Шуба и др.) позволило выделить спектр вопросов, которые входят в круг регулирования межбюджетных отношений (Таблица 3).

Таблица 3 – Вопросы, регулируемые в рамках межбюджетных отношений

Вид отношений между уровнями власти	Регулируемые вопросы
вертикальные	распределение и закрепление бюджетных полномочий (в том числе доходных и расходных) между бюджетами различных уровней
	закрепление регулирующих доходных источников на постоянной либо временной основе (в РФ до трех лет)
	передача полномочий для реализации органам власти нижестоящего уровня, а также финансовых средств, связанных с осуществлением таких полномочий
	компенсация финансовых ресурсов, в связи с принятием решений органов власти вышестоящего уровня, повлекших дополнительные расходы или выпадающие доходы других бюджетов
	предоставление трансфертов на безвозмездной основе другим бюджетам бюджетной системы
	«оказание возмездной финансовой помощи другим бюджетам в форме бюджетных кредитов» ⁴⁷
вертикальные и горизонтальные	консолидация финансовых ресурсов для обеспечения расходования средств как в интересах органов власти различного уровня, так и органов власти одного уровня, дифференцированных территориально
вертикальные	реализация функций государственного контроля в отношении бюджетов нижестоящего уровня за соблюдением законодательства, регулирующего бюджетные отношения
	другие, возникающие между бюджетами бюджетной системы, отношения (возврат остатков субсидий, не израсходованных в текущем периоде)

Опираясь на вопросы регулирования межбюджетных отношений, представленные в Таблице 3, следует подчеркнуть преобладание вертикального

⁴⁷Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений: на примере Вологодской области: дис. ... канд. эконом. наук. В., 2014. 168 с.

характера данных отношений между органами власти. Федеративное устройство государства обуславливает главенство прежде всего вертикальных отношений⁴⁸, однако с авторской точки зрения проблемы горизонтальной разбалансированности бюджетов и развития территорий одного уровня в условиях асимметрии их социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности являются значимыми и заслуживают особого внимания.

Базовой основой для выстраивания межбюджетных отношений является бюджетная система в целом, необходимо кратко дать ей характеристику. «Бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней»⁴⁹ (ст. 10 БК РФ) (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Бюджетная система Российской Федерации

Источник: составлено автором⁵⁰.

В текущей редакции Бюджетного кодекса отсутствуют свои принципы межбюджетных отношений, они содержатся в принципах построения бюджетной системы РФ (гл. 5 БК РФ) (Приложение В). Взаимосвязанность отдельных звеньев бюджетной системы реализуется посредством системы межбюджетных отношений. Таким образом, межбюджетные отношения с точки зрения автора

⁴⁸Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2001. 352 с. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования// Финансы. 2002. № 2. С 3–6.

⁴⁹Федулова С.Ф. Финансы: учебное пособие. 4-е изд., перераб. и дополн. – Ижевск: Изд-во Институт экономики и управления, ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2014. 425 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/bitstream/handle/123456789/12556/2014441.pdf> (дата обращения 24.05.2021).

⁵⁰Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. от 30.04.2021). Справочная система «Консультант плюс».

можно охарактеризовать как совокупность отношений между звеньями бюджетной системы по поводу распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий, включающую организацию подсистемы, отвечающую за формирование доходной и расходной части бюджетов, а также механизм обеспечения финансовыми средствами в целях реализации сбалансированности бюджетов различных уровней и создания условия для стимулирования развития территорий. Таким образом, в системе межбюджетных отношений следует выделить три потока бюджетных средств⁵¹:

1. восходящий поток (формирующий доходы федерального бюджета либо бюджета субъекта РФ, если рассматривать отношения с МО);

2. «нисходящий поток (образующийся в результате делегирования как доходных, так и расходных полномочий из вышестоящих бюджетов, а также предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам)»;⁵¹

3. горизонтальный поток (генерируемый для реализации общих интересов бюджетами одного уровня).

Многоаспектность межбюджетных отношений обуславливает необходимость выделения их видов, систематизированных по различным признакам, что указано в Приложении Г. «Межбюджетные отношения с позиции А.Е. Суглобова являются одним из основных факторов, обеспечивающих социально-экономическое развитие государства»⁵². И это неслучайно, так как они, в свою очередь, выполняют ряд важных функций: фондообразующая, стимулирующая, выравнивающая, распределительная, регулирующая, компенсационная и инвестиционная (Приложение Д).

Система межбюджетных отношений выстраивается в каждой стране по-своему, проходя определённые этапы эволюции и трансформации (Приложение Е). Чем больший размер имеет государство, тем сложнее стоят задачи в отношении рациональной децентрализации финансовых ресурсов, реализации

⁵¹Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование ... С. 10–11.

⁵²Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И., Петренко В.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление». М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 263 с.

сбалансированности бюджетных полномочий центра и других территорий и соблюдении интересов органов власти всех уровней. Среди других государств сложно найти страну, сопоставимую с Россией одновременно по уровню социально-экономического развития, протяженности, специфике взаимодействия различных органов власти между собой. При этом существует ряд специфик, преобладание которых обуславливает выделение определенных моделей межбюджетных отношений, обладающих схожими чертами в различных странах. Среди ученых превалирует мнение, что каждая модель межбюджетных отношений характеризуется следующим набором постулатов:

- четкое распределение бюджетных полномочий и ответственности за их реализацию между различными уровнями власти в направлении расходования финансовых ресурсов;

- закрепление за различными уровнями власти доходных источников, обеспечивающих исполнение таких полномочий;

- реализация трансфертного механизма предоставления финансовых ресурсов для нивелирования дисбалансов бюджетов нижестоящего уровня «в целях обеспечения на всей территории государства» установленных стандартов государственных услуг⁵³.

Одна из наиболее полных, с авторской точки зрения, классификаций, учитывающих различные подходы к систематизации существующих моделей межбюджетных отношений в работах исследователей, представлена в монографии А.М. Балтиной, В.А. Волохиной⁵⁴ Автором была проведена систематизация подходов, используемых при выделении различных моделей межбюджетных отношений и бюджетного федерализма⁵⁵ (Приложение Ж).

⁵³Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели ... С. 15.

Морозова Е.А., Шахворостов И.С. Модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах и возможности их использования в Российской Федерации. Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 162–166.

Климанов В.В. и др. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения ... С. 8–23.

⁵⁴В работе предлагается группирование моделей по трем направлениям: по характеру распределяемых полномочий, по степени самостоятельности органов власти и способа разграничения доходов между различными уровнями бюджетной системы.

Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели ... С. 32.

⁵⁵Для бюджетного федерализма само федеративное устройство государства является вторичным по отношению к фактическому характеру влияния на процессы децентрализации управления государственными финансами и принятию решений в отношении распределения общественных благ. Сам термин «бюджетный федерализм» зачастую связывают с характером межбюджетных

В основе выделения моделей межбюджетных отношений лежит, прежде всего, специфика взаимоотношений органов власти различного уровня между собой, представленная с различных позиций: централизация и децентрализация полномочий и финансовых средств, кооперация и конкуренция, уровень ответственности за социально-экономическое развитие территорий и т. п. Целесообразно заметить, что рассмотренные в Приложении Ж подходы к систематизации моделей межбюджетных отношений не являются исчерпывающими. Специалисты, исследующие данную область, зачастую используют авторские характеристики, отражающие специфику предлагаемых моделей. Однако такие характеристики преимущественно не являются уникальными и зачастую дублируют уже описанные другими авторами модели.

Государственная система, а вместе с ней и взаимоотношения между органами власти, установленные приоритеты территориального развития и бюджетные механизмы в любой стране претерпевают изменения. Подводя итоги, следует отметить, что для любой страны существует свой набор элементов, присущих различным теоретическим моделям, которые целесообразно брать за основу, учитывая текущие условия социально-экономического, политического, территориального развития, а также иные факторы на определенном этапе. Задача межбюджетных отношений в данном случае заключается в построении наиболее эффективной системы взаимодействия органов власти и распределения финансовых ресурсов в зависимости от установленных приоритетов в отдельно взятом государстве. «Стоит заметить факт, что ряд отечественных исследователей считает, что в России сформировалась особая национальная система бюджетного федерализма, а следовательно и межбюджетных отношений⁵⁶. Если говорить о современном состоянии системы межбюджетного регулирования в контексте

отношений в отдельно взятой стране, поэтому он употребляется в мировой экономической литературе в отношении государств, имеющих как федеративное, так и унитарное устройство.

Архипов А.И. Экономический словарь: справочник. 2-е изд. М. : Проспект, 2010. 672 с.

⁵⁶Веретенникова О.Б., Воликовская И.О. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России // Финансы и кредит. 2008. № 13 (301). С. 42–47.

Иванова Н.Г., Цепя М.В. Теория бюджетного федерализма и российская практика // Финансы: теория и практика. 2014. № 4. С. 54–63.

Макеева Н.В., Миряева Ж.А. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 3 (39). С. 62–70.

моделей межбюджетных отношений, рассмотренных в Приложении Ж, то с авторской точки зрения, такую модель, сформированную в РФ, можно отнести скорее к смешанной»⁵⁷.

Система межбюджетных отношений подлежит регулированию со стороны государства и имеет определенный набор инструментов и методов. Автору близка точка зрения А.М. Балтиной и В.А. Волохиной, понимающих под механизмом регулирования межбюджетных отношений комплекс методов, инструментов и правовых норм, которыми органы власти различного уровня руководствуются и используют в рамках воздействия «на процессы образования и последующего использования бюджетных фондов для достижения прежде всего целей социально-экономического развития»⁵⁸ государства, а также иных приоритетов, предусмотренных политикой страны⁵⁹. Ключевая роль в сфере регулирования межбюджетных отношений в стране принадлежит прежде всего Министерству финансов и соответственно, подведомственным ему территориальным органам. Однако круг участников, задействованных в процессах регулирования межбюджетных отношений не на прямую, а опосредованно, гораздо шире (Рисунок 3).

В зависимости от целей межбюджетного регулирования среди учёных принято выделять вертикальное и горизонтальное выравнивания. Вертикальное выравнивание направлено на достижение баланса объема расходных полномочий органов власти различного уровня с потенциалом доходов. Задачей горизонтального выравнивания является предоставление установленного минимального (стандартного) уровня государственных и муниципальных услуг жителям, проживающим на различных территориях страны.

«Система межбюджетных отношений в Российской Федерации базируется на принципах автономного функционирования бюджетов различных уровней со следующими особенностями⁶⁰:

⁵⁷Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1724.

⁵⁸Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений ... 168 с.

⁵⁹Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели ... С. 19.

⁶⁰Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: автореферат дис. ... докт. эконом. наук. М., 2019. 50 с.

– законодательное закрепление расходных полномочий органов власти различного уровня; – правовое распределение доходных источников, в первую очередь, налогов;

– горизонтальное бюджетное выравнивание»⁶¹.

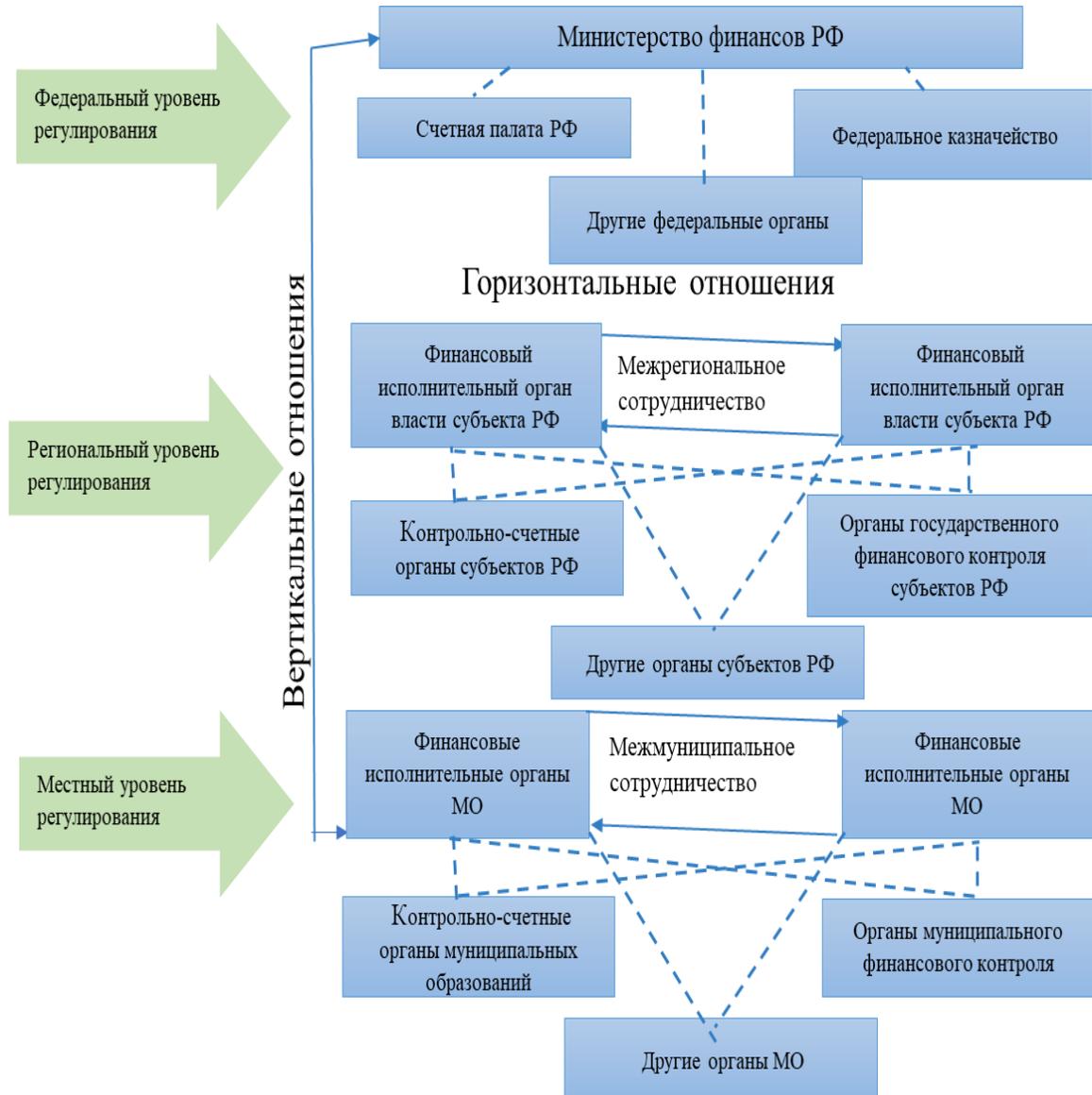


Рисунок 3 – Круг участников, регулирующих систему межбюджетных отношений по уровням власти

Источник: составлено автором на основе⁶².

«К основным инструментам регулирования межбюджетных отношений в РФ, как и в других странах, можно отнести: распределение доходных источников между бюджетами различного уровня (прежде всего налоговых), межбюджетные трансферты, бюджетные кредиты. В России существуют следующие формы

⁶¹Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1724–1725.

⁶²Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование ... 164 с.

межбюджетных трансфертов (16 глава БК РФ): дотации, субсидии, субвенции, а также иные межбюджетные трансферты»⁶³. Отличительные особенности данных трансфертов представлены в Таблице 4.

Таблица 4 – Описание основных видов межбюджетных трансфертов в Российской Федерации

Наименование признака/вид трансферта	Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные межбюджетные трансферты
Решаемые задачи	<ul style="list-style-type: none"> – горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности; – обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ; – поощрение за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала 	<ul style="list-style-type: none"> – достижение целей социально-экономического развития и обеспечение финансирования приоритетных направлений расходов, установленных государством (на реализацию федеральных целевых программ); – обеспечение равного доступа к определённым государственным и муниципальным услугам на территории всей страны 	<ul style="list-style-type: none"> – обеспечение бюджетов различных уровней финансовыми средствами для реализации переданных бюджетных полномочий 	<ul style="list-style-type: none"> – стимулирование органов власти к достижению определенных показателей, определяющих качество управления на территории и поощрение публично-правовых образований, достигших наилучших результатов; – обеспечение равного доступа к определённым государственным и муниципальным услугам на территории всей страны; – иное
Целевое назначение	Отсутствует	Присутствует	Присутствует	Зависит от конкретных видов трансфертов
Необходимость и условия возврата	безвозмездный и безвозвратный характер	Общий порядок возврата остатков трансфертов с прошлого финансового года предусмотрен в течении 15 рабочих дней нового финансового года, если иное не предусмотрено законодательством (ст. 242 БК РФ)		Возврат зависит от целевого назначения трансфертов

⁶³Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1902.

Наименование признака/вид трансферта	Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные межбюджетные трансферты
Круг субъектов, получателей средств	– бюджеты всех звеньев бюджетной системы; – юридические лица	– бюджеты всех звеньев бюджетной системы; – юридические лица; – физические лица	– бюджеты всех звеньев бюджетной системы; – юридические лица	– бюджеты всех звеньев бюджетной системы
Условие совместного финансирования	Прямое и доленое финансирование	Только доленое финансирование	Прямое и доленое финансирование	Прямое и доленое финансирование
Контроль эффективности использования средств	отсутствует	присутствует	присутствует	зависит от конкретных видов трансфертов

Источник: составлено автором.

Важным аспектом для изучения системы межбюджетного регулирования в каждом государстве является исследование уровня бюджетной децентрализации финансовых ресурсов. Рассмотрим основные характеристики федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ за последние годы (2016–2019 гг.) (Таблица 5).

«Таблица 5 – Основные параметры федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016–2019 гг.

Наименование показателя	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
	млрд р.	темп роста к пред. году, %	млрд р.	темп роста к пред. году, %	млрд р.	темп роста к пред. году, %	млрд р.	темп роста к пред. году, %
Доходы ФБ	13 460	99	15 089	112	19 454	129	20 189	104
Расходы ФБ	16 416	105	16 420	100	16 713	102	18 215	109
Дефицит ФБ	–2 956	151	–1 331	45	–2 741	206	–1 974	72
Доходы КБ субъектов РФ	9 924	107	10 758	108	12 392	115	13 572	110
Доходы КБ субъектов РФ	9 936	105	10 810	109	11 882	110	13 568	114
Дефицит КБ субъектов РФ	–13	7	–52	412	–510	983	–5	1

Источник: составлено автором на основе⁶⁴,⁶⁵.

⁶⁴Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 12.03.2019).

⁶⁵Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1729.

Следует учитывать, что в 2016 году в России присутствовала кризисная ситуация, связанная с одной стороны с внутренними факторами и мировыми ценами на нефть, с другой стороны – с последствиями введения санкций другими странами⁶⁶, обуславливающая низкий рост доходов федерального бюджета. В 2017–2019 годы страна продолжает развиваться по инерционному сценарию, не создающему предпосылок для ускорения роста⁶⁷. Кроме того, наличие структурного кризиса в российской экономике остается главной причиной замедления роста ВВП, а следовательно, и снижения роста доходов федерального бюджета в 2019 году. Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017–2019 годы превосходит аналогичный показатель для федерального бюджета, особенно данный разрыв наблюдается в 2018 году (102 % – ФБ, 115 % – для КБ субъектов РФ). Опережающий темп роста расходов консолидированных региональных бюджетов говорит об увеличении объемов полномочий, финансируемых на региональном и муниципальном уровне, и повышенной финансовой нагрузке субъектов РФ. Несмотря на рассинхронизацию темпов роста доходов федерального и консолидированных бюджетов субъектов РФ, четко «прослеживается централизация основной массы финансовых ресурсов в руках федерального центра. Так, показатель доходы федерального бюджета по отношению к консолидированным бюджетам субъектов РФ»⁶⁸ колеблется от 140 до 157 %.

Так как межбюджетные трансферты играют ключевую роль в финансовых отношениях между органами власти, рассмотрим данные трансферты, выделяемые бюджетам субъектов РФ в динамике последних лет (Таблица 6). Итого межбюджетных трансфертов было выделено 2 387,2 млрд р., доля данных расходов федерального бюджета в общей сумме в 2019 году составила 15,7 %.

⁶⁶Российская экономика под гнетом санкций и дешевой нефти. Экономический портал [Электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/general/2883-rossiiskaya-ekonomika-pod-gnetom-sankcii-i-deshevoi-nefti.html> (дата обращения: 07.06.2021).

⁶⁷Френкель А.А., Тихомиров Б.И., Сергиенко Я.В., Сурков А.А. и др. Экономика России в 2017–2019 годах: предпосылки для прорыва пока не созданы // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 24–49.

⁶⁸Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1725

Таблица 6 – Динамика межбюджетных трансфертов, предоставленных регионам в 2018–2020 годах

«Вид межбюджетных трансфертов (наименование)»	Факт 2018		Факт 2019		Прогноз 2020	
	млрд р.	% от итога	млрд р.	% от итога	млрд р.	% от итога
Дотации всего, также включая	1 035,5	50,6	924,0	38,7	932,1	36,4
– дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	644,5	31,5	675,3	28,3	717,9	28,0
– дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	169,7	8,3	192,6	8,1	44,4	1,7
– стимулирующие дотации*	50,6	2,5	45,0	1,9	50,0	2,0
Субсидии	381,8	18,7	556,6	23,3	765,8	29,9
Субвенции	331,7	16,2	396,6	16,6	514,7	20,1
Иные межбюджетные трансферты	295,8	14,5	510,0	21,4	351,4	13,7
Всего межбюджетных трансфертов	2 044,8	100,0	2 387,2	100,0	2 564,0	100,0»⁶⁹

*2018 – дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала, 2019 – дотации (гранты) бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности, 2020 – дотации (гранты) субъектам РФ+трансферты на премирование по конкурсу «Лучшая муниципальная практика».

Источник: составлено автором с использованием данных из Федерального закона № 362-ФЗ⁷⁰.

Значительную часть – 36,4 % – предоставляемых межбюджетных трансфертов занимают дотации, характеризующиеся нецелевым назначением. В них главенствующую роль (73,1 % от всех дотаций) играют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, распределяемые по единой методике⁷¹. Формально данный вид дотаций не предоставляется под конкретные цели, однако необходимо учитывать факт, что начиная с 2017 года их нельзя полностью относить к безусловным трансфертам. С 2017 года субъекты РФ

⁶⁹Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1909.

⁷⁰Проект Федерального закона № 1020025-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год». Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7> (дата обращения: 08.06.2021). Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год». Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/762700-7> (дата обращения: 08.06.2021). Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 18.03.2020). Справочная система «Консультант плюс».

⁷¹Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ред. от 24.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

обязаны подписывать соглашения с Минфином и выполнять определенные условия⁷².

Еще одним видом дотаций являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов – 8 % от всей суммы дотаций (в 2020 году снижение до 1,7 %). Дотации на сбалансированность в отличие от дотаций на выравнивание выделяются без утвержденной методики в формате ручного управления. Этот факт обуславливает непрозрачность данных трансфертов.

Стимулирующий характер носят дотации (гранты) бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в 2018 году носили наименование «дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала». По итогам 2019 года они занимают 1,9 % от общего объема дотаций. Данный вид стимулирования стал реализовываться в России с 2015 года. Ранее трансферты предоставлялись тем регионам, которым удавалось показывать лучшие результаты развития, согласно установленным Правительством РФ правилам⁷³. Более того, первоначально финансирование на данные цели предусматривалось в составе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности. С 2019 года поменялся порядок распределения данных трансфертов⁷⁴ вместе с их переименованием согласно Указу Президента РФ № 193⁷⁵. В 2020 году к стимулирующим дотациям прибавились также трансферты, выделяемые

⁷²В 2016 году были внесены значимые изменения в Бюджетный кодекс РФ, определяющие необходимость подписания определенных соглашений между субъектами РФ и Минфином России (п. 10 ст. 131 БК РФ). В данных соглашениях содержатся условия, которые должен соблюдать субъект РФ, в случае невыполнения этих условий по итогам отчетного финансового года последуют определенные санкции. Без подписания таких соглашений выделение дотаций на выравнивание не представляется возможным. Порядок формирования таких соглашений, а также меры ответственности за несоблюдение взятых на себя обязательств устанавливает Правительство РФ.

⁷³Постановление Правительства РФ № 1408 от 23.12.2015 «О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий» (ред. от 27.11.2017). Справочная система «Консультант плюс».

⁷⁴Правила распределения грантов на 2019 год по соответствующим показателям утверждены Постановлением Правительства РФ от 29.11.2019 № 1537 «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году». Справочная система «Консультант плюс».

⁷⁵Указ Президента РФ от 23.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Справочная система «Консультант плюс».

победителям ежегодного Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика»⁷⁶ (ранее предусматривались в иных межбюджетных трансфертах).

Несмотря на фактическое присутствие стимулирующих трансфертов, следует отметить их недостаточность для решения реальных задач по стимулированию субъектов РФ в связи с незначительностью средств, направляемых на данные цели. Автор считает, что характер структуры дотаций говорит о явных сдвигах и приоритетности в направлении выравнивания территорий над стимулированием их развития. Об этом также свидетельствует динамика структуры стимулирующих дотаций, находящаяся в пределах от 1,9 до 2,5 % за исследуемые годы.

Второе место по объему финансирования из федерального бюджета – 28,3 %, занимают субсидии, направленные на реализацию финансовой помощи при исполнении расходных обязательств бюджетов нижестоящего уровня и достижении целей, указанных в государственных программах. Кроме того, субсидии могут служить также инструментами, обладающими стимулирующим воздействием на мобилизацию ресурсов и обеспечивающими эффективное использование средств органами власти, которые их получают⁷⁷. Однако стоит учитывать, что данный вид трансфертов имеет четкое целевое назначение, в связи с чем проблема дефицита стимулирующих нецелевых трансфертов в существующей системе межбюджетного регулирования остается. Выделение различных видов субсидий происходит в соответствии с общими правилами (ст. 132 БК РФ), в то время как порядок предоставления и распределения каждой субсидии из федерального бюджета определяется федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства РФ⁷⁸.

Обычно на последнем месте по объему финансирования находятся иные межбюджетные трансферты, однако по итогам 2019 года они занимают 21,4 %.

⁷⁶Постановление Правительства РФ от 18.08.2016 № 815 «О Всероссийском конкурсе "Лучшая муниципальная практика"» (ред. от 15.04.2021). Справочная система «Консультант плюс».

⁷⁷Климанов В.В., Коротких А.М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 7–16.

⁷⁸Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 N 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (ред. от 31.05.2021). Справочная система «Консультант плюс».

Данный вид трансфертов предоставляется в целях стимулирования субъектов РФ, демонстрирующих наилучшие результаты развития в определенных сферах, а также финансирования определенных расходных обязательств.

Средства, необходимые для реализации переданных государственных федеральных полномочий другим уровням власти, выделяются в форме субвенций и занимают 16,6 %. Субвенции региональным бюджетам предоставляются согласно единым методикам для конкретного вида субвенций, утверждённым Правительством РФ (ст. 133 БК РФ).

Проблема взаимодействия федеральных органов власти с органами власти нижестоящего уровня прежде всего в отношении распределения финансовых ресурсов является одной из важных в рамках проводимой государством политики. Данный вопрос становится особенно актуальным для Российской Федерации с учетом высокой асимметрии социально-экономического развития территорий (подробнее вопрос асимметрии будет рассмотрен в следующем разделе). Следует отметить тот факт, что в условиях стагнации экономического роста в последние годы все более жесткие требования предъявляются к региональным и местным органам власти по вопросам рационального и качественного управления имеющихся в их руках ресурсов. Таким образом, необходимо провести исследования самостоятельности бюджетов субфедерального и местных уровней посредством определения доли собственных доходов в общей сумме поступлений. К собственным доходам бюджетов автор предлагает относить исключительно налоговые и неналоговые доходы. Следует отметить, «что согласно ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам приравниваются также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений кроме субвенций»⁷⁹. Несмотря на данный факт, с точки зрения логики, «безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы»⁸⁰ (межбюджетные трансферты) не являются источниками собственных доходов⁸¹. Законодательно закрепленное

⁷⁹Чистякова Н.О., Татарникова В.В. К вопросу о влиянии уровня собственных доходов ... С. 91.

⁸⁰Климанов В.В. и др. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения ... С. 8–216.

⁸¹Веретенникова О.Б., Воликовская И.О. Анализ научных концепций становления ... С. 42–47.

определение противоречит финансовой теории и практике, так как межбюджетные трансферты являются регулируемыми доходными источниками.

Для понимания самостоятельности местных и региональных бюджетов воспользуемся дисперсионным анализом, чтобы определить значимость различий групповых средних в отношении доли собственных доходов (налоговых и неналоговых) и доли межбюджетных трансфертов для местных и региональных бюджетов 85 субъектов РФ⁸². Анализируемые показатели и их описание представлено в Таблице 7. Для исследования использовалась стандартная методика проведения дисперсионного анализа⁸³, подробное описание этапов указано в работе автора (Татарникова, 2018)⁸².

Таблица 7 – Исследуемые показатели по итогам 2019 года и индикаторы описательной статистики

№ п/п	Наименование показателя	Среднее значение	Медиана	Минимум	Максимум	Стандарт. отклон.	Квар
		%					
1	«Доля налоговых и неналоговых доходов в общей структуре доходов региональных бюджетов (СДР)	63,6	68,9	12,7	97,2	21,1	33,2
2	Доля налоговых и неналоговых доходов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований (СДМО)	33,3	33,4	10,5	75,3	9,5	28,4
3	Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов региональных бюджетов (МБТР)	35,3	28,5	1,5	87,2	21,0	59,5

⁸²Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1904.

⁸³Грижбовский А.М., Иванов С.В., Горбатова М.А. Сравнение количественных данных двух независимых выборок с использованием программного обеспечения Statistica и SPSS: параметрические и непараметрические критерии // Наука и Здравоохранение. 2016. № 2. С. 5–28.

Электронный учебник StatSoft [Электронный ресурс]. URL: http://statsoft.ru/resources/statistica_text_book.php (дата обращения: 08.06.2021).

Hill T., Lewicki P. STATISTICS: Methods and Applications. Tulsa, OK : StatSoft, 2007. 719 p.

№ п/п	Наименование показателя	Среднее значение	Медиана	Минимум	Максимум	Стандарт. отклон.	Квар
		%					
4	Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований (МБТМО)» ⁸⁴	66,5	66,6	24,7	89,5	9,5	14,2

Р – регионы; МО – муниципальные образования.

Источник: составлено автором на основе отчетов Казначейства России⁸⁵.

«Первоначально необходимо провести тестирование четырех наборов показателей на соответствие нормальному распределению по двум критериям (Шапиро–Уилка (SW), Колмогорова-Смирнова (KS))⁸⁶»⁸⁷. Результаты тестирования по данным критериям 3-го и 4-го показателей представлены графически в Приложении К. Тестирование на нормальность вышеуказанные показатели прошли с отрицательным результатом (для МБТР и МБТМО: KS $p < 0,15$ и SW $p < 0,0014$). Тестирование 1-го и 2-го показателей также привело к выводам о ненормальном распределении данных (для СДР и СДМО: KS $p < 0,15$; SW $p < 0,0016$). Для сравнения значимости средних различий между выборками применим критерий Манна–Уитни⁸⁸, результаты тестирования представлены в Приложении Л. Результаты тестирования демонстрируют, что уровень собственных доходов и доля межбюджетных трансфертов в региональных бюджетах и консолидированных бюджетах муниципалитетов имеют высоко значимые различия ($p < 0,01$). Рассмотрим также ящичную диаграмму распределения исследуемых показателей за исключением выбросов (Рисунок 4).

⁸⁴Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1726

⁸⁵Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 12.03.2019).

⁸⁶Нулевая гипотеза в таком случае: распределение данных не отличается от нормального, если $p > 0,05$ по SW и не менее 0,2 ($p > 0,2$) по KS.

⁸⁷Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1726–1727.

⁸⁸Грижбовский А.М., Иванов С.В., Горбатова М.А. Сравнение количественных данных двух ... С. 13.

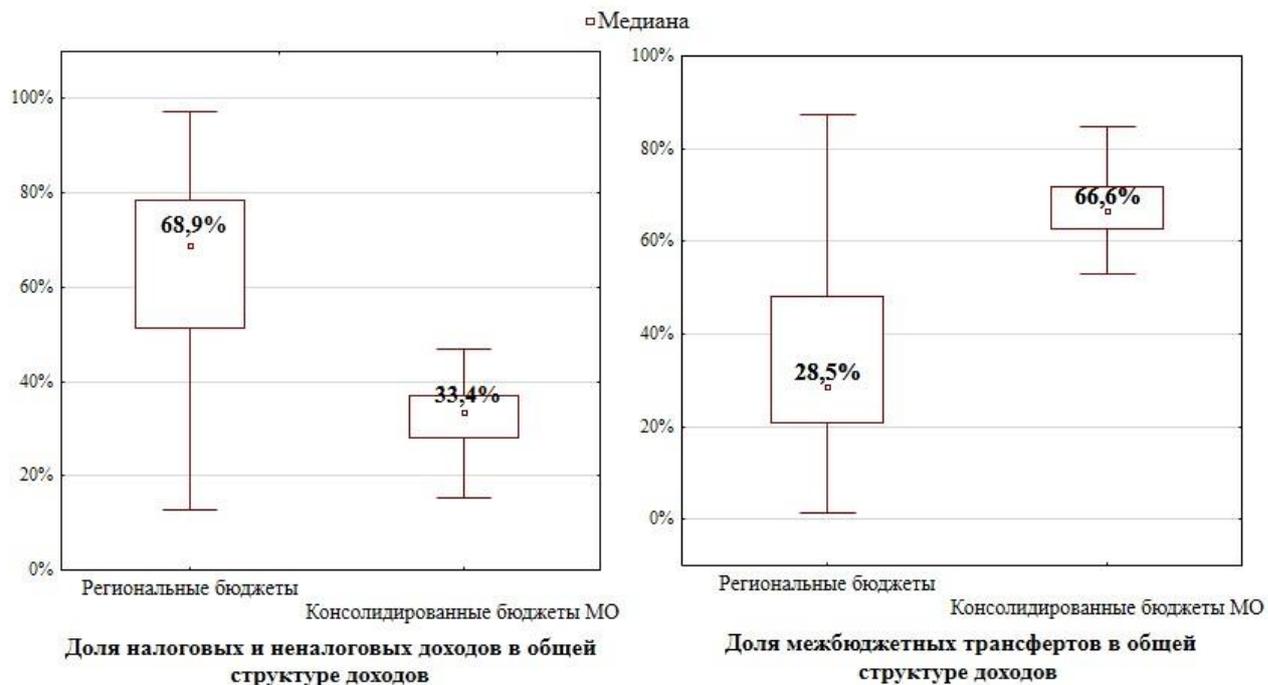


Рисунок 4 – Ящичная диаграмма распределения долей собственных доходов и межбюджетных трансфертов в 2019 году
 Источник: составлено автором на основе отчетов Казначейства России⁸⁹.

Рисунок 4 показывает значимые различия групповых средних по исследуемым показателям. Для СДР значение медианы 68,9 %, а для СДМО – 33,4 %. Для 1-го и 3-го квартилей показатели по СДР составляют 51,4 и 78,4 %, в то время как для СДМО – 28,2 и 36,9 %. По диаграмме видно, что более значительный разброс по исследуемым показателям наблюдается для региональных бюджетов (длина усов), данное положение также подтверждается в Таблице 7 (Мин. и Макс.). Проведение дисперсионного анализа позволило автору исследовать все 85 субъектов РФ, чтобы дать более объективную оценку ситуации с обеспеченностью собственными источниками доходов региональных и местных бюджетов. Так, среднее значение доли собственных доходов в региональных бюджетах занимает менее 64 %, в то время как местные бюджеты являются сильно зависимыми от финансирования из других источников, так как собственные доходы в среднем не превышают 34 %. Также следует добавить, что дифференциация бюджетной обеспеченности между

⁸⁹Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России.

субъектами РФ характерна как для местных бюджетов, так и для регионального уровня.

Кроме того, необходимо заметить, что автором проводился аналогичный дисперсионный анализ по всем регионам за 2016 год⁹⁰. Согласно результатам данного анализа, за трехлетний период произошло снижение обеспеченности собственными доходами как местных, так и региональных бюджетов (Приложение М). Исходя из Таблицы М.1 следует сказать, что с 2016 года увеличилась зависимость исследуемых бюджетов от предоставляемых межбюджетных трансфертов (МБТР +3,6 %, МБТМО+1,9 % для медианы). Следует отметить, что снижению подверглись как средние, так и медианные значения показателей, что свидетельствует о тенденции уменьшения собственных доходов и роста перераспределения поступлений в форме трансфертов. Таким образом, на основании результатов данного анализа, а также опираясь на изученный ранее материал, можно сделать выводы о наличии концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре и существенном снижении самостоятельности российских органов публичной власти вместе с движением по вертикали вниз: Федерация – субъекты РФ – муниципалитеты. Централизация бюджетных полномочий на федеральном уровне и большая значимость и зависимость от поступлений межбюджетных трансфертов бюджетов нижестоящего уровня диктует региональным и местным органам власти свои правила игры.

Далее рассмотрим модель межбюджетных отношений, действующую в Российской Федерации, с позиции эффективности бюджетной децентрализации. Следует отметить, что при сочетании принципов централизма и децентрализма данной модели присуще следующее «противоречие: присутствие высокого уровня централизации в отношении прежде всего собственных доходов (налоговых и неналоговых доходов) в условиях значительной степени децентрализации расходных полномочий»⁹¹. Среди исследователей и практических специалистов в сфере бюджетной политики и межбюджетных отношений превалирует мнение, что

⁹⁰Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1721–1735.

⁹¹Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1728.

низкий уровень самостоятельности региональных и местных бюджетов обусловлен, прежде всего, несправедливым распределением доходных источников на первом этапе, до перераспределения доходов посредством межбюджетных трансфертов. Так, Л.Л. Игонина считает необходимым укрепление финансовой самостоятельности муниципальных образований посредством закрепления отчислений дополнительных налогов за местными бюджетами⁹². А.И. Татаркин, М.Ю. Молчанова говорят о вторичном характере межбюджетных отношений с муниципалитетами, по причине выстраивания системы сверху вниз и необходимости корректировки финансовых ресурсов, выделяемых на муниципальные нужды⁹³. Е.В. Орлова отмечает, что проблема наращивания собственной финансовой базы муниципалитетов является насущной и ее существование накладывает негативный отпечаток на социально-экономическое развитие территорий⁹⁴. Однако не все придерживаются подобной позиции. Существует также мнение, что ресурсная база находится на достаточном уровне, а проблема низкого уровня собственных доходов заключается именно в недостаточном качестве управления на местах и теневом секторе экономики (К.Ю. Багратуни)⁹⁵.

Автор в целом солидарен с мнением большинства исследователей и отмечает существующий недостаток чрезмерной централизации доходных источников в федеральном бюджете, что не исключает проблему недостаточного уровня эффективности административного состава, а также явления теневого сектора. Однако необходимо учитывать также реалии изначальной «дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований»⁹⁶. Данное обстоятельство существенно осложняет построение справедливой системы первоначального распределения доходных источников в

⁹²Игонина Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности // Финансы и кредит. 2015. № 35 (659). С. 12–24.

⁹³Татаркин А.И., Молчанова М.Ю. Концептуальный подход к финансовому обеспечению саморазвития территорий // Журнал экономической теории. 2012. № 4. С. 132–138.

⁹⁴Орлова Е.В. Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований: дис. ... канд. эконом. наук. И., 2018. 215 с.

⁹⁵Багратуни К.Ю. Особенности совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе // Экономика и социум. 2017. № 3. С. 244–255.

⁹⁶Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1907.

стране и, более того, делает его невозможным с позиции абсолютного понимания справедливости. Ведь то, что будет являться «справедливым» в отношении одного региона, может оказаться совершенно противоположным для другого. Конечно, это не должно останавливать ни органы власти, принимающие решения, ни учёных исследователей в своих попытках поиска оптимального пути распределения доходных источников, так как система нуждается в реформировании. Но факт, даже с авторской точки зрения, отсутствия возможности достижения справедливого распределения доходных источников должен сосредоточить внимание исследователей на подсистеме межбюджетных отношений в части необходимости рационального распределения трансфертных платежей.

Изучение региональных и местных бюджетов показывает высокую значимость межбюджетных трансфертов, на практике являющихся важным механизмом перераспределения финансовых ресурсов в вопросах достижения сбалансированности бюджетов. Межбюджетные трансферты должны быть направлены на решение проблем, относящихся преимущественно к следующим противоположным направлениям: выравнивание бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов, связанной с асимметрией социально-экономического развития, а также стимулирование роста отдельных территорий. На текущий момент в существующей национальной модели межбюджетных отношений баланс межбюджетных трансфертов смещен прежде всего в сторону бюджетного выравнивания. Это подтверждает в том числе статистика дотаций в консолидированных бюджетах субъектах РФ. Так, по итогам 2017 года дотации на цели выравнивания занимают 36,1 % от всех получаемых дотаций, а стимулирующие дотации всего 1,2 % (Приложение Н).

В российской модели межбюджетных отношений, существующей на современном этапе, целесообразно выделить следующие черты:

– стремление к перераспределению финансовых средств через федеральный бюджет и под контролем федерального центра;

- закрепление доходных источников (налоговые и неналоговые доходы) преимущественно за федеральным бюджетом, что ведет к чрезмерной «концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне»⁹⁷;
- невысокий уровень собственных доходов в региональных бюджетах и еще более низкий в местных;
- высокий уровень асимметрии социально-экономического развития отдельных территорий;
- «превалирование дотационных субъектов РФ над субъектами РФ донорами»⁹⁸, аналогичная проблема характерна также и для муниципальных образований;
- преобладание целевых видов межбюджетных трансфертов, обуславливающих также низкую степень самостоятельности в вопросах расходования финансовых ресурсов органами власти нижестоящего уровня, причем с движением вниз (регионы – муниципальные образования), данная тенденция ухудшается;
- «большой удельный вес межбюджетных трансфертов»⁹⁹, влекущих за собой укрепление иждивенческого поведения субъектов РФ и муниципальных образований в отношении бюджетов вышестоящего уровня;
- присутствие непрозрачных механизмов распределения трансфертов, обуславливающих субъективный подход в процессе принятия решений об их распределении;
- «преобладание межбюджетных трансфертов, направленных прежде всего на решение текущих задач, стоящих перед органами власти. Недостаток трансфертов, имеющих стратегический характер.
- отсутствие в достаточном количестве механизмов и инструментов, стимулирующих социально-экономическое развитие территориальных единиц»¹⁰⁰,

⁹⁷Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1728.

⁹⁸Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1907.

⁹⁹Там же.

¹⁰⁰Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1907.

в том числе выделяющих лучшие практики, используемые органами управления в работе.

В соответствии с вышеизложенным, в России модель межбюджетных отношений является по-своему уникальной, претерпевающей изменения во времени, а также нуждающейся во внедрении новаций. В числе приоритетных направлений государственной политики регионального развития, принятой Указом Президента в начале 2017 года, отмечается необходимость совершенствования стимулирующих инструментов. «В качестве результата ожидается повышение экономического потенциала и снижение уровня дотационности как субъектов РФ, так и муниципальных образований за счет совершенствования действующей системы межбюджетного регулирования»¹⁰¹. В качестве приоритетов государственной политики регионального развития автор выделяет: создание условий для формирования стабильной доходной базы местных и региональных бюджетов, обеспечивающей их финансовую самостоятельность, обеспечение баланса инструментов по стимулированию развития территорий при сохранении выравнивающих механизмов, повышение инициативы органов местного самоуправления к совершенствованию управления развитием подведомственных территорий, обеспечение принципа прозрачности выделяемых в рамках межбюджетных отношений трансфертов.

Автор понимает, что нет простого пути для построения эффективной модели межбюджетных отношений в условиях российской действительности, в том числе в связи с высоким уровнем асимметрии развития территорий (подробно будет рассмотрено в следующем разделе). Однако необходимо делать шаги по созданию благоприятных условий для социально-экономического развития территорий РФ, а также роста собственных источников доходов местных и региональных бюджетов. Только комплексные меры по выстраиванию эффективных взаимоотношений всех уровней власти позволят обеспечить рост благосостояния населения. Также следует отметить, что автор намеренно посвятил целый раздел исследованию сложившейся системы межбюджетного регулирования РФ, несмотря на то, что

¹⁰¹ Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 10.

основной исследовательской задачей является поиск баланса стимулирующих и выравнивающих инструментов на внутрирегиональном уровне и внедрение стимулирующих инструментов, учитывающих асимметрию территориального развития.

Исследование системы межбюджетного регулирования, выстраиваемой сверху вниз, очерчивающей четкие границы степени свободы нижестоящих органов власти, позволяет определить источник формирования существующих проблем и понять, какие механизмы реально доступны для изменений на каждом уровне. Для внедрения эффективных новаций в сложившуюся систему межбюджетных отношений целесообразно учитывать интересы всех трёх уровней публичной власти. К сожалению, следует констатировать, что на первом месте в настоящее время находятся прежде всего интересы федерального центра, а интересы местных органов власти не являются приоритетом.

Выводы. Раздел посвящен изучению особенностей системы межбюджетного регулирования и ее российской специфике. Проведена систематизация моделей межбюджетных отношений, определен перечень вопросов, решаемых в рамках межбюджетных отношений, выделен круг участников по уровням власти, отвечающих за решения задач в данной сфере, даны характеристики основным инструментам межбюджетного регулирования. Системе межбюджетных отношений в РФ присуще, прежде всего, «централизация финансовых ресурсов на федеральном уровне»¹⁰² и обусловленное этим большое значение инструментов межбюджетного регулирования как для регионов, так и для муниципальных образований. Важным направлением для внедрения новаций в систему межбюджетного регулирования, с авторской точки зрения, стоит развитие стимулирующих механизмов в сочетании с рациональным бюджетным выравниванием как для отношений федерального центра с регионами (не входит в задачу текущего исследования), так и для отношений регионов с муниципалитетами. Для создания подходящих условий, обеспечивающих развитие различных территорий, необходимо учитывать их особенности, а также уровень

¹⁰²Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1725.

асимметрии социально-экономического развития данных территорий. Исследованию явления асимметрии развития территорий и ее количественного измерения будет посвящен следующий раздел.

1.3. Асимметрия социально-экономического развития муниципальных образований как объективное условие их функционирования

Пространственная асимметрия является характерной чертой, сопутствующей развитию экономических систем различных уровней: местного, регионального и государства в целом. Неоднородное размещение производственных мощностей, человеческих, природных и административных ресурсов представляет собой неотъемлемое свойство для любой организованной экономической системы. В теориях регионального развития, рассмотренных в первой главе, уделяется большое значение пространственной асимметрии развития территорий и факторам, обуславливающим формирование такой асимметрии. Начиная с группы теорий кумулятивного развития, асимметрия рассматривается как естественное явление в ходе движения экономических, социальных и других процессов. Автор считает, что асимметрия социально-экономического развития территорий как на межрегиональном, так и на внутрирегиональном уровне должна учитываться при выстраивании системы межбюджетного регулирования, обеспечивающей не только выравнивание, но и отвечающей задачам территориального развития и роста благосостояния населения в стране. Так как основной идеей работы автора является развитие стимулирования территорий муниципальных образований, используя инструменты межбюджетного регулирования, то необходимо отдельно рассмотреть феномен асимметрии развития территорий. Особенно важным представляется учет явления асимметрии при разработке эффективной внутрирегиональной политики территориального развития.

Эффективность развития отдельных территорий объективно можно оценить в условиях симметрии исследуемых объектов, что является идеальной моделью, нереализуемой на практике. Таким образом, необходимо учитывать асимметрию изучаемых объектов (для данной работы это различные территориальные единицы), а для этого необходимо понять, что стоит за термином «асимметрия» и

каким способом можно произвести его оценку. Термин «асимметрия» целесообразно рассматривать как противоположное явление понятию «симметрия», в переводе с греческого «*simmetria*» – соразмерность. Другими словами, «асимметрию» можно интерпретировать как отсутствие либо нарушение симметрии¹⁰³. Следует отметить, что в ходе исследования автор выявил различные термины для обозначения явления асимметрии в экономических процессах как на региональном, так и на внутрирегиональном уровне. Данные термины имеют близкое значение и употребляются исследователями для обозначения схожих экономических аспектов. Автором проведена систематизация таких терминов в Таблице 8.

Таблица 8 – Асимметрия и понятия-аналоги в работах исследователей

Термин	Вариант трактовки определения	Авторы, использующие данный термин
асимметрия	«несет информацию не только о неравномерности развития, но и об устойчивых тенденциях в проявлении этой неравномерности, а также о возможности группировки территорий в зависимости от степени проявления неравномерности в их развитии и о возможности (необходимости, целесообразности) преодоления данных различий» (П.А. Попов) ¹⁰⁴	В.С. Мисаков, А.В. Мисаков ¹⁰⁵ , Н.Г. Дупленко, Л.В. Пурыжова ¹⁰⁶ , Л.Ю. Мальцева ¹⁰⁷ , М.В. Галдин ¹⁰⁸ , В.В. Сафонов ¹⁰⁹
неравенство	«различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т. д.»	Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафонов ¹¹¹ , Н.В. Ворошилов ¹¹² , Е.А. Коломак ¹¹³ ,

¹⁰³Викисловарь [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/асимметрия> (дата обращения: 15.10.2019).

¹⁰⁴Попов П.А. Дефиниции социально-экономической асимметрии муниципальных организаций региона // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5 (21). С. 85–88.

¹⁰⁵Мисаков В.С., Мисаков А.В. Проблемы выравнивания территориальной асимметрии депрессивных республик северного Кавказа // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 9-1 (63). С. 19–25.

¹⁰⁶Дупленко Н.Г., Пурыжова Л.В. Асимметрия потенциала социально-экономического развития муниципальных образований региона на примере Калининградской области // Молодой ученый. 2014. № 19-1. С. 19–24.

¹⁰⁷Мальцева Л.Ю. К вопросу асимметрии территориального развития в условиях пространственной трансформации экономики // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 5. С. 79–81.

¹⁰⁸Галдин М.В. Методические подходы к выявлению асимметрии социально-экономического развития региона (на примере Омской области): автореф. дис. ... канд. эконом. наук. О., 2004. 25 с.

¹⁰⁹Сафонов В.В. Развитие региональной социально-экономической системы в условиях территориальной асимметрии: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Р., 2013. 25 с.

¹¹¹Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // Общественные науки и современность. 2013. № 6. С. 15–26.

¹¹²Ворошилов Н.В. Оценка экономического неравенства регионов России // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12-1. С. 338–343.

¹¹³Коломак Е.А. Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспекты // Пространственная экономика. 2010. № 1. С. 26–35.

Термин	Вариант трактовки определения	Авторы, использующие данный термин
	(А.Г. Гранберг) ¹¹⁰	С.С. Артоболевский, О.В. Кузнецова ¹¹⁴
дифференциация	«объективное состояние неоднородности экономического пространства в результате неравномерного социально-экономического развития различных территориальных единиц, проявляемое в различном уровне определенных социальных и экономических параметров» (И.В. Разорвин, А.А. Победин) ¹¹⁵	В.В. Глинский, Л.К. Серга, А.М. Булкина ¹¹⁶ , Ю.Д. Шмидт ¹¹⁷ , А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина ¹¹⁸ , М.В. Морошкина ¹¹⁹
поляризация	«длительное во времени и устойчивое по направленности выделение центра (полюса) на фоне прилегающей периферии, вследствие объективной и субъективной (структурной и функциональной) асимметрии на данной территории, выраженное в дифференциации территории по ее социально-экономическим параметрам» ¹²⁰ (М.В. Аликаева)	С.В. Егорова ¹²¹ , А.А. Зиновьева ¹²² , В.Ю. Кузин ¹²³ , А.Ш. Ахмедуев ¹²⁴
дисбаланс	«нарушение экономического равновесия, сбалансированности процессов, потоков в компании,	В.В. Кудревич ¹²⁶ ,

¹¹⁰Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. 3-е изд. М. : ГУ ВШЭ, 2003. 495 с.

¹¹⁴Зубаревич Н.В., Артоболевский С.С., Кузнецова О.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация: монография. М. : Независимый институт социальной политики, 2010. 169 с.

¹¹⁵Разорвин И.В., Победин А.А. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области // Известия Уральского государственного экономического университета. 2007. № 1 (18). С. 182–190.

¹¹⁶Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопросы статистики. 2016. № 8. С. 46–52.

¹¹⁷Шмидт Ю.Д. Об уровне дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований региона // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2008. № 1. С. 3–10.

¹¹⁸Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 1. С. 41–56.

¹¹⁹Морошкина М.В. Межрегиональная дифференциация российских регионов: тенденции и перспективы сближения // Теоретическая и прикладная экономика. 2018. № 3. С. 48–60.

¹²⁰Аликаева М.В. Совершенствование управления пространственной поляризацией социально-экономического развития региона: монография. Нальчик : Каб.-Балк. ун-т, 2018. 101 с.

¹²¹Егорова С.В. Пространственная поляризация в региональном развитии // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 6 (112). С. 60–64.

¹²²Зиновьева А.А. Развитие регионального управления сглаживанием пространственной поляризации на основе реализации инфраструктурных проектов: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. К., 2012. 23 с.

¹²³Кузин В.Ю. Экономическая и социальная поляризация регионов России: некоторые тренды // Социально-экономическая география. Вестник ассоциации российских географов-обществоведов. 2018. № 7. С. 263–270.

¹²⁴Ахмедуев А.Ш. Региональные проблемы преобразования экономики // Проблемы чрезмерной поляризации уровня социально-экономического развития регионов России и императивы реализации государственной региональной политики. 2017. № 6. С. 37–51.

¹²⁶Кудревич В.В. Совершенствование механизма формирования стратегии сбалансированного социально-экономического развития региона (на примере республики Крым): дис. ... канд. эконом. наук. С., 2018. 244 с.

Термин	Вариант трактовки определения	Авторы, использующие данный термин
	регионе, государстве» ¹²⁵	М.В. Бельгисов, Е.Л. Кузнецова ¹²⁷ , С.М. Васин, Н.А. Плешакова ¹²⁸

Источник: составлено автором на основе¹²⁹.

В Таблице 8 выделен неполный перечень терминов, носящих схожий характер с понятием «асимметрия». Кроме того, различные исследователи употребляют следующие понятия: неоднородность, неравномерность, диспропорция, диспаритет, дисгармония. Е.С. Губанова и В.С. Клещ в своих исследованиях пришли к заключению, что неравномерность социально-экономического развития в процессе своего изменения проходит три стадии: дифференциация, асимметрия и поляризация¹³⁰.

Рассмотрев разнообразные модификации и определения понятия «асимметрия», автор в рамках диссертационного исследования предлагает выделить наряду с дифференциацией социально-экономических показателей также бюджетно-финансовые показатели в части использования термина «асимметрия» в контексте развития территорий. Бюджетно-финансовые параметры отражают такие характеристики развития территорий, как бюджетная обеспеченность, финансовая автономия, доходы бюджета и другие, являющиеся важными для работы государственных органов власти при разработке не только эффективной бюджетной и налоговой политики, но также политики территориального развития. Учитывая, что автор опирается на теории бюджетного федерализма с позиции выстраивания эффективных отношений между уровнями власти, используя инструменты межбюджетного регулирования, вышеуказанное дополнение

¹²⁵Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.

¹²⁷Бельгисов М.В., Кузнецова Е.Л. Дисбаланс регионального экономического развития России // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. № S13. С. 44–50 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekoncept.ru/2017/470164.htm> (дата обращения: 21.10.2019).

¹²⁸Васин С.М., Плешакова Н.А. Дисбаланс социального и экономического развития региона: вопросы измерения и проблема противоречия // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 19 (298). С. 38–45.

¹²⁹Ворошилов Н.В. Оценка и регулирование внутрирегиональной социально-экономической дифференциации: дис. канд. эконом. наук. С., 2018. 225 с.

¹³⁰Губанова Е.С., Клещ В.С. Методика оценки неравномерности социально-экономического развития региона // Проблемы развития территории. 2018. № 6 (98). С. 30–41.

обеспечит учет бюджетно-финансовых характеристик при разработке инструментов территориального развития. Таким образом, **под асимметрией развития территорий** автор понимает неравномерное развитие различных территориальных единиц под воздействием объективных и субъективных факторов, выражающееся в существенной дифференциации социально-экономических, бюджетно-финансовых и иных показателей.

Исследовав феномен асимметрии, перейдем к рассмотрению различных количественных инструментов, оценивающих данное явление. Изучение научных работ, посвященных проблемам оценки асимметрии межтерриториальных различий, позволило выявить большое количество показателей, методик и подходов, используемых для решения данной задачи. Как справедливо было замечено М.Ю. Малкиной, «выбор метода оценки в случаях, когда такой оценкой исследование и заканчивается, вероятно, зависит от видения проблемы и путей ее решения определенным ученым»¹³¹. Автором выделены наиболее часто применяемые показатели для оценки уровня асимметрии различных социально-экономических параметров, используемые исследователями в своих работах (Таблица 9).

Таблица 9 – Показатели, измеряющие уровень территориальной асимметрии

Наименование показателя	Методика расчета	Интерпретация результатов	Примеры использования
Коэффициент вариации ($K_{\text{вар}}$)	$K_{\text{вар}} = \frac{\sqrt{\left(\frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}{N}\right)}}{\bar{x}} * 100 \%$	$\leq 10 \%$ слабая, $10 \% < K_{\text{вар}} < 30 \%$ средняя, $\geq 30 \%$ сильная асимметрия	А.В. Шатырко, И.А. Митрофанова, Е.В. Чепрасов ¹³²
Коэффициент Джини ($K_{\text{дж}}$)	определяется из «Кривой Лоренца как отношение площади фигуры, которая лежит между линией абсолютного равенства и кривой Лоренца, к площади	0 – абсолютная симметрия; 1 – абсолютная асимметрия	Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафронов ¹³⁴

¹³¹Малкина М.Ю. К вопросу о необходимости взвешивания в межрегиональных исследованиях (ответ на статью КП Глушенко) // Пространственная экономика. 2016. № 1. С. 163–184.

¹³²Шатырко А.В., Митрофанова И.А., Чепрасов Е.В. Измерение и финансовые инструменты регулирования региональных диспропорций // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 2 (4). С. 91–98.

¹³⁴Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах // Известия российской академии наук. Серия географическая. 2011. № 1. С. 17–30.

Наименование показателя	Методика расчета	Интерпретация результатов	Примеры использования
	<p>равностороннего треугольника»¹³³</p> $K_{дж} = 1 - 2 \sum_{i=1}^n x_i K y_i + \sum_{i=1}^n x_i y_i$ <p>x_i – доля исследуемой группы объектов (МО); n – количество группы объектов (МО); y_i – доля исследуемого показателя i-ой группы объектов (МО); $K y_i$ – кумулятивная доля исследуемого показателя (i-ой и предыдущих групп объектов (МО)).</p>		
Индекс Тейла (Т)	$T = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{x_i}{\bar{x}} \ln \frac{x_i}{\bar{x}}$, где Т – это базовая модификация индекса для абсолютных показателей	0 – абсолютная симметрия; $-\ln N$, $+\ln N$ – абсолютная асимметрия	В.Ю. Маслихина ¹³⁵
Индекс Херфиндаля–Хиршмана (Н)	$H = \sum_{i=1}^n d_i^2$, где d – это доля i -го объекта в общей сумме показателя	1 – абсолютная симметрия; >1 увеличение асимметрии	Е.Н. Сухопаров ¹³⁶

Источник: составлено автором.

Следует сказать, что перечень показателей, указанных в Таблица 99, не является исчерпывающим, а только наиболее часто используемым в качестве самостоятельных индикаторов дифференциации исследуемых объектов¹³⁷. Ученые-исследователи в своих работах производят оценку асимметрии территориального развития на различных уровнях: межнациональном, межрегиональном и внутрорегиональном. «Ряд ученых приходят к выводу, что степень российской региональной дифференциации имеет

¹³³Неравенство в доходах: о чем говорят кривая Лоренца и коэффициент Джини [Электронный ресурс]. URL: <https://ekonomist.kz/moldokanov/krivaya-lorenca-koeficient-dzhini-dohody-neravenstvo/> (дата обращения: 03.10.2021).

¹³⁵Маслихина В.Ю. Количественная оценка экономического и социального пространственного неравенства в Приволжском федеральном округе // Интернет-журнал «Наукоедение». 2013. № 4. С. 1–9 [Электронный ресурс]. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/22evn413.pdf> (дата обращения: 22.10.2019).

¹³⁶Сухопаров Е.Н. Поляризация муниципальных образований на примере Ульяновской области: измерение и тенденции // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 9. Ч. 2. М.: РАН. ИНИОН, 2014. 706 с.

¹³⁷Для оценки асимметрии используют широкий спектр индикаторов, которые целесообразно разделить на группы. Так, в рамках первой группы, оценивающей дифференциацию крайних значений, применяются квинтные, децильные и перцентильные коэффициенты, размах вариации. Особенность таких показателей состоит в том, что они демонстрируют состояние неравенства прежде всего самих крайних групп, но не описывают распределение средней части выборки. Вторая группа показателей, определяющих равномерность распределения исследуемых объектов. Сюда можно отнести коэффициенты Джини, Лоренца, индексы Гувера, Аткинсона, Тейла и Херфиндаля–Хиршмана. К последней группе индикаторов относятся показатели описательной статистики, характеризующие выборку в целом: дисперсия, коэффициент вариации, среднее значение, коэффициент асимметрии, мода, медиана. Следует отметить, что данные показатели (за исключением коэффициента вариации) целесообразно использовать в совокупности для характеристики распределения исследуемых объектов.

такой уровень, который следует считать превышающим умеренную неравномерность развития»¹³⁸. Среди российских авторов наиболее часто встречаются работы по выявлению асимметрии на межрегиональном уровне. Так, В.Ю. Маслихина¹³⁹ производит оценку экономического и социального неравенства в Приволжском федеральном округе с помощью индексов Тейла и Аткинсона и делает выводы, что идет процесс сглаживания территориального неравенства с 2005 года, а социальное неравенство имеет меньшее масштабы, чем экономическое на данных территориях. В.Е. Реутов и Д.А. Хомицкая предложили свой алгоритм выявления диспропорций социально-экономического развития регионов, базирующийся на четырех шагах¹⁴⁰. С.А. Суспицын предлагает обобщающие процедуры для оценки межрегиональной дифференциации социально-экономического развития, в том числе посредством рейтинговых оценок¹⁴¹. Н.В. Иванова рекомендует методику оценки асимметрии регионального развития на основании пяти индексов (производственно-инвестиционной деятельности, бюджетной эффективности, развития человеческого потенциала, инновационного развития и эколого-экономический индекс), в соответствии с которыми определяется уровень развития, а также тип региона по каждому направлению¹⁴². Также отдельное направление исследований посвящено выявлению конвергенции (схождения) и дивергенции (расхождения) российских регионов по различным показателям социально-экономического развития и в различные временные периоды. Обзор подобных исследований был проведен К.П. Глущенко, сделавшим вывод о несогласованности полученных в различных работах результатах как конвергенции, так и дивергенции регионов в определенные временные периоды¹⁴³. Автор предлагает вместо изучения данных явлений, дающих противоречивый

¹³⁸Соболева Г.В., Попова. И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Экономика. 2014. № 1. С. 5–26.

¹³⁹Маслихина В.Ю. Количественная оценка экономического и социального пространственного неравенства ... С. 1–9.

¹⁴⁰Реутов В.Е. Методика выявления социально-экономических диспропорций регионального развития // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 2А. С. 145–158.

¹⁴¹Суспицын С.А. Барометры общего регионального положения // Проблемы прогнозирования. 2005. № 2. С. 97–110.

¹⁴²Иванова Н.В. Методика оценки пространственной дифференциации экономики регионов России // Экономика. Налоги Право. 2013. № 6. С. 163–184.

¹⁴³Глущенко К.П. Исследования неравенства по доходам между российскими регионами // Регион: экономика и социология. 2010. № 4. С. 88–119.

результат, сконцентрироваться на моделях, выявляющих факторы, влияющие на формирование асимметрии.

Исследовав теоретические подходы к понятию и оценке асимметрии развития территорий, перейдем к практическим аспектам данной проблематики. «Российская Федерация является самой большой страной в мире (17,1 млн км²) с численностью населения 146,7 млн человек, в состав которой входят 85 равноправных субъекта. Субъекты РФ имеют высокий уровень асимметрии по площади занимаемых территорий, показателям социально-экономического развития, численности, плотности и этническому составу населения, климатическим условиям, а также структуре и обеспеченности природными ресурсами»¹⁴⁴. Масштабы асимметрии регионального развития 85 субъектов РФ можно оценить по показателям, представленным в Приложении П.

Далее остановимся на вопросах асимметрии «социально-экономического развития на внутрирегиональном уровне»¹⁴⁵. На муниципальном уровне проводится меньшее количество исследований, чем на межрегиональном, ввиду наличия проблем с доступностью статистических данных в разрезе городов и районов. Внутрирегиональная асимметрия различных территорий может превышать межрегиональную, так как согласно научным работам существенной дифференциации в большей мере подвержены наиболее мелкие административно-территориальные единицы¹⁴⁶. Для исследования асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований авторы использовали различные подходы, методики и количественные индикаторы оценки (коэффициент вариации, индекс Тейла и т. п.). Так, Ю.Д. Шмидт¹⁴⁷ предлагает оценивать социально-экономическое развитие муниципалитетов по трем блокам: экономический (7 показателей), социальный (10 показателей), финансовый блок (3 показателя). Н.Г. Дупленко, Л.В. Пурыжова предлагают оценивать

¹⁴⁴Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1902.

¹⁴⁵Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности и экономического развития территорий // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2019. № 3–4. С. 90–103.

¹⁴⁶Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопросы статистики. 2016. № 8. С. 46–52.

¹⁴⁷Шмидт Ю.Д. Об уровне дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований региона // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2008. № 1. С. 3–10.

субрегиональную асимметрию потенциала социально-экономического развития территорий в разрезе трех групп элементов потенциала (неизменный, условно-неизменный и изменяющийся)¹⁴⁸. М.Ю. Меркулова в своей работе предлагает расчет пяти интегральных показателей по следующим направлениям: условия хозяйствования развития территорий (4 индикатора), экономической результативности (5 индикаторов), инвестиционно-финансовой активности (5 индикаторов), социально-инфраструктурной обеспеченности и уровня жизни населения (5 индикаторов)¹⁴⁹. А.А. Побединым разработана методика оценки внутрирегиональной дифференциации СЭР, предполагающая проведение анализа как по отдельным показателям, так и оценку в комплексе, являющаяся по сути синтезом четырех подходов: традиционного метода вариационного анализа, многомерного статистического анализа, выделения типичных социально-экономических проблем, учета максимального количества факторов и динамики исследуемых показателей¹⁵⁰. Данные подходы не отражают выделения территориальной асимметрии, учитывающей одновременно уровень социально-экономического и бюджетно-финансового развития муниципальных образований. Так, в работе Ю.Д. Шмидта в финансовом блоке содержатся только доходы и расходы бюджета в расчете на одного жителя, что не отражает уровня финансовой самостоятельности территории, которая является ключевым аспектом для использования инструментов межбюджетного регулирования. С авторской точки зрения оценку асимметрии развития территорий с целью дальнейшей, отвечающей задачам обеспечения баланса приоритетов территориального выравнивания и стимулирования развития для выработки, взвешенной региональной политики целесообразно проводить, используя набор социально-экономических и бюджетно-финансовых параметров. Бюджетно-финансовые показатели при этом должны

¹⁴⁸Дупленко Н.Г., Пурьжова Л.В. Асимметрия потенциала социально-экономического развития муниципальных образований региона на примере Калининградской области // Молодой ученый. 2014. № 19.1. С. 19–24. URL: <https://moluch.ru/archive/78/13712/> (дата обращения: 24.10.2019)

¹⁴⁹Меркулова Е.Ю. Сглаживание асимметрии социально-экономического развития региона на основе формирования самодостаточных муниципальных территорий // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 11. С. 134–141.

¹⁵⁰Победин А.А. Методика анализа дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1 (1). С. 29–37.

отражать бюджетную обеспеченность и финансовую автономию территорий, авторский подход и набор показателей будут представлены в Главе 3.

Рассмотрев различные теоретические подходы и индикаторы выявления асимметрии уровня СЭР, целесообразно провести анализ дифференциации муниципальных образований на примере Томской области. Для реализации данной задачи и иллюстрации масштабов дифференциации на первом этапе воспользуемся показателями описательной статистики. Следует отметить, что в рамках анализа асимметрии кроме традиционных показателей СЭР исследуются также бюджетные показатели, характеризующие финансовое развитие территории и самостоятельность местных органов власти. Включение в анализ бюджетно-финансовых показателей позволяет оценить сложившуюся асимметрию бюджетной обеспеченности и автономии местных органов власти, а также является важным аспектом для дальнейшего хода исследований.

В Приложении Р представлены 28 показателей, как абсолютных, так и относительных, выбранных для сравнения и демонстрации уровня и масштабов внутрирегиональной асимметрии. По различным показателям анализ представлен для 20 либо 18 муниципальных образований Томской области в зависимости от доступности информационных данных. На основании имеющихся данных следует отметить, что муниципальные образования Томской области имеют большой разброс налогового, экономического и человеческого капитала по территориям и уровень асимметрии основной части анализируемых показателей является высоким. Для формирования полной картины уровня асимметрии муниципалитетов Томской области необходимо сравнить между собой результаты следующих самостоятельных показателей: коэффициент вариации, Индекс Тейла и его нормированное значение, коэффициент Джини (Таблица 10). Данное сравнение целесообразно провести по 12 показателям, представленным также в Приложении Р. Для сопоставления между собой индекса Тейла и Джини произведено нормирование индекса Тейла согласно следующей формуле¹⁵¹:

¹⁵¹Малкина М.Ю. Динамика и факторы внутрирегиональной и межрегиональной дифференциации доходов населения РФ // *Пространственная экономика*. 2014. № 3. С. 44–66.

$$T_H = 1 - e^{-T} \quad (1)$$

Таблица 10 – Показатели асимметрии муниципалитетов Томской области

№ п/п	Наименование показателя	К _{вар} , %	Индекс Тейла (Т)	Нормированный Т _н , Индекс Аткинсона	Коэффициент Джини
1	Численность населения средняя в 2017 году	241	1,161	0,687	0,698
2	Всего доходов консолид. бюджета МО млн р.	184	0,785	0,544	0,595
3	Всего доходов консолид. бюджета МО, тыс. р. на человека	29	0,041	0,040	0,164
4	Налоговые и неналоговые доходы консолид. бюджета МО, млн р.	261	1,299	0,727	0,734
5	Налоговые и неналоговые доходы консолид. бюджета МО, тыс. р. на человека	52	0,110	0,104	0,130
6	Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете МО, %	39	0,069	0,067	0,204
7	Инвестиции в основной капитал, млн р.	199	1,277	0,721	0,788
8	Инвестиции в основной капитал, тыс. р. на человека	243	1,503	0,778	0,559
9	Отгружено товаров собственного производства (выполнено работ и услуг), млн р.	232	1,439	0,763	0,819
10	Отгружено товаров собственного производства (выполнено работ и услуг), тыс. р. на человека	204	1,323	0,734	0,479
11	Число предприятий и организаций, единиц	340	1,913	0,852	0,844
12	Число предприятий и организаций на 10 000 человек населения, единиц	54	0,111	0,105	0,236

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата и Департамента финансов Томской области.

Согласно Таблице 10 наблюдается общая согласованность индикаторов, оценивающих уровень асимметрии территориального развития, демонстрирующих высокое значение для абсолютных показателей. Так, по части показателей нормированный индекс Тейла и индекс Джини имеет небольшое отличие, а вот по отдельным разница составляет 25,4 % (10), 21,8 % (8), 13,8 % (6), 13,1 % (12), 12,4 % (3). Кроме того, прослеживается ситуация снижения асимметрии показателей, приведенных в расчете на количество проживающего на территории муниципалитета населения, по отношению к абсолютным, что является логичным. Однако инвестиции в основной капитал (8), отгружено товаров собственного производства (10) даже в расчёте на человека выделяются высоким уровнем пространственной концентрации, свидетельствующим о сосредоточении основной доли инвестиций и отгруженных товаров в определённых муниципальных

образованиях. Также следует отметить, что человеческий ресурс имеет неравномерное распределение по территориям, а предпринимательская активность сосредоточена в небольшом количестве представленных муниципалитетов. Налоговые и неналоговые доходы имеют высокую дифференциацию, и также основная их часть сконцентрирована в руках небольшого количества муниципалитетов. Таким образом, автор акцентирует, что для получения развернутой картины асимметрии территориального развития целесообразно использовать различные индикаторы асимметрии одновременно. Для наглядной демонстрации следует привести иллюстрацию ряда показателей (Рисунок 5).

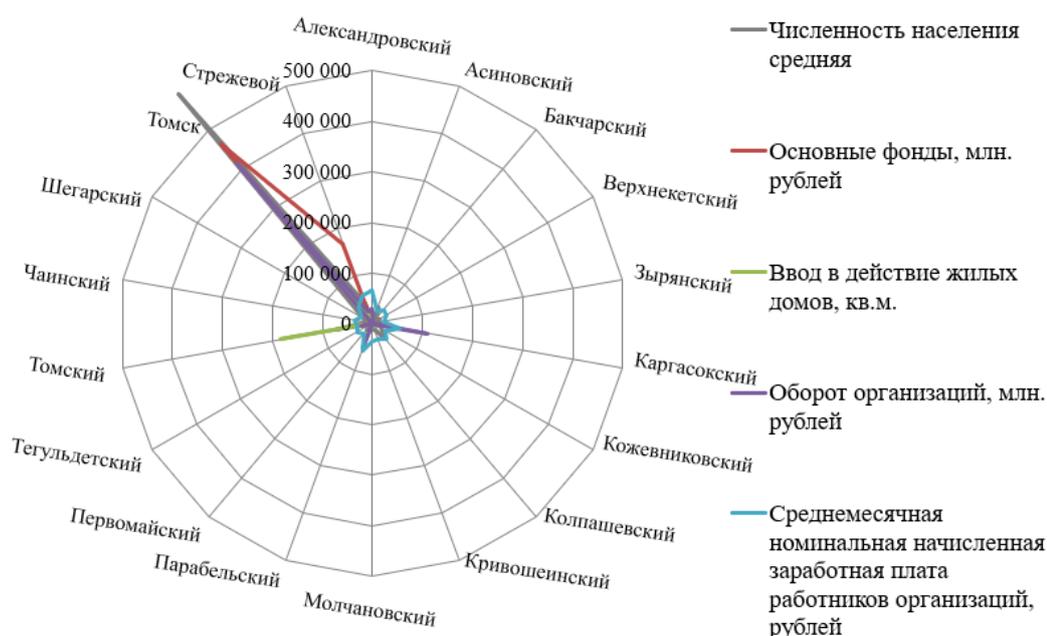


Рисунок 5 – Дифференциация различных показателей СЭР муниципалитетов Томской области

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата.

На Рисунке 5 представлен набор абсолютных показателей по 18 МО (без г. Северска, г. Кедровый). По всем показателям (за исключением среднемесячной заработной платы) областной центр перетягивает лидерство. Ввод в действие жилых домов также производится активно в Томском районе (96 % от г. Томска), так как территориальная удаленность минимальна и значительная часть населения считает данный вариант места жительства приемлемым с учетом фактической трудовой занятости в г. Томске. Кроме того, производится активная работа по застройке нового мегарайона «Южные ворота» и микрорайона «Северный парк» на

территории Томского района. В отношении показателя «оборот организаций» первые места занимают г. Томск – 414,2 млн р., Каргасокский – 110,2 млн р., Парабельский – 53,4 млн р., Александровский – 28,1 млн р.

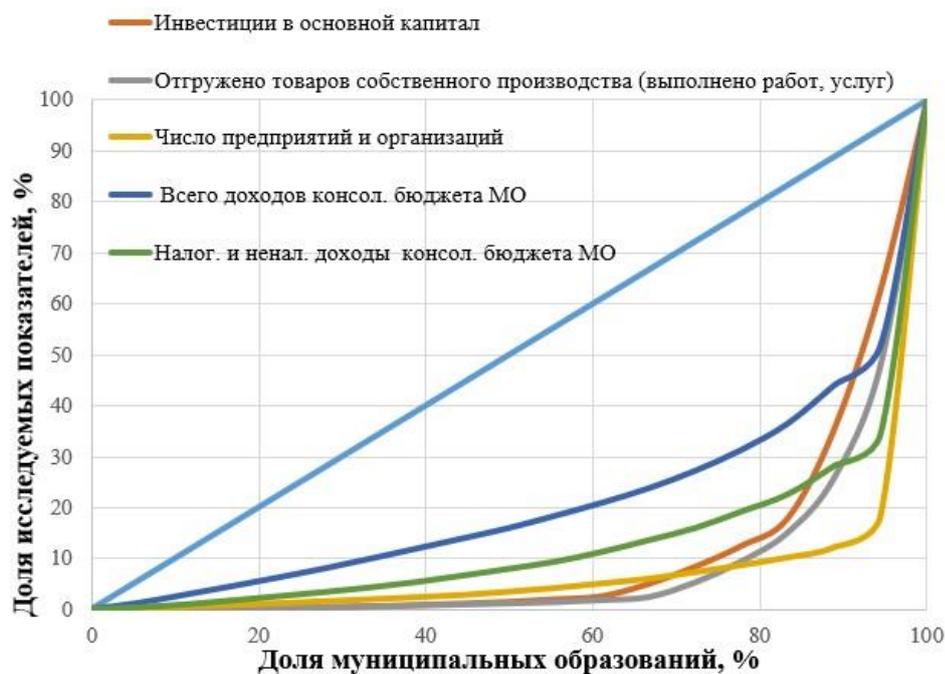


Рисунок 6 – Кривые Лоренца различных показателей СЭР муниципальных образований Томской области

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата.

Рисунок 6 также позволяет проиллюстрировать высокий уровень неравномерности распределения исследуемых показателей. Следует отметить, что кривые строились по 18 МО в целях соблюдения сопоставимости данных (без г. Северска, г. Кедровый). Значительный уровень асимметрии наблюдается по всем показателям. Так, 87,6 % всех инвестиций в основной капитал и 90,1 % отгруженных товаров собственного производства сосредоточены в четырех МО (г. Томск, Каргасокский, Парабельский, Александровский районы). 64,1 % всех доходов консолидированных бюджетов МО и 76,7 % налоговых и неналоговых доходов приходятся на пять муниципалитетов: г. Томск, г. Северск, г. Стрежевой, Колпашевский и Каргасокский районы.

Исследование показателей социально-экономического развития и бюджетных показателей на предмет оценки уровня асимметрии развития территорий и определения масштабов данного явления для муниципалитетов

Томской области выявило высокий уровень асимметрии. Учитывая данный факт и поставленные задачи, в диссертационном исследовании целесообразно произвести группировку территорий, объединяющую схожие по уровню развития территории, с целью проведения эффективной региональной политики стимулирования центров роста, используя инструменты межбюджетного регулирования, что будет рассмотрено подробнее в работе.

Выводы по главе 1. По итогам исследований, проведенных в первой главе, изучены теоретические школы в контексте отношения к вопросу о необходимости государственного регулирования развития территорий, систематизированы зарубежные теории регионального развития и дополнены группой теорий бюджетного (фискального) федерализма. Исследована теоретическая сторона проблемы выбора приоритетов государственной политики регионального развития в части двух направлений: стимулирования центров роста и выравнивания территорий по уровню развития, предложена авторская матрица для оценки и выбора баланса данных направлений. Систематизированы инструменты территориального развития, и определены инструменты межбюджетного регулирования для решения задачи по поиску баланса выравнивающей и стимулирующей политики регионального развития. Разработана схема управления развитием муниципальных образований, использующая инструменты межбюджетного регулирования. Определена специфика современной российской системы межбюджетных отношений, изучены основные инструменты межбюджетного регулирования, выявлен недостаток стимулирующих инструментов. Исследован термин «асимметрия», дана авторская трактовка данного термина, изучены различные подходы исследователей к количественному измерению асимметрии. Предложено авторское определение асимметрии территориального развития, отличающееся выделением наряду с социально-экономическими показателями, дифференциации бюджетно-финансовых показателей. Выявлен высокий уровень асимметрии территориального развития субъектов РФ и муниципальных образований и обоснована необходимость учета данного фактора для «эффективной организации системы межбюджетных

отношений»¹⁵² между органами публичной власти. Определено наличие зависимости масштабов межбюджетного регулирования от уровня развития территориальных единиц, выявлена характерная закономерность по снижению социально-экономических индикаторов, коррелирующих с размером финансирования целевых дотаций, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности. Выявлена значимая роль выравнивающих инструментов межбюджетного регулирования, а также негативный характер большой доли таких инструментов в доходах бюджета территории, заключающийся в снижении стимулов к наращиванию собственного экономического потенциала, а также стремления к реализации политики устойчивого развития.

В следующей главе на передний план выйдут проблемы регулирования внутрирегиональных межбюджетных отношений и оценка баланса действующих инструментов межбюджетного регулирования по стимулированию и выравниванию муниципальных образований. Исследование будет проведено на примере Томской области. Также будет продолжена и рассмотрена с других сторон тема асимметрии территориального развития муниципальных образований и ее взаимосвязь с системой межбюджетного регулирования.

¹⁵²Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1901.

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СТИМУЛИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЗА СЧЕТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Влияние межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие муниципальных образований

«Следует отметить, что уровень социально-экономического развития отдельных территорий является важным фактором, влияющим на специфику организации межбюджетных отношений в отдельно взятой стране»¹⁵³. В последние годы в России уделяется повышенное внимание вопросам управления социально-экономическим развитием. Кроме того, бюджетный процесс бюджетов любого уровня базируется на прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории. Неудивительным является факт, что именно бюджетная система наиболее полно отображает прежде всего эффективность экономических процессов, а также благосостояние населения, проживающего на данной территории. Под территориями в данном случае следует понимать, прежде всего, пространственное деление «Российской Федерации на административно-территориальные образования (федеральные округа, субъекты РФ, муниципальные образования, муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения и т. п.)»¹⁵⁴. Основой для формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления и как следствие взаимоотношений между ними выступает административно-территориальное деление, установленное в стране.

Как и в случае с оценкой асимметрии территориального развития вопросы регулирования процессов социально-экономического развития через систему межбюджетных отношений наиболее полно изучены на межрегиональном уровне, муниципальный уровень на текущий момент менее проработан. Анализ социально-экономического развития территорий и его взаимообусловленность с

¹⁵³Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1901.

¹⁵⁴Попов П.А. Дефиниции социально-экономической асимметрии муниципальных организаций региона // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5 (21). С. 85–88.

межбюджетным регулированием автор проводил первоначально на региональном уровне в целях отражения системных процессов, происходящих в стране в целом. Муниципальный уровень, являющийся составляющей частью региона, отражает процессы, происходящие как в стране в целом, так и в регионе в частности, будет рассмотрен после краткой характеристики полученных результатов исследования в региональном разрезе.

Автором проведено исследование разброса базового показателя социально-экономического развития территории Валового регионального продукта в расчете на душу населения по 85 субъектам РФ в разрезе групп. Был выявлен «высокий уровень дифференциации показателя ВРП на душу населения среди российских регионов (Квар – 139,8 %). Географическая карта разброса ВРП на душу населения в РФ представлена в Приложении С. Подобная дифференциация ВРП на душу населения субъектов РФ является зеркалом прежде всего экономического развития территорий, что, в свою очередь, оказывает не последнее влияние на доходную базу территориальных бюджетов. В связи с этим целесообразным представляется рассмотреть сложившуюся ситуацию в России в отношении обеспеченности собственными доходами (налоговые и неналоговые) консолидированных бюджетов субъектов РФ»¹⁵⁵. Фактическая асимметрия обеспеченности регионов «собственными бюджетными средствами, сложившаяся в результате значимого разброса доли налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов консолидированных региональных бюджетов»¹⁵⁶ обуславливает потребность и масштабы межбюджетного регулирования.

Автор изучил зависимость «уровня дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ»¹⁵⁷ и «показателей обеспеченности собственными доходами с ВРП на душу населения. В Приложении Т представлены обеспеченность собственными доходами и уровень дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ в разрезе групп»¹⁵⁸. Карта

¹⁵⁵Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 1–13.

¹⁵⁶Чистякова Н.О., Татарникова В.В. К вопросу о влиянии уровня собственных доходов ... С. 92.

¹⁵⁷Уровень дотационности рассчитывается как доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за вычетом субвенций.

¹⁵⁸Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 1–13.

распределения уровня дотационности по 85 регионам в разрезе четырёх групп проиллюстрирована в Приложении У. Важным результатом исследования является выявление корреляционной зависимости между уровнем дотационности (УД) регионов и показателями ВРП на душу населения (ВРПнд) и обеспеченностью собственными доходами (ОСД)¹⁵⁹. «Рассмотрим диаграммы рассеяния данных показателей (Рисунок 7).

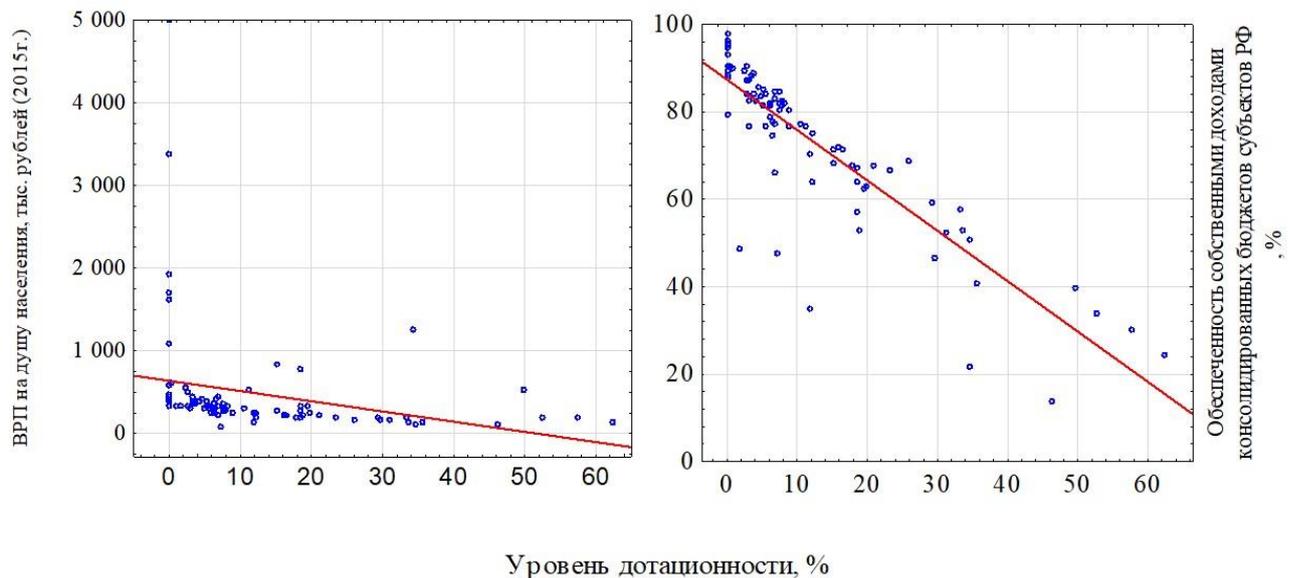


Рисунок 7 – Диаграммы рассеяния ВРП на душу населения и ОСД от уровня дотационности

Источник: составлено автором на основе данных отчетов Казначейства России¹⁶⁰.

Рисунок 7 иллюстрирует наличие линейной обратной связи между уровнем дотационности и двумя исследуемыми показателями: ВРПнд и обеспеченностью собственными доходами. Таким образом, наименее развитые субъекты РФ, имеющие низкий уровень собственных доходов, являются наиболее дотационными. Согласно вышеизложенному, следует отметить, что значительный уровень разброса дотационности субъектов РФ и само явление дотационности, по сути, являются последствием асимметрии социально-экономического развития территорий. Разброс уровня развития обусловлен различными факторами, обеспечивающими конкурентоспособность территории: состав и качество

¹⁵⁹Ранговый коэффициент корреляции Спирмена (R_s) от уровня дотационности для ВРПнд составляет 0,7018, а для ОСД – 0,8835, что говорит о высокой тесноте связей между ними ($R_s > 0,7$).

¹⁶⁰Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов с официального сайта Казначейства России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 12.03.2019).

природных и трудовых ресурсов, институциональные особенности, транспортная и социальная инфраструктура, инновационный и производственный потенциал, политика федерального центра, эффективность регионального управления и другие факторы»¹⁶¹. Существуют различные классификации факторов территориального развития, выделяемые учёными-исследователями, среди которых стоит отметить выделение межбюджетных отношений А.О. Польшовым как отдельного фактора развития территорий¹⁶². Таким образом, инструменты межбюджетного регулирования играют не последнюю роль в процессах развития отдельных территорий и должны чётко соответствовать приоритетам региональной политики и поставленным задачам со стороны органов власти соответствующего уровня управления.

Автор также исследовал набор количественных индикаторов социально-экономического развития для выявления их взаимообусловленности с применяемыми инструментами межбюджетного регулирования. В работе изучены индикаторы, характеризующие уровень жизни населения, экономику и бюджет «территорий, сгруппированные по уровню дотационности региона»¹⁶³. Использован метод дисперсионного анализа, порядок этапов которого является аналогичным применяемым в первой главе¹⁶⁴. В Приложении Ф представлен перечень 25 показателей и их основные характеристики для 85 регионов по итогам 2016 года. Итоговые результаты позволяют сделать вывод о наличии «значительной асимметрии социально-экономического развития субъектов РФ»¹⁶⁵ и ее взаимосвязи с уровнем дотационности регионов, который, в свою очередь, является отражением финансовой самостоятельности и степени участия региона в выравнивании территориального развития. Примеры некоторых рисунков исследуемых показателей представлены в Приложении Х.

¹⁶¹Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 1–13.

¹⁶²Польшов А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования. 2-е изд. М.: Едиториал УРСС, 2011. 208 с.

¹⁶³Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 1–13.

¹⁶⁴Грижбовский А.М., Иванов С.В., Горбатова М.А. Сравнение количественных данных двух ... С. 5–28.

Электронный учебник StatSoft. URL: http://statsoft.ru/resources/statistica_text_book.php (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁶⁵Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1907.

Согласно результатам проведенного анализа необходимо выделить высокий уровень асимметрии социально-экономического развития российских регионов (Приложение Ф, Приложение Х), «а также наличие закономерного снижения уровня СЭР в зависимости от выделяемых средств из федерального бюджета на цели выравнивания бюджетной обеспеченности. Присутствие факта корреляции уровня дотационности с показателями, характеризующими уровень развития территорий, с одной стороны, говорит об адресном направлении бюджетных средств, решающих проблемы горизонтального дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ. Так, присутствие высокой степени неравномерности социально-экономического развития территорий является объективным фактором выделения финансовых средств для обеспечения единых минимальных стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг населению¹⁶⁶. Однако не стоит забывать, что выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в значительных размерах побуждает регионы к возникновению иждивенческого настроения. Кроме того, ряд межбюджетных трансфертов предоставляется в условиях отсутствия формализованных правил и понятных критериев¹⁶⁷. В научных публикациях данный вид поддержки территорий в стране называют также «государственной благотворительностью»¹⁶⁸. Вышеуказанные факторы обуславливают дестимулирование региональных органов власти к реализации мероприятий, способствующих развитию собственного экономического потенциала территорий. Об этой проблеме пишут российские исследователи Н.М. Баклаева¹⁶⁹, М.В. Мильчаков¹⁷⁰, В.А. Широбокова¹⁷¹, и это далеко не полный их список. Проблема является весьма насущной и порождает замкнутый круг –ежегодное выделение финансовой помощи побуждает к

¹⁶⁶Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.

¹⁶⁷Баклаева Н.М. Проблемы согласования экономических интересов субъектов межбюджетных отношений в условиях развития бюджетного федерализма в России // Финансы и кредит. 2016. Т. 22. № 10. С. 46–60

¹⁶⁸Смагина М.Н., Мукенге Г.Т. Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 2. С. 115–121.

¹⁶⁹Баклаева Н.М. Проблемы реализации экономических интересов регионов как субъектов межбюджетных отношений в кризисных условиях // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 1. С. 35–49.

¹⁷⁰Мильчаков М.В. Особенности распределения федеральных межбюджетных трансфертов между регионами России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 6 (28). С. 34–46.

¹⁷¹Широбокова В.А. Анализ бюджетной сферы регионов в контексте межбюджетных отношений // Вестник Пермского университета. Серия Экономика. 2013. № 3 (18) С. 35–43.

отсутствию стимулов для развития собственных территорий»¹⁷². Так как в стране существующая система межбюджетного регулирования выстраивается сверху вниз, отношения между федеральным центром и регионами являются проекцией отношений регионов с муниципальными образованиями, поэтому выявленные проблемы и действующие процессы характерны также для муниципального уровня. В продолжении исследования будут рассмотрены непосредственно муниципальные образования через призму структуры их бюджетов, бюджетной обеспеченности, влияния на уровень социально-экономического развития. Анализ носит характер типологического, хотя и проводится на примере Томской области, так как асимметрия муниципальных образований по уровню СЭР территорий характерна для большинства регионов РФ и имеет естественный характер.

Приведем общую характеристику положения Томской области в СФО (Приложение Ц), так как данная территория будет подробно изучена в сфере межбюджетного регулирования и станет объектом поиска центров роста. Оборот организаций Томской области по итогам 2019 года составляет 5,7 % от оборота всего СФО. Добыча полезных ископаемых является сильной стороной региона (4 место), опережают Томскую область только Кемеровская и Иркутская области, а также Красноярский край. Обрабатывающие производства по абсолютному показателю сильно отстают, так, в Кемеровской области (1 место) показатель составляет 953 млрд р., что в 5 раз больше, чем в Томской области преимущественно за счет высокодоходной нефтегазовой отрасли имеет относительно высокий уровень заработных плат (3 место).

По размеру ВРП Томская область занимает 6 место в СФО. Структура ВРП Томской области, сложившаяся в 2018 году, представлена на Рисунке 8. Валовый региональный продукт в регионе по итогам 2018 года составил 579 363 млн р., рост к предыдущему году – 113,4 % (+68 414 млн р.) в текущих ценах.

¹⁷²Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии социально-экономического развития территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 10 (457). С. 1901–1915.

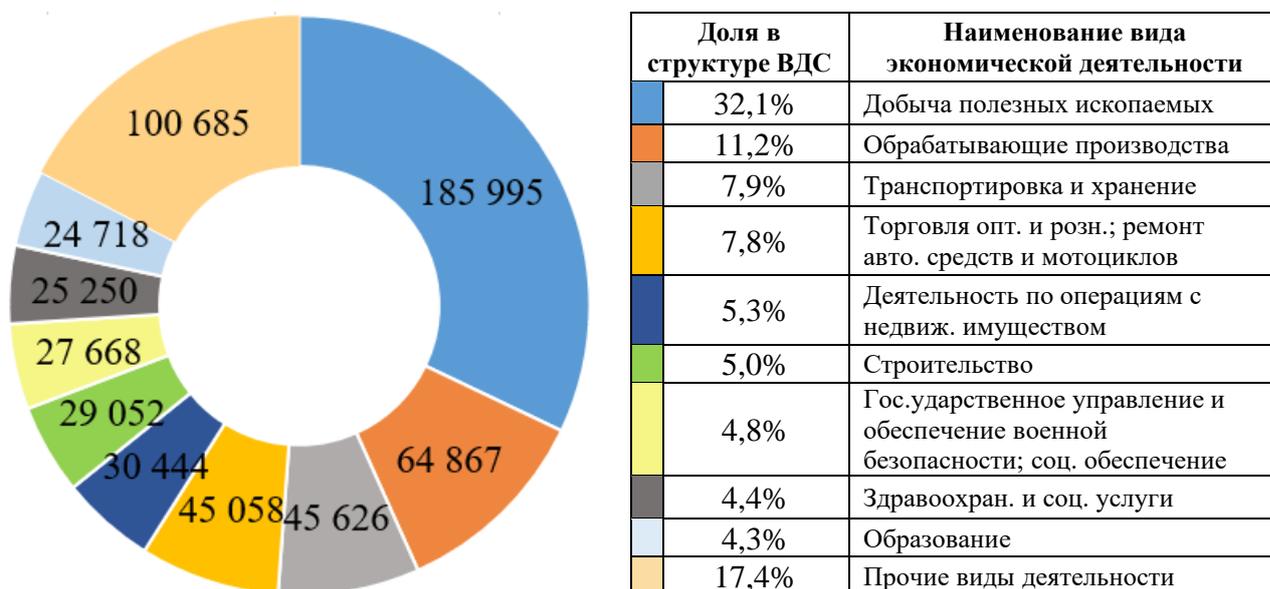


Рисунок 8 – Структура ВРП Томской области в 2018 году, млн р.

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата¹⁷³.

Томская область является нефтегазодобывающим регионом, поэтому добыча полезных ископаемых занимает наибольший удельный вес в структуре ВРП 186,0 млрд р. (32,1 %). По отношению к 2017 году данная отрасль демонстрирует рост на 40,0 млрд р. На втором месте находятся обрабатывающие производства – 64,9 млрд р. (11,2 %), на третьем – транспортировка и хранение – 45,6 млрд р. (7,9 %).

Томская область характеризуется неоднородностью пространственного развития, обусловленной прежде всего высокой концентрацией населения, а также развитием различных отраслей промышленности в нескольких муниципальных образованиях¹⁷⁴. Таким образом, целесообразно выделить сложившуюся в регионе специализацию муниципальных образований, а также определить количество населения, проживающего на данных территориях. Согласно стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года (далее – стратегия СЭР до 2030) выделяется три экономических пояса: Южный, Центральный и Северный¹⁷⁵. Подробное описание муниципальных образований, входящих в данные пояса, посредством анализа оборота организаций по видам экономической деятельности

¹⁷³Структура валового регионального продукта Томской области по видам экономической деятельности по данным Томскстата [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/P2ir4> (дата обращения 16.06.2020).

¹⁷⁴Земцов С.П., Климанов В.В., Бугаева Е.А. Приоритеты пространственного развития Томской области // Регион: экономика и социология. 2016. Т. 9. № 2. С. 42–61.

¹⁷⁵Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года».

и объема отгруженной продукции собственного производства проиллюстрировано в Приложении Ш. Следует отметить, что данные в разрезе видов экономической деятельности в рублевом выражении по отгрузке доступны далеко не по всем видам деятельности (информация не публикуется для обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных в соответствии с ФЗ от 29.11.2007 № 282-ФЗ¹⁷⁶, а также со ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне»¹⁷⁷). На основании доступных данных Приложения Щ (структуры поступлений по налоговым и неналоговым доходам, поступающим в бюджеты муниципальных образований), а также стратегии СЭР до 2030 выделим следующие группы территорий (экономические пояса):

1. Северные территории: Александровский, Кургасокский, Парабельский районы, г. Стрежевой, а также г. Кедровый (7,8 % населения, 53,2 % инвестиций и 42,2 % отгруженных товаров собственного производства (без учета г. Кедровый)). Прослеживается четкая нефтегазодобывающая специализация, присутствует также обрабатывающая промышленность, прежде всего в части обработки нефтепродуктов.

2. Центральные территории: Бакчарский, Верхнекетский, Колпашевский, Кривошеинский, Молчановский, Чаинский районы (9,5 % населения, 1,0 % инвестиций и 0,7 % отгруженных товаров собственного производства). Основная часть населения работает в бюджетной сфере и ведет также личные подсобные хозяйства, поэтому среди видов деятельности доступных для анализа (не по всем ОКВЭД доступны данные по обороту организаций) преобладает торговля, а также большой удельный вес занимает производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

3. Южные территории (82,7 % населения, 45,9 % инвестиций и 51,7 % отгруженных товаров собственного производства (без учета г. Северск)). Данные территории, в свою очередь, целесообразно разделить на три типа:

¹⁷⁶Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 № 282-ФЗ.

¹⁷⁷Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».

– Томская агломерация: г. Томск, г. Северск, Томский район (72,7 % населения, 42,8 % инвестиций и 50,0 % отгруженных товаров собственного производства (без учета г. Северск)). Характеризуется концентрацией населения, а также передовых и наиболее высокотехнологичные отраслей. Развит научно-образовательный комплекс, фармацевтическая и атомная промышленность, информационные технологии, машиностроение и нефтехимическая промышленность. Кроме того, Томский район производит 56 % всей сельскохозяйственной продукции;

– Юго-западные территории: Кожевниковский и Шегарский районы (3,6 % населения, 0,9 % инвестиций и 0,4 % отгруженных товаров собственного производства). Ориентированы на сельскохозяйственную деятельность (14,6 % сельхоз. продукции в регионе).

– Юго-восточные территории: Асиновский, Зырянский, Первомайский, Тегульдетский районы (6,3 % населения, 2,2 % инвестиций и 1,4 % отгруженных товаров собственного производства). Муниципалитеты имеют выраженную лесопромышленную специализацию с присутствием сельскохозяйственной деятельности (13,7 % сельхоз. продукции в регионе). Обработка древесины и производство изделий из дерева занимает основную долю в структуре отгруженных товаров собственного производства по ВСДЕ разделам ОКВЭД¹⁷⁸.

Рассмотрим основные параметры исполнения консолидированных бюджетов муниципальных образований региона по итогам 2019 года (Рисунок 9). Рисунок 9 иллюстрирует доходы, расходы, а также профицит и дефицит консолидированных бюджетов муниципальных образований региона в порядке убывания сумм доходов по итогам 2019 года. 10 муниципалитетов исполнили свой бюджет с дефицитом. Наибольшее отношение дефицита к общей сумме доходов следует выделить у следующих районов: Тегульдетский (4,6 %), Колпашевский (1,9 %), Первомайский (1,9 %), Александровский (1,7 %). 10 муниципальных образований исполнили свои бюджеты с профицитом.

¹⁷⁸Согласно общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1), действовавшему до 2017 года.

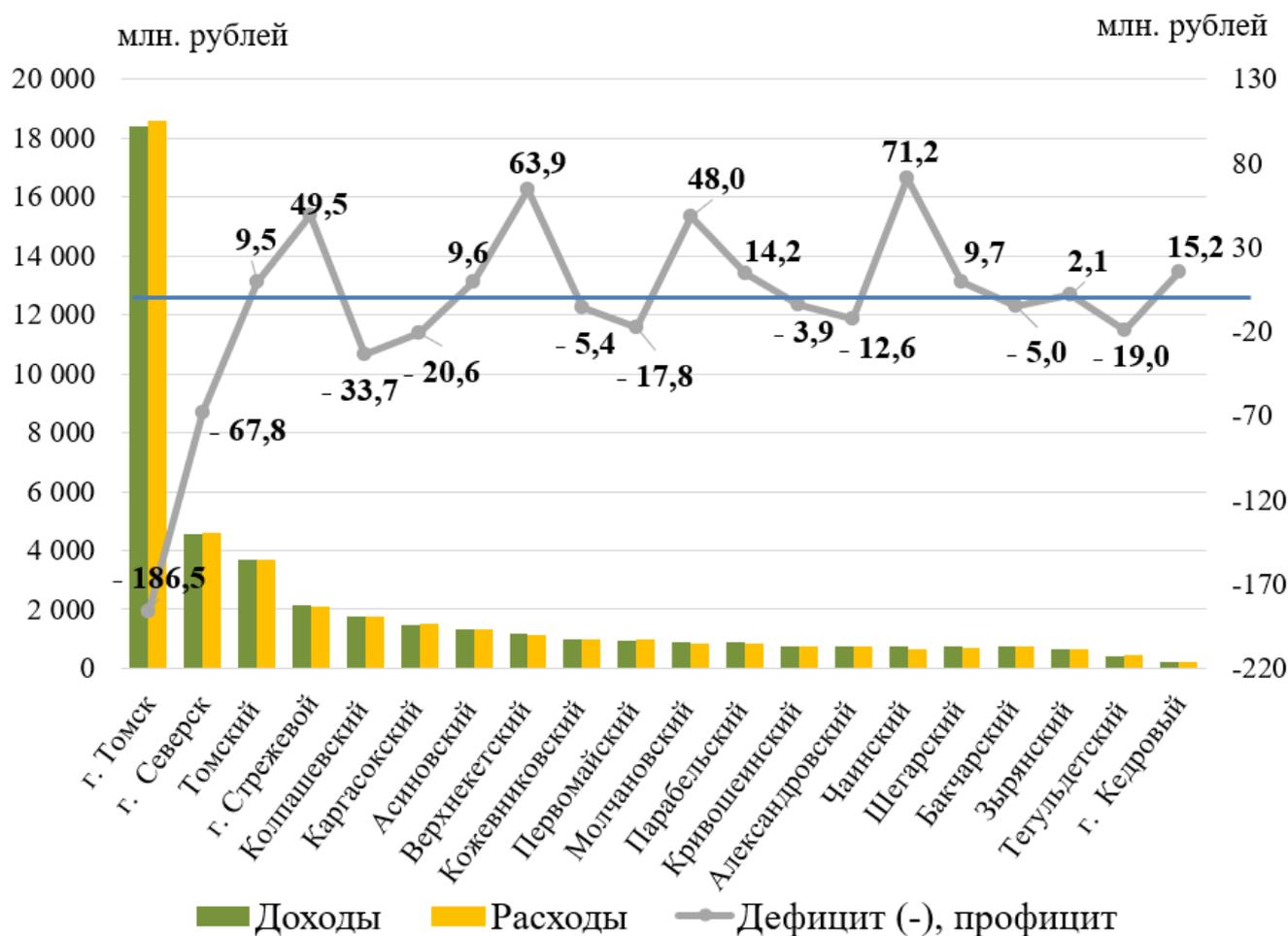


Рисунок 9 – Основные параметры исполнения консолидированных бюджетов муниципальных образований Томской области в 2019 году

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области¹⁷⁹.

Средний уровень исполнения расходов по отношению к плановым ассигнованиям в 2019 году составляет 96,2 % (Приложение Э). В связи с тем, что органы местного самоуправления склонны корректировать плановые назначения в течение года (преимущественно в случае неисполнения плана), данный показатель теряет свою объективность.

Более информативным представляется изучение структуры доходов муниципальных образований региона «в разрезе налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, сложившейся в 2019 году (Рисунок 10).

¹⁷⁹Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области. Официальный сайт Департамента финансов Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/2019-god> (дата обращения: 11.08.2020).

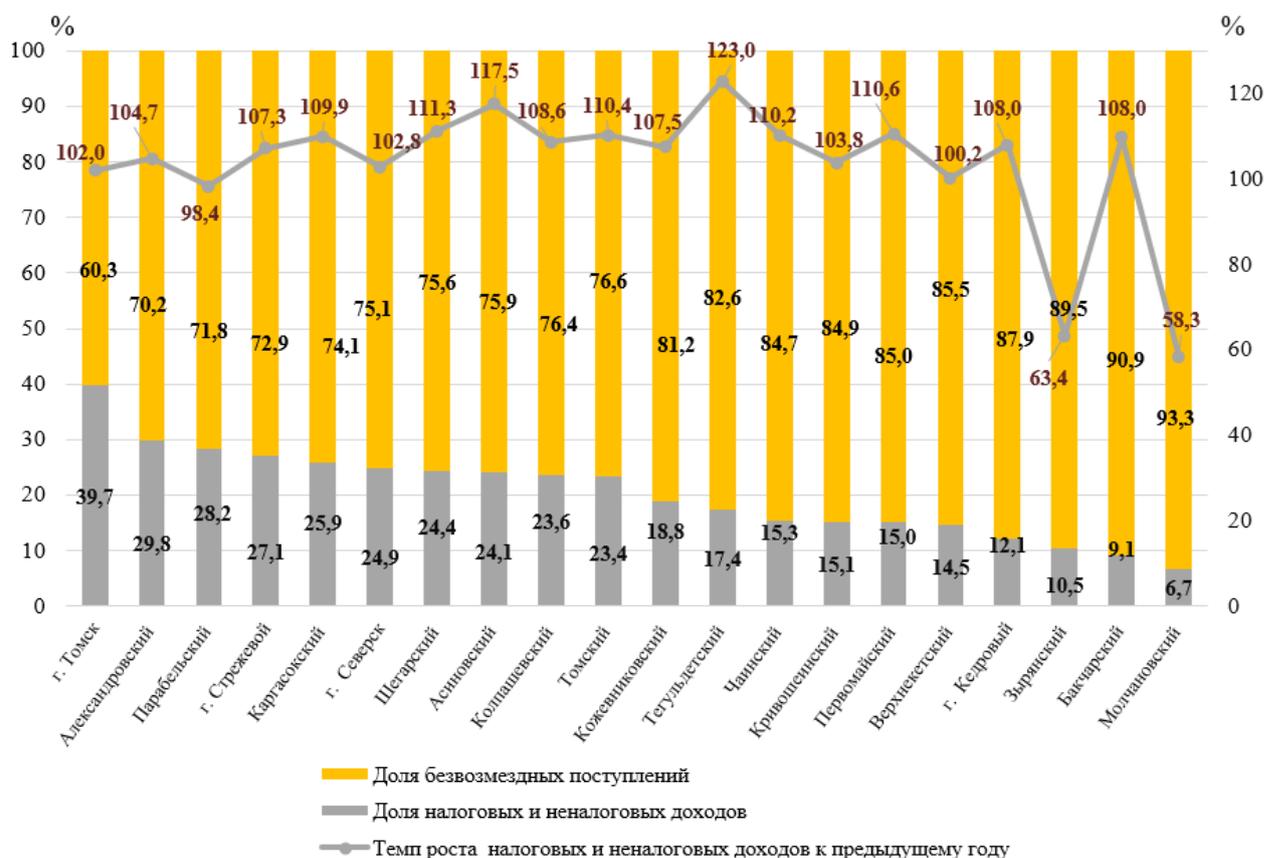


Рисунок 10 – Структура консолидированных бюджетов муниципальных образований Томской области в разрезе налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений»¹⁸⁰ в 2019 году

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области¹⁸¹.

Рисунок 10 иллюстрирует, что налоговые и неналоговые доходы занимают менее 40 % в структуре всех поступлений муниципалитетов в 2019 году. Так как доля налоговых и неналоговых доходов является ключевым показателем обеспеченности собственными источниками доходов муниципальных образований, следует обратить особое внимание на этот показатель. Самым обеспеченным и самостоятельным муниципалитетом в регионе является г. Томск, доля собственных доходов составляет 39,7 %, темп роста – 102,0 %. Более 27 % данный показатель составляет у Александровского и Парабельского районов и г. Стрежевого. Каргасокский район имеет обеспеченность налоговыми и

¹⁸⁰Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1721–1735.

¹⁸¹Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области. Официальный сайт Департамента финансов Томской области.

неналоговыми доходами на уровне 25,9 %. Затем идут пять муниципальных образований, у которых данный показатель составляет от 23 до 25 %. Шесть муниципальных образований имеют обеспеченность от 14 до 19 %. Четыре муниципалитета имеют обеспеченность менее 13 %: г. Кедровый, Зырянский, Бакчарский, Молчановский. В целом же в регионе наблюдается низкая обеспеченность собственными источниками доходов, даже на территориях, имеющих сравнительно лучшие показатели среди других. Низкая финансовая самостоятельность, обусловленная невысоким уровнем собственных доходов муниципальных образований, является системной проблемой, характерной для нашей страны, как было отмечено ранее.

Для понимания географии уровня обеспеченности собственными доходами муниципалитетов региона рассмотрим также группы муниципалитетов по среднему уровню доли налоговых и неналоговых доходов за 2017–2019 годы (Рисунок 11).

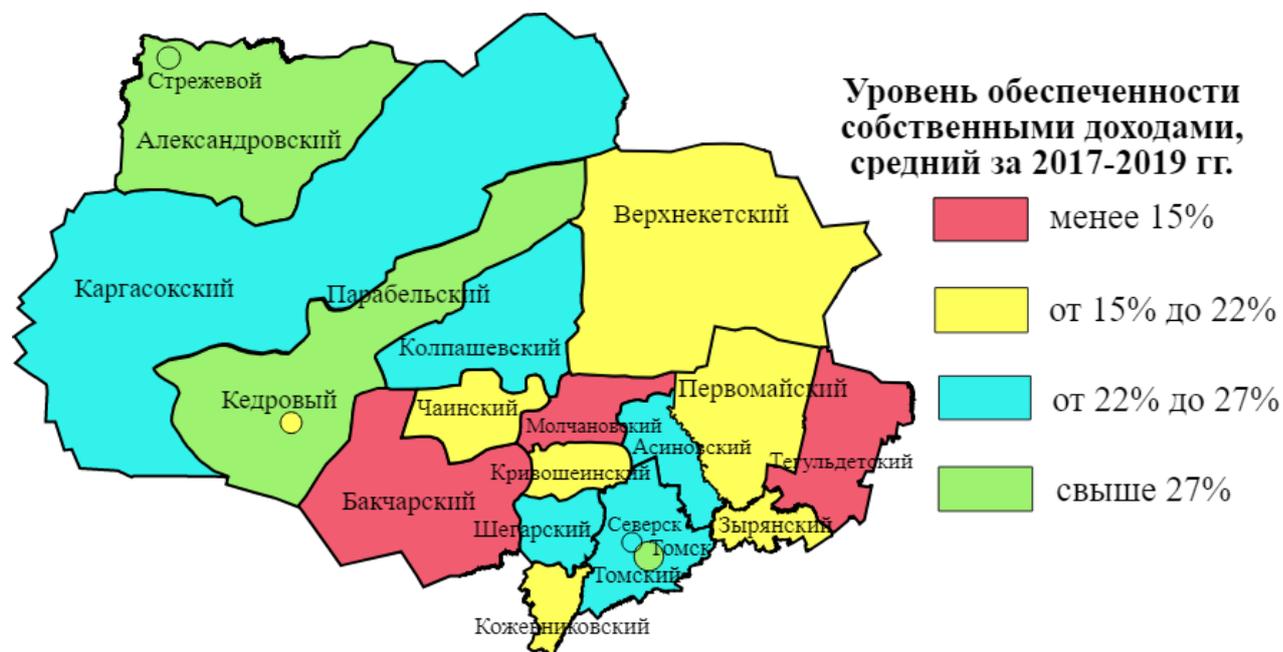


Рисунок 11 – Группы муниципальных образований по среднему уровню обеспеченности собственными доходами за 2017–2019 годы

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Рисунок 11 демонстрирует пространственную концентрацию самых обеспеченных муниципалитетов в северной части территорий, а также

сосредоточение наиболее обеспеченных вокруг областного центра.

Целесообразным представляется рассмотреть поступления налоговых и неналоговых доходов, администрируемых налоговыми органами, в разрезе видов экономической деятельности по всем муниципальным образованиям региона¹⁸². В Приложении Щ представлена структура вышеуказанных поступлений по доходам, зачисляемым в бюджеты муниципалитетов по итогам 2019 года¹⁸³.

Согласно Приложению Щ муниципалитеты Томской области имеют дифференциацию по преобладанию определенного вида деятельности в структуре своих поступлений доходов. Так, четыре МО имеют явную направленность на добычу полезных ископаемых: Кургасокский (52,2 %), Парабельский (41,0 %), Александровский районы (29,4 %) и г. Стрежевой (30,9 %). Эти муниципалитеты относятся к северному поясу региона и являются безусловными лидерами по количеству инвестиций на душу населения. В шести МО виды деятельности «оптовая и розничная торговля», «ремонт автотранспортных средств и мотоциклов», занимают более 18,5 %, к ним относятся муниципальные районы: Асиновский, Верхнекетский, Зырянский, Молчановский, Тегульдетский и Колпашевский. В двух муниципальных районах, являющихся добывающими, преобладает также транспортировка и хранение. К таким районам относятся Александровский (30,3 %) и Парабельский (20,0 %). Единственным муниципальным образованием, где обрабатывающие производства занимают удельный вес в структуре поступлений, является г. Северск (18,6 %). Виды деятельности «государственное управление» и «обеспечение военной безопасности», «социальное обеспечение» занимают 15 % и более у половины муниципальных образований региона. Однако среди них выделим муниципалитеты с наибольшим удельным весом: г. Кедровый (26,3 %), Чаинский (23,2 %), Тегульдетский (23,8 %), Кривошеинский (19,5 %) районы.

¹⁸²В качестве неналоговых доходов в данном случае могут выступать только штрафы, администраторами для которых являются налоговые службы, в связи чем основная часть исследуемых поступлений является налоговыми доходами.

¹⁸³При составлении Приложения Щ не были учтены суммы поступлений платежей, которые по тем или иным причинам не смогли быть отнесены к определенному виду деятельности, то есть для анализа были использованы только суммы поступлений, отнесенные к определенным разделам ОКВЭД.

В ходе исследования была дана характеристика муниципальных образований Томской области с различных сторон: исходя из преобладающих видов экономической деятельности, географического положения, размера собственных доходов и показателей СЭР. Таким образом, опираясь на данные текущего анализа и учитывая результаты исследования, проведённого в первой главе, следует подтвердить наличие значительной асимметрии развития территорий муниципалитетов в Томской области. Автор, отталкиваясь от концепции центров роста Ж. Будвиля, предполагает, что в каждой группе территорий, имеющей схожий уровень территориального развития, могут быть сформированы свои центры роста, в том числе с помощью активной региональной политики финансового стимулирования. Поэтому для выделения таких центров, учета асимметрии, а также решения иных задач, стоящих перед региональной властью, необходимо разделить территории по уровню развития. Так как в предыдущей главе автор предлагает под асимметрией понимать неравномерное развитие территорий, выражающееся в значительной дифференциации социально-экономических и бюджетно-финансовых показателей, то для определения уровня развития территорий целесообразно использовать данные показатели. Таким образом, для общей характеристики асимметрии развития территорий и определения муниципалитетов к определенной группе территориального развития, автором была разработана типология муниципальных образований, использующая две основные метрики: уровень социально-экономического развития и уровень бюджетной обеспеченности, проиллюстрированная на Рисунке 12.

Согласно авторской типологии, может быть шесть основных типов муниципальных образований. В связи с тем, что автором в пункте 1.3 Главы 1 диссертационного исследования математически было подтверждено высокое значение корреляции показателей бюджетной обеспеченности с уровнем СЭР (уровень дотационности и ВРП на душу населения), то данную закономерность целесообразно распространить также и на муниципальный уровень. Согласно данной логике территории муниципалитетов не могут иметь высокий уровень

бюджетной обеспеченности и при этом обладать низкими показателями СЭР одновременно, и наоборот, соответственно, тоже (квадраты с крестом).

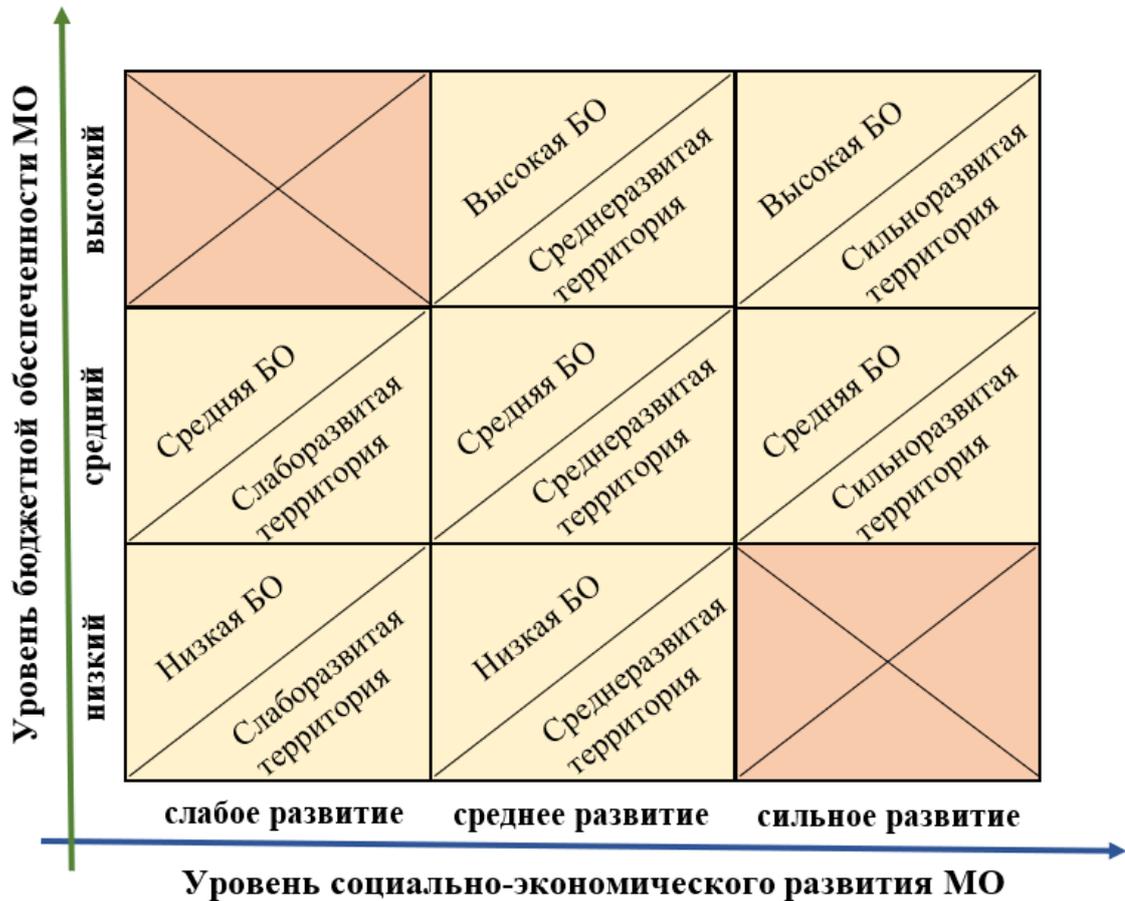


Рисунок 12 – Типология муниципальных образований по уровню СЭР и бюджетной обеспеченности

Источник: составлено автором.

Для демонстрации возможности применения данной типологии возьмём различные показатели, отражающие уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования и его социально-экономического развития. Автор понимает, что от выбора конкретного набора показателей зачастую зависят итоговые результаты отнесения территорий к тому или иному уровню развития. Учитывая данный факт, а также в целях упрощения демонстрации, применяемой автором типологии, предлагается взять по три показателя для каждой метрики. Перечень и количество показателей являются открытыми и могут меняться в зависимости от постановки определённой исследовательской задачи и экспертной оценки значимости показателей для данного региона. Автор использует следующие показатели бюджетной обеспеченности: «(1) доля собственных

доходов, (2) налоговые и неналоговые доходы на человека, (3) уровень бюджетной обеспеченности до выравнивания»¹⁸⁴ (расчет производится Департаментом финансов ТО, подробнее описано в пункте 3.2. работы). Для характеристики социально-экономического развития территории были взяты следующие показатели: (4) инвестиции в основной капитал на душу населения, (5) среднемесячная заработная плата работников организаций, (6) отгружено товаров собственного производства (выполнено работ, услуг) собственными силами в расчёте на душу. Для каждого из вышеперечисленных показателей устанавливается собственная шкала оценки, которая делит все муниципальные образования на три группы по уровню значения показателей: высокий, средний и низкий. Пороговые значения показателей для каждой группы формируются экспертным методом. Значения выбирались таким образом, чтобы ранжировать полученные показатели региона по трем группам, если же типологию использовать для сравнения муниципальных образований различных регионов, то при выборе шкалы нужно руководствоваться данным фактором. В текущем исследовании необходимо выделить территории по уровню развития внутри одного региона, сравнивая их исключительно между собой. Расчеты по данным показателям и шкала оценки представлены в Приложении Ю. Итоговый уровень развития для муниципального образования по двум метрикам – СЭР и бюджетной обеспеченности (БО) – в случае, когда не все три показателя совпадают, выбирается по двум, относящимся к одной шкале. Результаты распределения муниципалитетов по авторской типологии представлены на Рисунке 13.

По итогам проведённого анализа в рамках разработанной автором типологии муниципальных образований по указанным выше показателям сложилось следующее распределение 18 МО (без г. Северска и г. Кедровый ввиду отсутствия необходимых данных) по уровню территориального развития: 5 МО относятся к территориям с высоким уровнем бюджетной обеспеченности и высоким СЭР, 3 МО имеют средние показатели по обоим метрикам, 2 МО – низкие соответственно.

¹⁸⁴Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности и экономического развития территорий // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2019. – № 3–4. – С. 90–103.

Также 4 МО попали в группу территорий со средним уровнем БО и низким СЭР и 4 МО в группу с низким БО и средним СЭР.

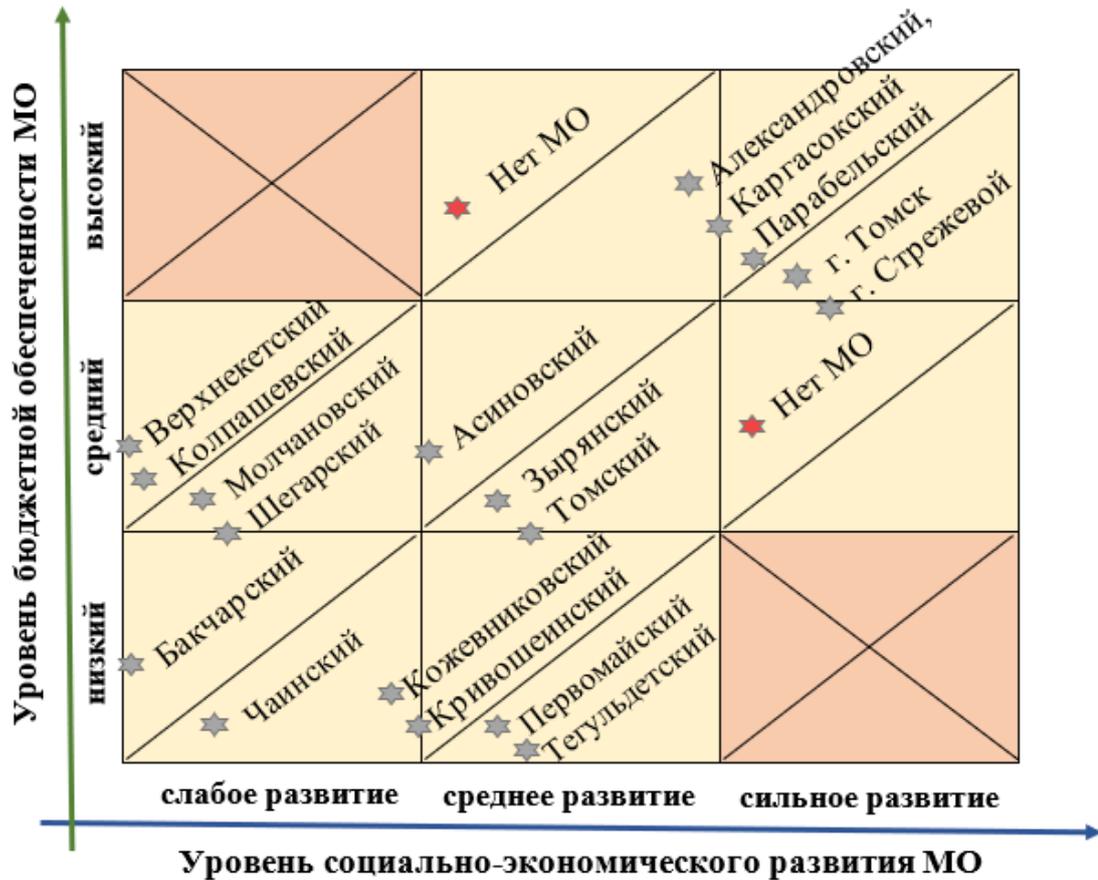


Рисунок 13 – Типология муниципальных образований для Томской области
Источник: составлено автором.

К территориям, отмеченным красными звёздами на Рисунке 13, не было отнесено согласно расчётам ни одного муниципалитета исследуемого региона, однако это не значит, что таких территорий не может быть в других регионах.

В связи с тем, что ключевым аспектом диссертационного исследования является явление асимметрии территориального развития, имеет смысл дать количественную оценку внутрирегиональной дифференциации муниципальных образований, используя индекс Тейла (рассматривался в Таблице 9 и Таблице 10). Преимуществом данного индекса является возможность его разложения на внутригрупповую и межгрупповую составляющую¹⁸⁵.

$$T_0 = T_{\text{вн}} + T_{\text{меж}}, \quad (2)$$

¹⁸⁵Морошкина М.В. Пространственное развитие России: региональные диспропорции // Регионоведение. 2018.Т. 26. № 4. С. 638–657.

где T_o – индекс Тейла для всей исследуемой совокупности; $T_{вн}$ – внутригрупповая составляющая индекса Тейла для m групп; $T_{меж}$ – межгрупповая составляющая индекса Тейла для m групп.

Интерпретация общей формулы для абсолютных показателей следующая:

$$T_o = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{\bar{x}/n} \ln \frac{x_i}{\bar{x}/n}. \quad (3)$$

Разложение данной формулы с внутригрупповым и межгрупповым показателем:

$$T_o = \sum_{i=1}^m p_i T_i + \sum_{i=1}^m p_i \ln \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}/n}, \quad (4)$$

где m – количество групп в исследуемой совокупности; n – количество исследуемых объектов; X – общая сумма показателей исследуемых n объектов; \bar{x}_i – среднее значение показателей в группе; p_i – весовое значение, показывающее долю i группы в общем значении признака.

Внутригрупповой и межгрупповой индексы Тейла соответственно

$$T_{вн} = \sum_{i=1}^m p_i T_i \quad (4) \text{ и } T_{меж} = \sum_{i=1}^m p_i \ln \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}/n}, \quad (5)$$

$$p_i = \sum_{j=1}^{r_i} x_{ij} / \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{r_i} x_{ij}, \quad (6)$$

где r – количество исследуемых объектов в группе.

Индекс Тейла может рассчитываться для отдельной группы ($T_{гр}$) либо для всей совокупности в целом (T_o).

$$T_{гр} = \sum_{i=1}^{r_i} \frac{x_{ij}}{\bar{x}_i} + \ln \frac{x_{ij}}{\bar{x}_i}, \quad (7)$$

где $T_{гр}$ – индекса Тейла для группы.

Для относительных показателей формула индекса Тейла имеет вид:

$$T_o = \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{X} \ln \frac{x_i/X}{e_i/E}, \quad (8)$$

где p_i – значение нормирующего показателя; E – общая сумма нормирующих показателей исследуемых n объектов.

Аналогичным образом происходит разложение для относительных показателей на внутригрупповой и межгрупповой индексы.

Анализ внутрирегиональной и межрегиональной дифференциации будет проводиться с учетом результатов кластеризации МО по уровню территориального развития. Так как в результате применения авторской типологизации получилось пять типов муниципальных образований в Томской области, в каждой из которых находится небольшая группа муниципалитетов, а далее целесообразно провести анализ дифференциации бюджетных показателей и показателей СЭР в динамике, а также в разрезе схожих по уровню развития групп муниципалитетов, необходимо обратиться к результатам исследования, полученным в 3 главе диссертации. В данной главе при использовании аналогичного подхода вышеуказанной типологии при выявлении асимметрии как базы была проведена кластеризация муниципальных образований Томской области для выделения схожих групп по уровню развития территорий (Таблица 11). Для измерения уровней социально-экономического развития МО и бюджетной обеспеченности были использованы также по три определённых показателя для каждой метрики, всего шесть показателей для кластеризации. Подробное описание процедуры выделения кластеров приведено в главе 3 диссертации¹⁸⁶.

Таблица 11 – Кластеры (группы) муниципальных образований Томской области

№	Кластер (группа) № 1	№	Кластер (группа) № 3
1	Александровский	1	Бакчарский
2	Каргасокский	2	Верхнекетский
3	Парабельский	3	Зырянский
4	г. Стрежевой	4	Колпашевский
5	г. Томск	5	Кривошеинский
6	г. Северск	6	Молчановский
№	Кластер (группа) № 2	7	Тегульдетский
1	Асиновский	8	Чаинский
2	Кожевниковский	9	г. Кедровый
3	Первомайский		
4	Томский		
5	Шегарский		

Источник: составлено автором.

¹⁸⁶Показатели бюджетной обеспеченности имеются для всех 20 муниципалитетов, кластеризация проводилась только по 18 из них ввиду отсутствия необходимых показателей у г. Северска и г. Кедровый. Автор в ручном режиме определил их к соответствующим кластерам. Критерием объединения стала близость имеющихся показателей из доступных, используемых в кластеризации.

Для данных групп муниципалитетов были рассчитаны внутригрупповые, межгрупповые и общие индексы Тейла по трем временным периодам с пятилетним промежутком: 2009, 2014 и 2019 годы. Сначала был произведен расчет индексов Тейла для показателей, характеризующих доходную базу бюджетов муниципалитетов, результаты представлены в Таблице 12.

Таблица 12 – Динамика индексов Тейла доходных показателей бюджетов муниципалитетов Томской области

№	Наименование показателя	2009			2014			2019		
		То	Твн	Тмеж	То	Твн	Тмеж	То	Твн	Тмеж
Абсолютные показатели										
1	Налоговые и неналоговые доходы, тыс. р.	1,260	0,607	0,653*	1,188	0,619	0,569	1,243	0,725	0,518
2	Налоговые доходы, тыс. р.	1,363	0,717	0,646	1,224	0,694	0,530	1,286	0,770	0,516
3	Доходы всего, тыс. р.	1,243	0,585	0,658*	0,769	0,462	0,306	0,775	0,493	0,282
4	Безвозмездные поступления всего, тыс. р.	2,037	1,059	0,977	0,609	0,398	0,211	0,617	0,410	0,207
5	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы, тыс. р.	–	–	–	0,621	0,411	0,210	0,625	0,418	0,207
Относительные показатели										
6	Доля собственных доходов	0,001	0,001	0,000	0,066	0,017	0,048*	0,064	0,022	0,042*
7	Налоговые и неналоговые доходы, тыс. р. на человека	0,091	0,032	0,059*	0,056	0,037	0,019	0,023	0,016	0,006
8	Налоговые доходы, тыс. р. на человека	0,065	0,008	0,057*	0,028	0,017	0,012	0,019	0,013	0,006
9	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы, тыс. р. на человека	0,787	0,406	0,381	0,083	0,043	0,039	0,094	0,046	0,048*

* – если $T_{\text{меж}}$ превышает значение $T_{\text{вн}}$.

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Следует отметить, что начиная с 2009 года сильно изменилась картина собственных доходов местных бюджетов. Так, среднее значение показателя собственных доходов муниципалитетов составляло 98,4 % в 2009 году, в 2014 году – 23,8 %, а в 2019 году – 20,3 %. Средний рост межбюджетных трансфертов

муниципальным образованиям с 2014 по 2019 год составляет 146,7 %, в то время как средний рост налоговых и неналоговых доходов за данный период составляет 126,3 %. Следует отметить фактический сдвиг за исследуемый период в сторону перераспределительного характера межбюджетных отношений и снижения самостоятельности муниципальных образований.

Что касается дифференциации доходных показателей бюджетов по муниципальным образованиям, то в Таблице 12 приведены ненормированные значения индекса Тейла (максимальное значение >1), которые целесообразно сравнивать с максимальным возможным значением – в данном случае 2,996 ($T_{\text{макс}}$). Абсолютные показатели имеют более высокий уровень асимметрии распределения, это касается прежде всего налоговых и собственных доходов. Асимметрия распределения общей суммы доходов снизилась с 2009 года, что обусловлено увеличением доли безвозмездных поступлений и выравниванием доходной части бюджетов. Значение индексов абсолютных показателей доходов (за исключением безвозмездных поступлений) по всем годам свидетельствует о наличии наиболее сильной пространственной концентрации доходов на территориях МО Кластера № 1, относящихся к наиболее развитым (северный пояс+областной центр).

Для многих исследуемых показателей большой разницы для внутригрупповых и межгрупповых показателей Тейла не наблюдается, что говорит о примерно одинаковом вкладе внутригрупповой и межгрупповой дифференциации в общий индекс. Однако такой важный показатель, как собственные доходы, имеет более значительную межгрупповую дифференциацию, свидетельствующую о существенных различиях между выделенными группами ($T_{\text{меж}}$ превышает $T_{\text{вн}}$ в 2,7 раза в 2014 году и в 1,9 в 2019 году соответственно). Данный показатель, с точки зрения автора, играет ключевую роль для определения территорий с различным уровнем развития среди исследуемых бюджетно-финансовых показателей, а превалирование межгрупповой дифференциации в общем индексе Тейла подтверждает целесообразность предложенной группировки. Расчет индексов Тейла по каждому кластеру отдельно представлен в Приложении Я.

Далее рассмотрим аналогичным образом дифференциацию показателей СЭР за 2010, 2014 и 2018 год (Таблица 13). В данном случае исследованы 18 муниципальных образований (без г. Северска и г. Кедровый).

Таблица 13 – Динамика индексов Тейла показателей СЭР муниципальных образований Томской области

№	Наименование показателя	2010			2014			2018		
		To	Tвн	Tмеж	To	Tвн	Tмеж	To	Tвн	Tмеж
Абсолютные показатели										
1	Инвестиции в основной капитал, млн р.	1,352	1,100	0,252	1,328	0,353	0,975*	1,183	0,220	0,963*
2	Перевозки грузов автомобильным транспортом, тыс. т	1,017	0,659	0,359	1,533	0,855	0,678	2,193	1,328	0,865
3	Основные фонды, млн р.	1,510	0,389	1,121*	1,881	0,957	0,924	2,027	0,940	1,087*
4	Число предприятий и организаций, ед.	1,875	1,162	0,713	1,983	1,214	0,768	2,051	1,254	0,797
5	Ввод в действие жилых домов, кв. м	2,160	1,308	0,851	1,725	1,169	0,556	1,673	1,232	0,441
6	Среднесписочная численность работников организаций, тыс. человек	1,294	0,732	0,562	1,310	0,738	0,572	1,291	0,723	0,567
7	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р.	0,082	0,011	0,072*	0,050	0,009	0,041*	0,044	0,007	0,037*
Относительные показатели										
8	Инвестиции в основной капитал на душу населения, млн р.	2,221	1,823	0,398	0,860	0,690	0,170	1,095	0,939	0,155
9	Число предприятий и организаций в расчете на человека	0,107	0,037	0,070*	0,114	0,036	0,079*	0,121	0,039	0,082*
10	Ввод в действие жилых домов, кв. м на человека	0,195	0,069	0,126*	0,163	0,098	0,064	0,395	0,216	0,180
11	Перевозки грузов автомобильным транспортом, тыс. т в расчете на человека	0,118	0,057	0,061*	0,129	0,071	0,058	0,195	0,080	0,115*
12	Основные фонды на душу населения, млн р.	0,743	0,471	0,273	0,485	0,246	0,240	0,434	0,213	0,222*

* – если $T_{\text{меж}}$ превышает значение $T_{\text{вн}}$.

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата.

Следует отметить значительное снижение суммы инвестиций в основной капитал по всем муниципальным образованиям с 2010 года. Так, в 2010 году данный показатель составлял 92,6 млрд р., 2014 – 82,1 млрд р., в 2018 году 70,8 млрд р. Если в 2010 году существенный рост инвестиций был обусловлен прежде

всего реализацией ООО «Хенда – Сибирь» инвестиционного проекта по созданию в Томской области лесопромышленного кластера (предприятие зарегистрировано в Тегульдетском районе, инвестиции в 2010 году составили 43,9 млрд р.), то общая сумма инвестиций в 2014 году обусловлена прежде всего отсутствием аналогичных крупных проектов. В 2018 году снижение суммы инвестиций в сравнении с 2014 годом обусловлено прежде всего стагнацией экономики, снижение инвестиций наблюдается у 12 муниципальных образований (с учетом г. Кедровый), в том числе на 13,1 млрд р. в г. Томске. Кроме того, существенно снизилось число крупных и средних предприятий и организаций в 2018 году по сравнению с 2014 годом, размер снижения составил 20 %, индекс Тейла показателя сдвинулся в сторону роста концентрации данных предприятий в двух кластерах № 1 и 2.

$T_{\text{макс}}$ для показателей СЭР, составляет 2,890, абсолютные показатели имеют более высокий уровень асимметрии, и везде $T_o > 1$. В 2018 году наибольшей асимметрии подвержены показатели перевозки грузов, число предприятий и организаций, а также основные фонды $T_o > 2$. Кроме того, указанные показатели имеют тенденцию увеличения индекса Тейла по сравнению с 2010 годом, что говорит о росте разброса абсолютных значений данных показателей среди муниципальных образований за исследуемый период. Среди относительных показателей достаточно высокое значение имеют инвестиции в основной капитал в расчете на душу населения, где наибольшее значение в разброс показателя вносят территории кластера № 3, демонстрирующие наименьшие инвестиционные результаты как в абсолютном, так и в относительном выражении (существенная часть бюджетного сектора в экономике). Стоит отметить, что пять важных показателей имеют большее значение индексов Тейла, характеризующих межгрупповую дифференциацию, по сравнению с внутригрупповой. К таким показателям относятся: инвестиции в основной капитал, основные фонды, заработная плата, число предприятий и организаций на человека и перевозки грузов на человека. Все вышеуказанные показатели характеризуют текущее состояние экономики муниципалитетов, а инвестиции в основной капитал формируют в том числе задел для будущего развития. Таким образом, превышение

межгрупповой асимметрии над внутригрупповой подтверждает предложенное автором распределение на группы муниципальных образований, имеющих различный уровень социально-экономического развития.

Изучение индексов Тейла подтвердило высокий уровень асимметрии по исследуемым показателям социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности, а также выявило значительное превышение межгрупповой дифференциации по сформированным кластерным группам по ряду показателей по сравнению с внутригрупповой. Предложенный анализ внутрирегиональной и межрегиональной асимметрии еще раз продемонстрировал неоднородность территориального развития муниципальных образований, выявил значимые показатели, формирующие асимметрию, и позволил исследовать предложенную автором группировку по уровню территориального развития на практике.

Выводы. Проведено исследование зависимости бюджетно-финансовых и социально-экономических характеристик территорий, а также выявлено влияние межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие территорий. Изучено положение Томской области в СФО, дана характеристика муниципальным образованиям, входящим в состав региона. Продолжено исследование внутрирегиональной асимметрии территорий, предложена авторская типология муниципальных образований, базирующаяся на уровне территориального развития, в основе которой лежит взаимосвязь таких факторов, как уровень бюджетной обеспеченности и уровень социально-экономического развития. Проведена апробация типологии на муниципальных образованиях Томской области с выделением пяти типов территорий. Кроме того, выявлена экономическая и доходная специфика муниципальных образований, рассмотрена динамика уровня асимметрии различных показателей, характеризующих доходы бюджета (10 летний период) и уровень социально-экономического развития (8 летний период), с выделением внутригрупповой и межгрупповой составляющей.

Проведенный анализ направлен на обоснование целесообразности учета факта наличия асимметрии территориального развития муниципальных образований при использовании параметров бюджетных показателей и

показателей СЭР при разработке предложений по совершенствованию инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования. Учет асимметрии территориального развития для выравнивания территорий является естественным, а вот необходимость такого учета для усиления стимулирующих развитие центров роста инструментов требует дополнительного обоснования. В следующем разделе будут подробно рассмотрены действующие инструменты территориального регулирования.

2.2. Анализ действующих инструментов межбюджетного регулирования с целью управления развитием муниципальных образований

Изучив зависимость социально-экономического развития территорий и доходных показателей бюджетов, необходимо подробно остановиться на инструментах межбюджетного регулирования отдельной территории. Автор в своем исследовании базируется на активной роли региона, имеющего возможность за счет эффективной политики межбюджетного регулирования развивать центры роста, которые будут формироваться в группах муниципальных образований со схожим уровнем территориального развития. Формирование данных центров происходит преимущественно естественным образом, а усиление конкурентных преимуществ будет простимулировано региональными органами за счет в том числе инструментов межбюджетного регулирования.

Важным инструментом межбюджетного регулирования территорий является распределение прежде всего налоговых, а также неналоговых доходов между всеми тремя звеньями бюджетной системы. Данное распределение регулируется преимущественно Налоговым и Бюджетным кодексами. Так, например, субъекты РФ вправе устанавливать определенные нормативы отчислений для зачисления непосредственно в местные бюджеты по следующим налоговым доходам (ст. 58 БК РФ): специальные налоговые режимы, налог на доходы физических лиц (не менее 15 %), акцизы на нефтепродукты (не менее 10 %). Кроме того, законами субъектов РФ можно передавать в местные бюджеты также другие налоговые доходы, зачисляемые в региональные бюджеты. Данная возможность была реализована в ряде субъектов РФ в 2017–2018 годах (Таблица 14)

Таблица 14 – Налоговые доходы, переданные для зачисления в местные бюджеты в 2017–2018 году

Наименование налога	Вид налога	Количество субъектов РФ в 2018 году (изменения к 2017 году)
Налог на прибыль организаций	Федеральный	4 (0)
Налог на добычу прочих полезных ископаемых		6 (0)
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	Федеральный	14 (0)
Определенные акцизы от подакцизных товаров (без учета акцизов на нефтепродукты)		4 (-1)
УСН	Специальный налоговый режим	47 (+6)
Налог на имущество организаций	Региональный	11 (+1)
Транспортный налог		6 (0)
Налог на игорный бизнес		5 (0)

Источник: составлено автором на основе¹⁸⁷.

Распределение налоговых и неналоговых доходов между региональным и местными бюджетами в 2018 году в Томской области приведено в Приложении D. Следует отметить, что, согласно законам Томской области, в пользу местных бюджетов предусмотрено закрепление следующих видов доходов:

- единый норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в размере 10 %, а также дополнительные дифференцированные нормативы (общая сумма отчислений от НДФЛ составляет 30 % от консолидированного бюджета Томской области);

- единый норматив отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 30 %;

- единый норматив отчислений налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %;

- дифференцированные нормативы отчислений от акцизов на нефтепродукты в размере 10 % от консолидированного бюджета Томской области.

¹⁸⁷Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2017 и за 2018 годы. Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 12.06.2020).

Рассмотрим динамику поступлений, администрируемых налоговыми органами (в основном налоговых платежей), с территории Томской области за последние годы¹⁸⁸ (Рисунок 14).

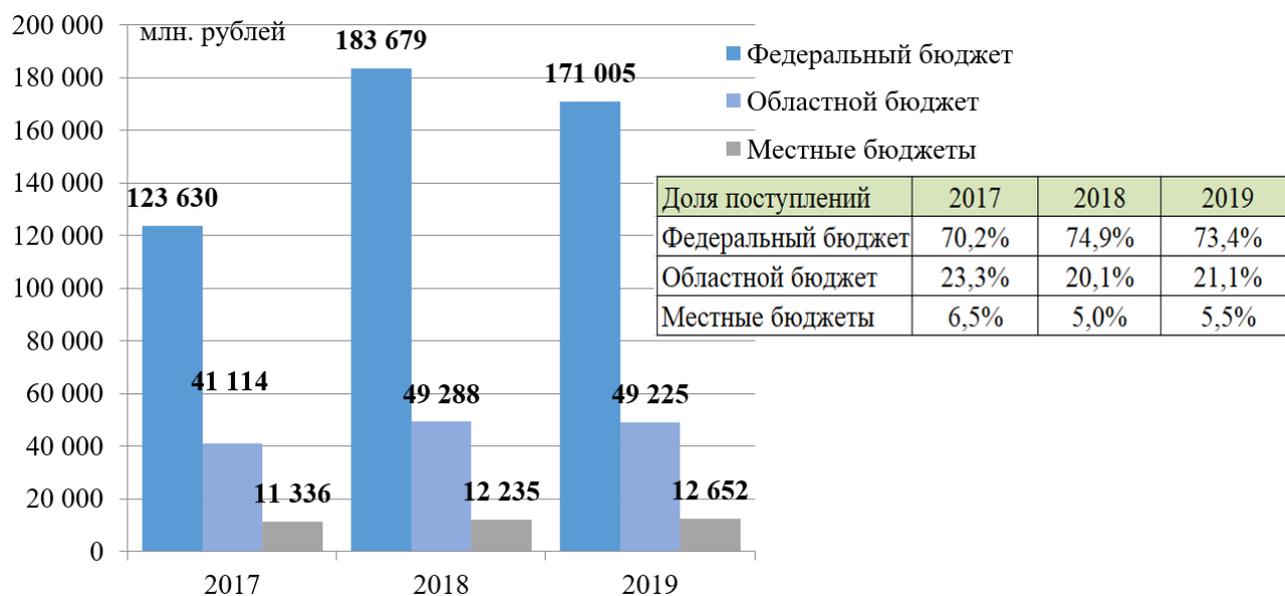


Рисунок 14 – Поступление доходов, администрируемых налоговыми органами, с территории Томской области в бюджеты различных уровней за 2017–2019 годы
Источник: составлено автором на основе данных УФНС России¹⁸⁹.

Согласно Рисунку 14 видно, что поступления в федеральный центр с территории региона стабильно занимает большую долю в структуре за все периоды (от 70,2 до 73,4 % в 2017–2019 годах). Так, по итогам 2019 года данные поступления составили 171 005 млн р., рост поступлений к предыдущему году составил 93,1 % млн р. сравнивается с %. Такое снижение обусловлено падением поступления налога на добычу полезных ископаемых, зачисляемого в федеральный бюджет в размере 5,5 млрд р. по отношению к 2018 году. Поступления в консолидированный

¹⁸⁸Если говорить о поступлении доходов, администрируемых налоговыми органами, в различные уровни бюджета по всем 85 регионам, то следует отметить большой разброс таких поступлений по уровням бюджетной системы. По итогам 2019 года с территорий следующих регионов больше всего поступило доходов в федеральный бюджет: Ханты-Мансийский (90,8 %), Ямало-Ненецкий (82,6 %) и Ненецкий автономные округа (82,0 %), Оренбургская область (79,4 %). В шести субъектах РФ доля данных поступлений с территории в федеральный бюджет занимает менее 10 %: Республика Тыва, Чеченская Республика, Тульская область, Забайкальский край, Чукотский автономный округ и Республика Хакасия. В ряде регионов вообще наблюдаются отрицательный характер поступлений в федеральный бюджет: Амурская, Магаданская, Мурманская и Кемеровская области и Еврейская автономная область. Томская область находится на пятом месте, доля отчислений в федеральный бюджет с территории субъекта по итогам 2019 года составила 73,4 %, в областной бюджет – 21,1 %, в местные – 5,5 %.

¹⁸⁹Отчет по форме 1-НМ за 2017 год в разрезе субъектов РФ. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/m70/related_activities/statistics_and_analytics/forms/6540533/ (дата обращения 17.07.2020).
Отчет по форме 1-НМ за 2018 год в разрезе субъектов РФ. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/m70/related_activities/statistics_and_analytics/forms/7231872/ (дата обращения 17.07.2020)
Отчет по форме 1-НМ за 2019 год в разрезе субъектов РФ. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/m70/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8824368/ (дата обращения 17.07.2020).

областной бюджет за 2019 год составляют 61,9 млрд р. (рост – 100,6 %), доля поступлений с территории региона – 26,6 %. Сумма поступлений в местные бюджеты за последние два года остается на сопоставимом уровне, доля поступлений с территорий является низкой и составляет всего от 5,0 до 6,4 % за рассматриваемый трехлетний период.

Так как налоговые доходы являются важным элементом доходной части бюджетов, в том числе в рамках межбюджетного регулирования, необходимо рассмотреть структуру их поступлений в разрезе муниципалитетов Томской области по итогам 2019 года (Рисунок 15).

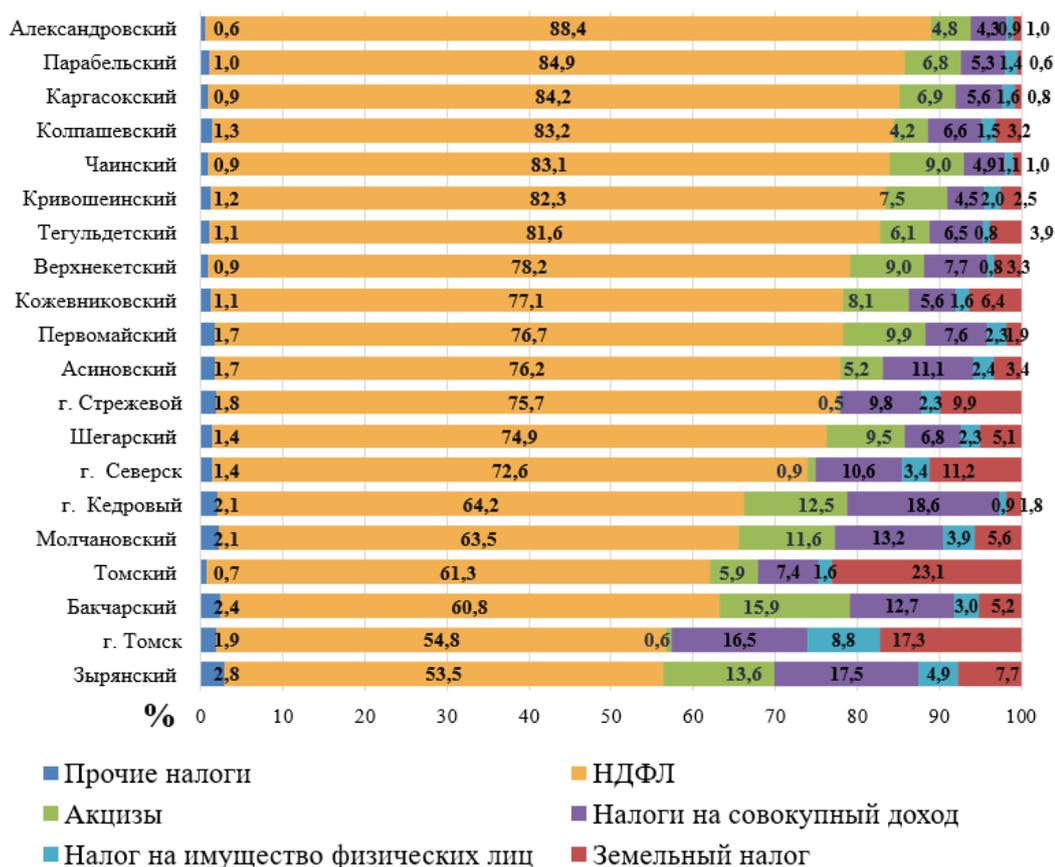


Рисунок 15 – Структура налоговых доходов в разрезе муниципалитетов Томской области в 2019 году

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Изучая структуру налоговых поступлений консолидированных бюджетов муниципальных образований, следует сделать вывод, что удельный вес тех или иных налогов имеет разный характер в муниципалитетах. Так, коэффициент

вариации по структуре налоговых доходов у всех, за исключением налога на доходы физических лиц, превышает 41 % (НДФЛ 14 %). Наибольший удельный вес в структуре поступлений занимает налог на доходы физических лиц (от 54,0 до 88,1 %). Местные налоги (земельный и налог на имущество физических лиц) занимают наибольший удельный вес у следующих муниципальных образований: г. Томск (27,8 %), Томский район (17,2 %), г. Северск (11,6 %) и Кожевниковский район (10,6 %). В остальных муниципалитетах данные налоги занимают менее 10 %.

Следует отметить, что органы местного самоуправления очень ограничены в полномочиях по регулированию налоговых платежей¹⁹⁰. Так, реальные полномочия присутствуют в отношении двух местных налогов: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Однако даже тут присутствует ряд ограничений, устанавливаемых на федеральном уровне. Так, ставки налога могут быть введены на территории только в пределах установленных НК РФ, кроме того, сроки уплаты для физических лиц имущественных налогов едины и установлены также Налоговым кодексом (до 1 декабря). Более того, ряд налоговых льгот по вышеперечисленным налогам предусмотрен федеральным законодательством. Таким образом, самостоятельность муниципалитетов при регулировании местных налогов значительно снижена в связи с тем, что федеральным центром предусмотрены пределы изменения ставок по налогам, а также существенный перечень налоговых льгот.

В отличие от налоговых поступлений, неналоговые доходы в большей степени зависят от эффективной деятельности органов местного самоуправления и принимаемых на местном уровне решений. Рассмотрим структуру неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований региона по итогам 2019 года (Рисунок 16).

¹⁹⁰Новожилова Т.Н., Морозов И.А. Финансовая обеспеченность местных бюджетов: проблемы и пути решения // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 14. С. 23–29.

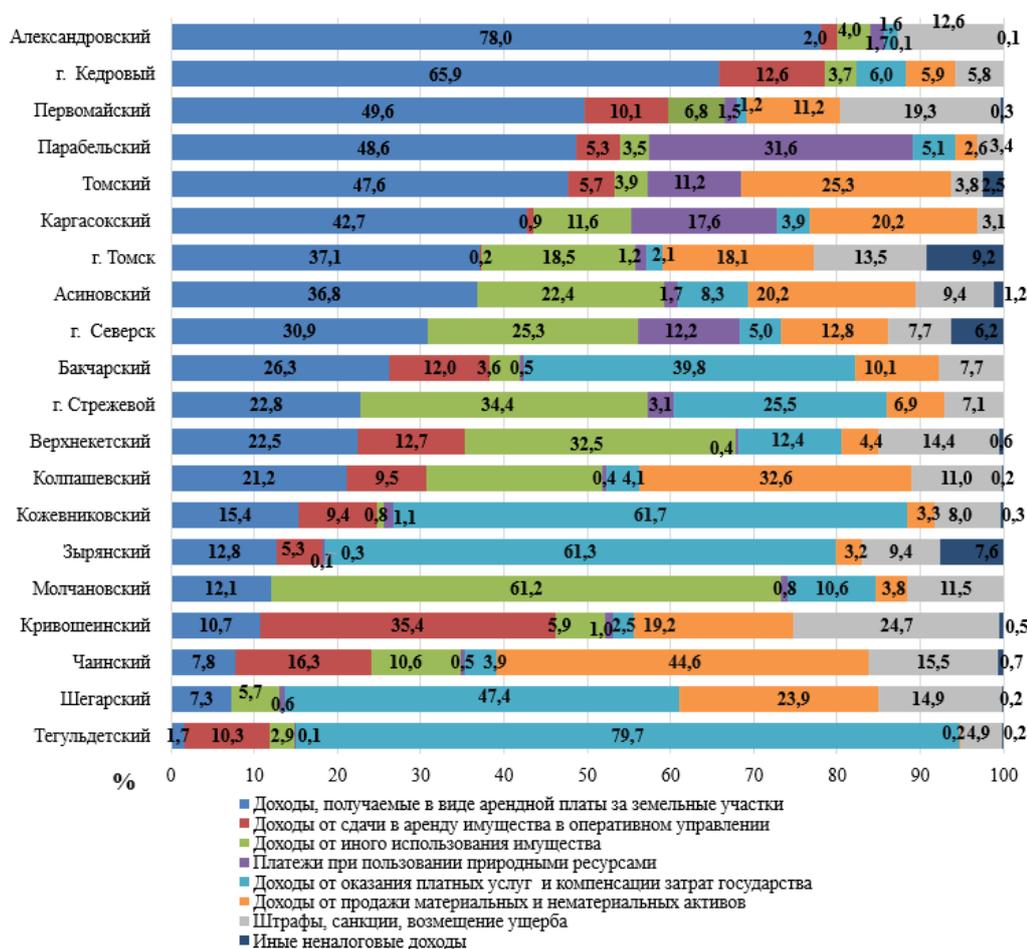


Рисунок 16 – Структура неналоговых доходов в разрезе муниципалитетов
Томской области в 2019 году

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Рисунок 16 иллюстрирует, что, в отличие от налоговых платежей, структура неналоговых доходов является более неоднородной для муниципалитетов региона. Так, доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, варьируются от 1,7 % в Тегульдетском до 78,0 % в Александровском районе. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении, находятся в диапазоне от 0 % (г. Северск и другие) до 35,4 % (Кривошеинский). Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства в Тегульдетском – 79,7 %, а в Томском – 0 %. Группа неналоговых доходов одновременно выступает как показатель эффективного управления

потенциальными доходами бюджета и предоставляет широкий спектр возможностей для вариативного управления в отличие от налоговых доходов.

Для того чтобы воссоздать более полную картину собственных доходов, а также понимать, какую долю занимают неналоговые доходы в доходах муниципалитетов, изучим поступления консолидированных бюджетов муниципальных образований с выделением налоговых и неналоговых доходов (Рисунок 17).

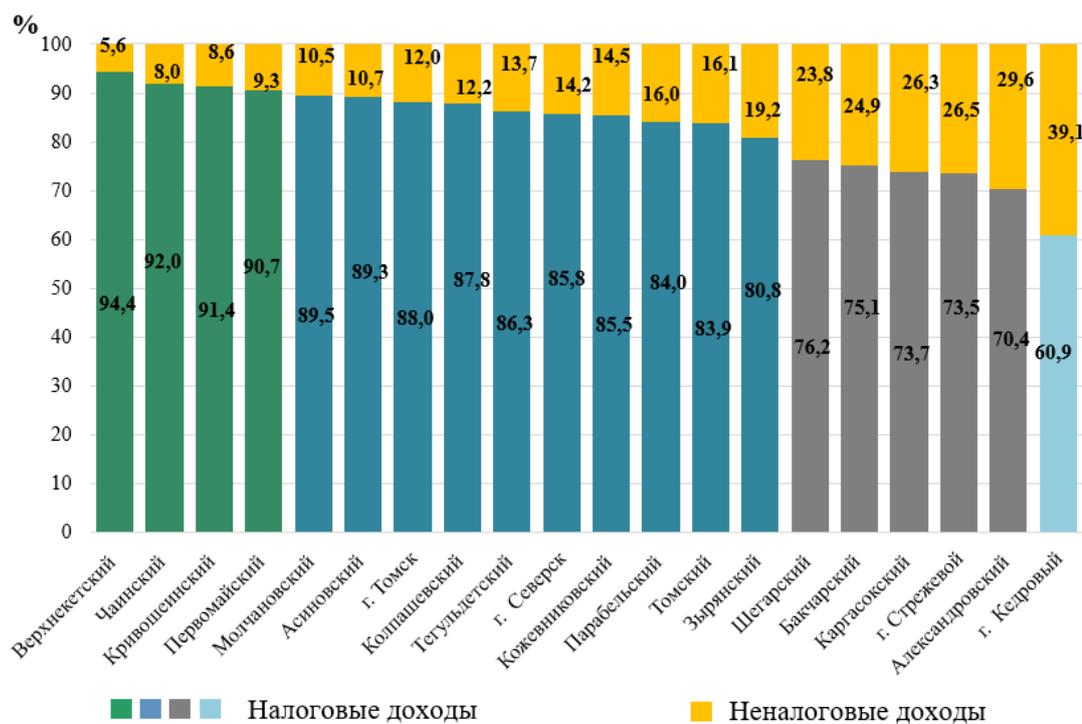


Рисунок 17 – Доля налоговых и неналоговых доходов в муниципалитетах Томской области по итогам 2019 года

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Следует отметить, что в структуре собственных доходов муниципальных образований преобладают налоговые доходы, занимая удельный вес среди данных поступлений. Можно выделить следующие группы муниципалитетов региона в зависимости от доли неналоговых доходов. На Рисунке 17 изображены муниципалитеты в порядке убывания доли налоговых доходов, поэтому целесообразно указывать название первого и последнего муниципалитетов, относящихся к выделенной группе. В четырех муниципальных образованиях доля неналоговых доходов составляет менее 10 % (Верхнекетский, Молчановский), в

десяти – от 10 до 20 % (Молчановский, Зырянский), в пяти – от 20 до 30 % (Шегарский, Александровский) и только в одном – свыше 30 % (г. Кедровый). Таким образом, можно сделать выводы, что налоговые доходы являются бюджетообразующими среди собственных доходов, а вот степень влияния органов местного самоуправления на данный вид доходов существенно ограничена, как было указано выше.

Рассмотрим поступления налоговых и неналоговых доходов по отношению к численности населения по всем муниципальным образованиям региона (Рисунок 18). Для расчета использовалась средняя численность населения за 2019 год как среднее арифметическое за периоды по состоянию на 01.01.2019 и 01.01.2020.

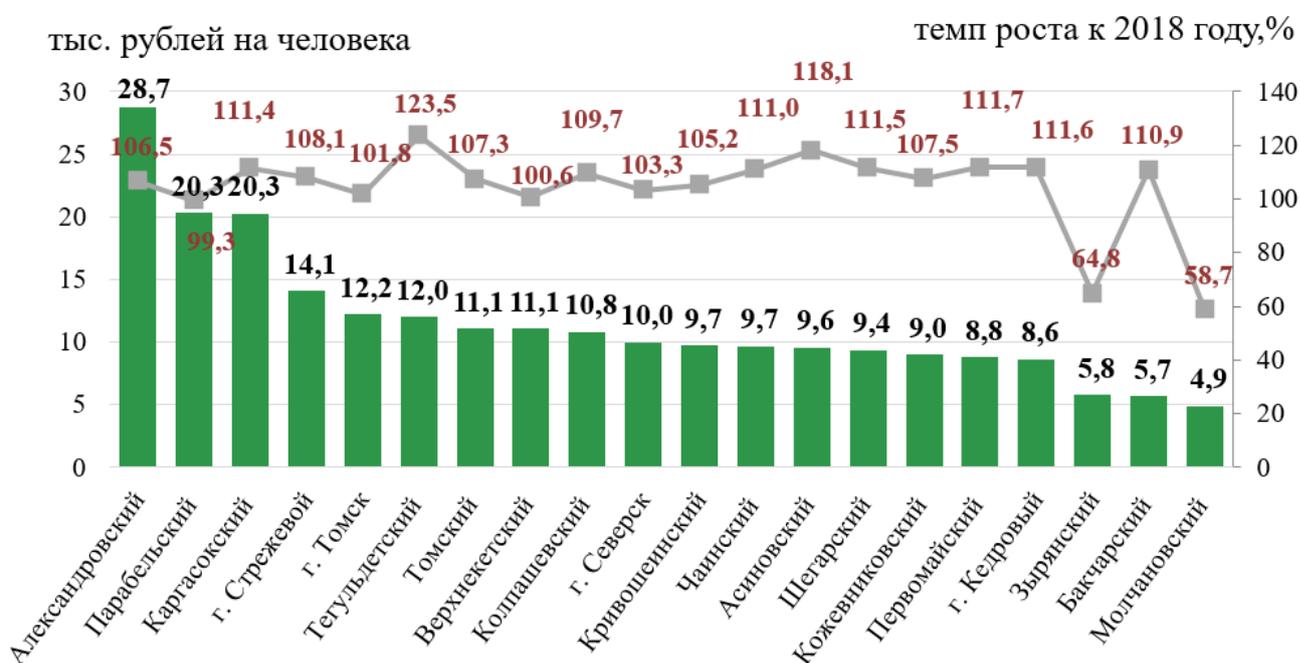


Рисунок 18 – Поступление налоговых и неналоговых доходов по отношению к численности населения в разрезе муниципалитетов Томской области в 2019 году
Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Самые высокие поступления налоговых и неналоговых доходов на душу населения наблюдаются в северных территориях и областном центре (свыше 12,0 тыс. р. на человека). Следует отметить, что данные территории являются лидерами по различным доходным показателям бюджета и отгруженным товарам

собственного производства, и инвестициям. Наименьшие поступления у Зырянского, Бакчарского и Молчановского районов (менее 6,0 тыс. р. на человека).

Целесообразно рассмотреть также изменения собственных доходов консолидированных местных бюджетов для муниципалитетов Томской области в динамике. В качестве исследуемого периода возьмем 2011–2019 годы, дополнительно проранжируем муниципалитеты по уровню обеспеченности собственными доходами отдельно по 2019 году (Таблица 15).

Таблица 15 – Динамика доли налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов муниципальных образований в 2011–2019 годах, %

Наименование МО	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 рейтинг
г. Томск	40,2	42,6	49,4	43,9	49,7	44,6	45,6	43,7	39,7	1
Александровский	54,5	47,8	52,3	42,9	38,5	39,3	31,9	31,4	29,8	2
Парабельский	43,3	42,3	43,4	41,0	35,5	33,2	31,5	30,6	28,2	3
г. Стрежевой	42,9	38,2	35,4	33,5	29,4	26,0	28,2	26,7	27,1	4
Каргасокский	44,3	46,3	47,9	43,0	35,8	35,4	27,5	25,4	25,9	5
г. Северск	37,8	31,5	32,5	26,9	23,9	26,3	23,7	25,9	24,9	6
Шегарский	24,3	18,6	18,7	23,3	21,2	24,0	27,1	27,3	24,4	7
Асиновский	24,3	17,9	22,7	16,8	16,4	23,3	23,2	22,9	24,1	8
Колпашевский	29,0	22,4	25,0	22,0	21,0	23,2	21,1	21,9	23,6	9
Томский	26,5	23,3	24,0	24,9	27,4	25,8	23,7	27,0	23,4	10
Кожевниковский	22,6	15,3	15,3	15,8	18,5	20,5	16,8	20,6	18,8	11
Тегульдетский	8,5	8,4	8,9	9,5	7,1	10,4	9,6	13,3	17,4	12
Чаинский	20,7	17,4	18,0	16,2	13,4	16,0	15,5	16,3	15,3	13
Кривошеинский	20,2	17,7	18,2	22,1	17,0	14,9	15,8	15,5	15,1	14
Первомайский	19,5	16,1	19,4	20,1	16,1	16,1	17,4	15,7	15,0	15
Верхнекетский	18,8	14,1	14,0	16,9	17,2	17,9	16,8	17,2	14,5	16
г. Кедровый	27,0	30,8	14,0	14,3	19,5	17,7	20,0	13,1	12,1	17
Зырянский	16,7	12,3	14,6	15,6	16,1	17,0	16,1	18,6	10,5	18
Бакчарский	8,2	8,6	8,2	8,7	7,5	14,8	9,4	8,8	9,1	19
Молчановский	23,8	18,1	16,1	18,7	15,6	16,7	16,3	17,6	6,7	20
Средний уровень по МО	27,7	24,5	24,9	23,8	22,3	23,2	21,9	22,0	20,3	–

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Первое, что необходимо отметить, – это снижение, согласно динамике, среднего размера собственных доходов с 27,7 % в 2011 году до 20,3 % в 2019 году. Если сравнивать уровень обеспеченности собственным доходами в 2011 и в 2019

году, то первая пятерка лидеров осталась относительно стабильной за девять лет (в 2018 году Томский район и г. Северск опережали Каргасокский район). Во второй пятерке за весь период, согласно рейтингу 2019 года, происходили сдвиги в двух различных годах по Шегарскому и Асиновскому районам. Относительно третьей и четвертой пятерки наблюдается уже более динамическая смена рейтинга муниципалитетов по годам. Стабильно неизменными аутсайдерами за все девять лет является Бакчарский район. Тегульдетский район за последние два года увеличил обеспеченность собственными доходами, а по сравнению с 2011 годом показал существенный рост на 8,9 %.

Далее остановимся подробно на системе регулирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в регионе, фундаментом которой является Закон Томской области «О межбюджетных отношениях»¹⁹¹. В первой главе диссертации рассматривалась структура межбюджетных трансфертов федерального бюджета, аналогичным образом необходимо рассмотреть межбюджетные трансферты, выделяемые муниципалитетам Томской области (Рисунок 19). Всего в 2019 году 30 473,2 млн р. межбюджетных трансфертов было предоставлено местным бюджетам (рост к 2018 году 116 %, в предыдущем году – 110 %). Наибольший удельный вес занимают: субвенции (45,2 %), субсидии (27,9 %) и дотации (15,8 %). Иные межбюджетные трансферты составили 13,2 %, продемонстрировав рост в размере 161 %. 4 030,7 млн р. было профинансировано за счет средств федерального бюджета в 2019 году. Следует отметить, что межбюджетные трансферты превышают в 2,4 раза совокупные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов и занимают 43,1 % общей суммы расходов областного бюджета (2019 год).

¹⁹¹Закон Томской области от 13.08.2007 № 170-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Томской области» (ред. от 09.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

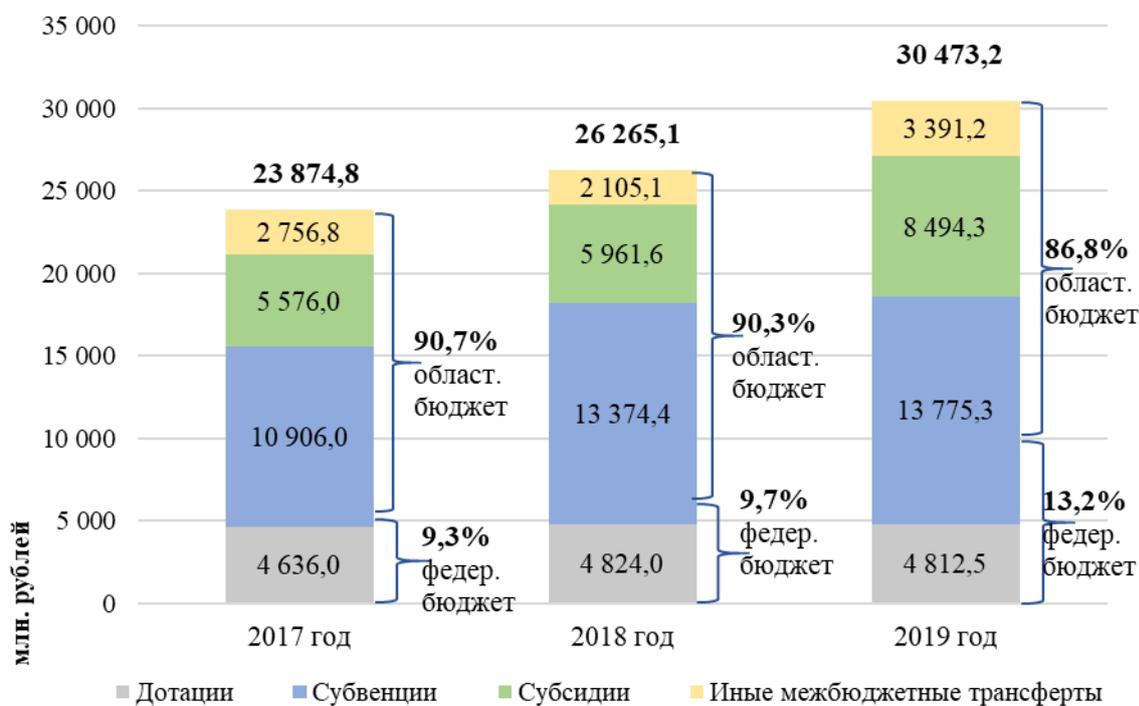


Рисунок 19 – Структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям Томской области в 2017–2019 годах

Источник: составлено автором на основе¹⁹².

Учитывая, что формы межбюджетных трансфертов едины для всей территории Российской Федерации, рассмотрим трансферты, выполняющие прежде всего выравнивающую функцию. Остановимся подробнее на дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые распределяются по специальной методике как муниципальным районам (городским округам), так и городским (сельским) поселениям. Так, в Томской области ежегодно в областном бюджете предусматриваются средства на финансирование фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских) округов «(далее – ФФП МР(ГО)) и фонда финансовой поддержки поселений (далее – ФФПП). Из ФФПП средства выделяются в двух формах: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности для городских округов и субвенции муниципальным районам на исполнение государственных полномочий по расчету и распределению дотаций на

¹⁹²Отчет об исполнении областного бюджета Томской области за 2018 год. Законодательная Дума Томской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/QuU6Q> (дата обращения 02.04.2019).

Проект закона об исполнении областного бюджета Томской области за 2019 год. Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/proekt-godovogo-otcheta-ob-ispolnenii-oblastnogo-bjuzhdzeta> (дата обращения 05.06.2020).

выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Средства из ФФП МР(ГО) выделяются по единой методике, включающей в себя расчет индекса бюджетной обеспеченности (БО) муниципальных образований»¹⁹³ и выравнивание финансовых возможностей до уровня 90 % от муниципального образования, имеющего наивысший расчетный показатель БО. Бюджетная обеспеченность рассчитывается как соотношение двух индексов: налогового потенциала и бюджетных расходов муниципалитетов¹⁹⁴.

Ежегодно, согласно утвержденной методике, г. Томск имеет самый высокий размер бюджетной обеспеченности среди муниципалитетов. Также предусмотрена возможность замещения части расчетной суммы дотаций на выравнивание БО МР(ГО) на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, с учетом согласия муниципального образования. В таком случае при увеличении поступлений от данного налога по отношению к запланированному уровню бюджет муниципального образования останется в плюсе. Стоит отметить, что ряд муниципалитетов предпочитают отказываться от данной опции в пользу денежной формы дотаций на выравнивание БО. В Приложении F проиллюстрирована динамика дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ за период 2017–2020 годы. Следует сказать, что число муниципалитетов, отказавшихся от данной меры в пользу дотаций, к 2020 году выросло. Так, в 2017 году пять муниципалитетов отказались от дополнительного норматива в пользу дотаций, в 2020 году таких муниципалитетов уже девять.

Дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов распределялись в ручном режиме до 2020 года. На текущий момент действует единая методика, согласно которой часть дотаций распределяется по муниципальным образованиям при утверждении областного бюджета на очередной год, а часть распределяется уже по итогам выполнения соглашений по

¹⁹³Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации, внутрирегиональный аспект // Вестник факультета управления СПбГЭУ. 2017. № 1-1. С. 235–242.

¹⁹⁴Для расчета индекса налогового потенциала учитываются всего четыре налога: налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, земельный налог и УСН (до 2020 года был ЕНВД вместо УСН). Расчет индекса бюджетных расходов осуществляется с учетом таких показателей, как: дифференциация заработной платы, удорожание стоимости ЖКХ, прожиточный минимум, транспортная доступность, урбанизация, плотность и возрастная структура населения.

социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов, заключенных с каждым муниципальным образованием¹⁹⁵. Распределение межбюджетных трансфертов на цели выравнивания и сбалансированность по итогам 2018 и 2019 годов проиллюстрированы в Приложении Г. Всего на данные цели было выделено 4 427,0 млн р. из областного бюджета, или 7,0 % всех расходов. Так, дотации на выравнивание БО МР(ГО) составили 2 129,7 млн р., или 48,1 % от суммы трансфертов. Суммарный объем замещаемых дотаций составил 1 053,7 млн р. для 15 муниципальных образований. Общих средств на цели выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов в 2018 году выделено 3 262,3 млн р., или 5,4 % расходов областного бюджета. Следует сказать о доли данных межбюджетных трансфертов в доходах муниципалитетов. Так, все межбюджетные трансферты, выделяемые на выравнивание и сбалансированность, составляют 11,5 % доходов, без учета г. Томска данные цифры составляют 16,4 %. Дотации на выравнивание БО МР (ГО) и средства из ФФПП составляют 7,8 % доходов, без учета г. Томска – 10,5 %. Следует сопоставить объем выделяемых средств на данные цели с суммой собственных доходов муниципальных образований. Так, общая сумма межбюджетных трансфертов, выделяемых «на выравнивание и сбалансированность, составляет 36,2 % налоговых и неналоговых доходов, без г. Томска – 71,1 %. Всего в пяти муниципалитетах доля трансфертов на выравнивание по отношению к собственным доходам составляет менее 50 %: г. Томск и г. Стрежевой, также Парабельский, Александровский и Томский районы»¹⁹⁶. В пяти муниципальных образованиях данный показатель составляет от 65,7 до 83,7 % и еще в пяти – от 95,4 до 100 %. У оставшихся пяти муниципалитетов – свыше 100 %, причем в Тегульдетском районе и г. Кедровый трансферты на выравнивание и сбалансированность более чем в 2 раза превышают собственные доходы бюджета. В четверти муниципалитетов региона трансферты на

¹⁹⁵Постановление Администрации Томской области от 11.03.2020 № 101а «Об установлении Правил предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) Томской области и Методики распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) Томской области».

¹⁹⁶Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации, внутрирегиональный ... С. 240.

выравнивание и сбалансированность превышают сумму налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов МО, и еще в четверти составляют сумму практически сопоставимую с ними.

Рассмотрев действующую в Томской области систему межбюджетных трансфертов, распределяемых в целях выравнивания бюджетной обеспеченности и сбалансированности местных бюджетов, следует отметить важную роль данных трансфертов и их значительный вес в структуре доходов. Однако существуют и негативные последствия значительных размеров таких трансфертов в бюджетах муниципалитетов. Кроме положительного характера выравнивания бюджетной обеспеченности и обеспечения сбалансированности местных бюджетов, данные трансферты дестимулируют органы местного самоуправления осуществлять мероприятия по развитию собственных территорий, прежде всего в направлении увеличения собственных доходов. Следует отметить, что действующая система межбюджетного регулирования не способствует заинтересованности местных органов власти проводить активную, рациональную и прозрачную бюджетную политику, как отмечается исследователями¹⁹⁷. Например, С.Н. Леонов утверждает, что концентрация бюджетобразующих налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы и рост целевых трансфертов в структуре финансирования из бюджетов вышестоящих уровней обусловили зависимость состояния бюджетов муниципалитетов не от их непосредственных действий, а от бюджетных возможностей регионов и размеров межбюджетных трансфертов, выделяемых для финансирования местных органов власти¹⁹⁸. Автор в целях предотвращения данных последствий предлагает соблюдать разумный баланс выравнивающих и стимулирующих инструментов. Чтобы определить текущую сбалансированность данных инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования необходимо рассмотреть действующие инструменты стимулирования.

¹⁹⁷Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности местного самоуправления (на примере Новосибирской области) // Федерализм. 2019. № 1. С. 62–81.

¹⁹⁸Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная Экономика. 2017. № 3. С. 107–132.

Первый стимулирующий инструмент реализуется в рамках оценки эффективности органов местного самоуправления. Так, Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (далее – Указ № 607) закреплены 13 показателей, согласно которым следует проводить ежегодную оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов¹⁹⁹. «В целях реализации Указа № 607 принято постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (далее – постановление № 1317), которым утвержден перечень дополнительных показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления²⁰⁰. Общее количество показателей 27, сгруппированы по восьми направлениям деятельности: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, ЖКХ, организация муниципального управления»²⁰¹.

В Томской области распределение вышеуказанных грантов муниципалитетам осуществляется по 12-ти показателям²⁰² (Приложение J, Таблица J.1). Выделение данных грантов осуществляется из областного Фонда стимулирования муниципальных образований Томской области (далее – Фонд стимулирования). Общая логика порядка распределения средств из Фонда стимулирования представлена на Рисунке 20²⁰³. Кроме того, из данного Фонда выделялись ранее средства (50 % от общей суммы) в форме дотаций на цели стимулирования по результатам развития налоговой базы муниципальных образований региона. Такие трансферты могли получить пять муниципалитетов на

¹⁹⁹Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (ред. от 16.08.2018). Справочная система «Консультант плюс»

Данный Указ рекомендует субъектам РФ выделять гранты за достижение наилучших показателей муниципальными образованиями, что в Томской области также предусмотрено законодательством.

²⁰⁰Постановление № 1317 утверждает также методические рекомендации субъектам РФ по выделению средств в целях поощрения муниципальных образований, достигших наилучших результатов. Следует отметить, что для выделения грантов рекомендовано использовать всего 10-ть показателей.

²⁰¹Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «о мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607

²⁰²Постановление Губернатора Томской области от 18.07.2013 № 80 «О выделении грантов городским округам и муниципальным районам Томской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Томской области» (ред. от 22.08.2017). Справочная система «Консультант плюс».

²⁰³Гранты могут получить два городских округа (30 % от предусмотренных средств) и 3 муниципальных района (70 % от предусмотренных средств), набравшие наибольшее количество баллов.

основании оценки по семи различным индикаторам (сокращение и прирост задолженности по налоговым и неналоговым источникам доходов, наращивание налогооблагаемой базы за счет увеличения числа работающих, собираемость имущественных налогов физических лиц и др. (Приложение J, Таблица J.1))²⁰⁴. Распределение средств Фонда стимулирования осуществлялось по итогам балльной оценки пропорционально набранному количеству баллов, однако порядок распределения средств по данной методике утратил силу в 2018 году²⁰⁵.

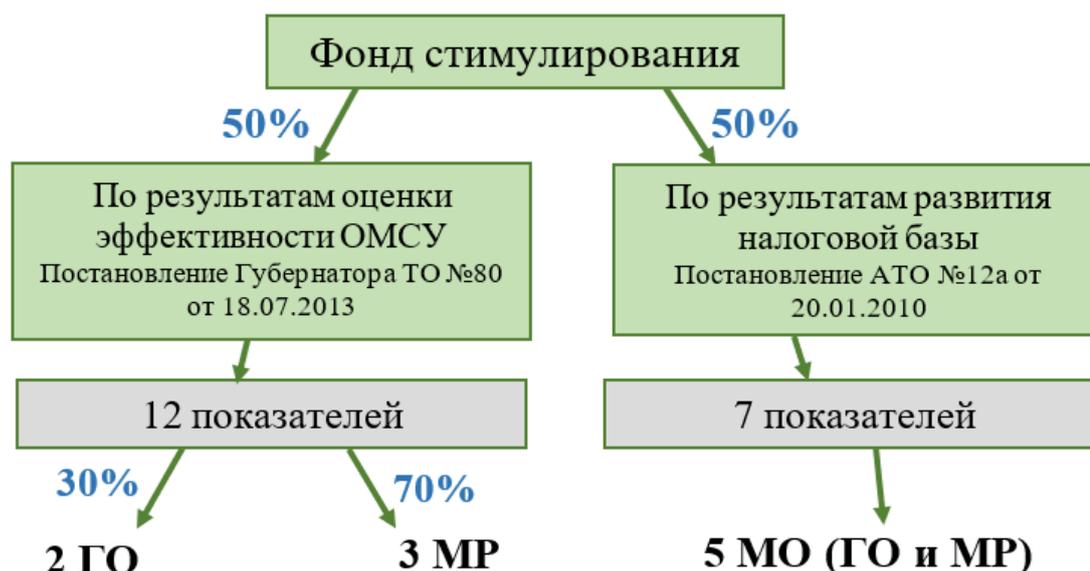


Рисунок 20 – Общий порядок распределения средств из Фонда стимулирования
Источник: составлено автором.

Таким образом, выделение средств из Фонда стимулирования вплоть до 2018 года предусматривалось в размере 50 % от общей суммы Фонда по двум вышеуказанным методикам. Наряду с Фондом стимулирования, поощрение органов местного самоуправления за достижение наилучших результатов по утверждённым показателям выполнял Фонд реформирования муниципальных финансов (далее – Фонд реформирования)²⁰⁶. Данный Фонд был упразднен в августе 2017 года²⁰⁷. Фонд реформирования оценивал муниципальные образования

²⁰⁴Постановление Администрации Томской области от 20.01.2010 № 12а «Об утверждении порядка предоставления и распределения дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области» (ред. от 10.02.2014). Справочная система «Консультант плюс».

²⁰⁵Постановление Администрации Томской области от 22.05.2018 № 218а «О признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Томской области».

²⁰⁶Постановление Администрации Томской области от 17.04.2012 № 136а «Об утверждении Порядка предоставления и распределения средств из областного фонда реформирования муниципальных финансов» (ред. от 18.04.2014). Справочная система «Консультант плюс».

²⁰⁷Постановление Администрации Томской области от 11.08.2017 № 297а «О признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Томской области». Справочная система «Консультант плюс».

для выделения трансфертов по двум основным блокам: уровень управления муниципальными финансами в отчетном финансовом году и план использования полученных трансфертов²⁰⁸. Общая схема направлений оценки Фонда реформирования представлена на Рисунке 21.



Рисунок 21 – Общая схема направлений оценки Фонда реформирования
Источник: составлено автором.

Так, оценка уровня управления муниципальными финансами реализовалась посредством 43 показателей в разрезе четырех направлений (Приложение J, Таблица J.2). План использования трансфертов оценивался по трем ключевым направлениям (всего 16 целевых направлений). Согласно аналитическим материалам к прогнозу областного бюджета на 2019 год, Фонд реформирования утратил свою значимость, а задачи, которые решались данным Фондом

²⁰⁸Вся оценка производилась в бальной системе, и к результатам данной оценки прибавлялись баллы на основании степени, присвоенной Департаментом финансов Томской области по итогам проведения мониторинга качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях. Получателями средств Фонда реформирования были пять МО, набравших наибольший суммарный балл.

оцениваются как в основном решенные²⁰⁹. На текущий момент в рамках стимулирующей функции в Томской области действует только Фонд стимулирования в части порядка оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, средства из Фонда стимулирования и Фонда реформирования выделялись в последний раз в 2013 году. Целесообразно рассмотреть выделение данных средств в соотношении с выравнивающими трансфертами в разрезе муниципальных образований. Учитывая, что стимулирующие трансферты перестали выделяться в 2013 году, соотношение будет представлено в сопоставлении с 2017 годом (Таблица 16).

Таблица 16 – Соотношение стимулирующих межбюджетных трансфертов и трансфертов на выравнивание и сбалансированность, тыс. р.

№ п/п	Наименование МО	2017 год	2013 год			Итого стимулирующих трансфертов
		Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Фонд реформирования муниципальных финансов	Фонд стимулирования		
				За достижение наилучших значений показателей деятельности ОМСУ	Стимулирование развития налоговой базы	
1	Александровский	95 715,1	–	–	–	0
2	Асиновский	194 902,1	–	–	–	0
3	Бакчарский	132 349,2	–	–	–	0
4	Верхнекетский	166 631,7	–	–	–	0
5	Зырянский	81 708,3	–	–	–	0
6	Каргасокский	177 943,0	4 173	4 202,7	–	8 375,7
7	Кожевниковский	140 223,0	5 871	–	–	5 871,0
8	Колпашевский	363 339,4	6 017	–	–	6 017,0
9	Кривошеинский	101 920,7	–	–	2 844,3	2 844,3
10	Молчановский	94 075,1	–	–	2 470,1	2 470,1
11	Парабельский	106 476,7	–	3 274,3	–	3 274,3
12	Первомайский	108 404,7	4 894	–	2 619,8	7 513,8
13	Тегульдетский	105 639,2	–	–	2 544,9	2 544,9
14	Томский	345 075,2	4 045	1 273,0	–	5 318,0
15	Чаинский	116 062,6	–	–	–	0
16	Шегарский	100 430,1	–	–	–	0
17	г. Томск	847 185,4	–	–	2 021,0	2 021,0
18	г. Стрежевой	298 658,9	–	2 293,6	–	2 293,6
19	г. Кедровый	53 183,4	–	–	–	0

²⁰⁹Часть III. Документы материалы к проекту об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/QuVoi> (дата обращения: 05.06.2020).

№ п/п	Наименование МО	2017 год	2013 год			Итого стимулирующих трансфертов
		Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Фонд реформирования муниципальных финансов	Фонд стимулирования		
				За достижение наилучших значений показателей деятельности ОМСУ	Стимулирование развития налоговой базы	
20	г. Северск	501 972,2	–	1 456,4	–	1 456,4
ИТОГО		4 131 895,9	25 000	12 500	12 500	50 000

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

В Таблице 16 видно, что стимулирующая часть трансфертов составляла незначительную сумму по отношению к выравнивающим инструментам. Так, общая сумма трансфертов, выделяемых на стимулирующие цели 2013 года, составляет всего 1,2 % от суммарного объема трансфертов на выравнивание и сбалансированность. Следует отметить, что с 2018 по 2020 год финансирование из Фонда стимулирования на цели поощрения муниципальных образований за достижение наилучших показателей деятельности органов ОМСУ также не предусматривалось в областном бюджете. Однако в 2017 году в Томской области стал внедряться инструмент инициативного бюджетирования, а первые проекты в рамках данного направления были профинансированы в 2018 году.

Под инициативным бюджетированием (за рубежом применяется термин «Партисипаторное бюджетирование»²¹⁰) понимается инструмент бюджетирования, подразумевающий участие граждан в определении расходования части бюджетных средств. Изначально практика инициативного бюджетирования возникла за рубежом и имеет разнообразные формы. Спецификой инициативного бюджетирования в России является реализация проектов, прошедших конкурсный отбор, на условиях софинансирования гражданами²¹¹. Первоначальный опыт реализации инструментов инициативного бюджетирования в нашей стране накапливался благодаря Программе поддержки местных инициатив (ПМИ)

²¹⁰Цуркан М.В. Подходы к определению понятия «партисипаторное бюджетирование» // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. № 2. С. 67–71.

²¹¹Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26).

Всемирного банка. Начиная с 2015 года, когда был создан центр инициативного бюджетирования на базе Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ, начала активно распространяться практика инициативного бюджетирования. Регионы получили широкую поддержку развития данного инструмента в рамках проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка в 2017 году²¹².

Финансирование в рамках инициативного бюджетирования осуществляется из регионального бюджета путем предоставления субсидий местным бюджетам на реализацию проектов, решающих вопросы местного значения, на условиях, представленных в Таблице 17.

Таблица 17 – Основные требования к проекту и его финансированию при представлении субсидий бюджетам муниципальных образований Томской области

Требования к проекту		Требования к финансированию
1	Направлен на создание, обустройство или ремонт объекта инфраструктуры (далее – ОИ)	Реализуется на условиях софинансирования проекта из не менее трёх следующих источников: – областной бюджет не выше 85 % (но не более 1 млн р.); – местный бюджет не менее 10 %; – средства граждан не менее 5 %.
2	Предложен физическими лицами и реализуется в населенном пункте с численностью населения не выше 35 тыс. человек	
3	ОИ должен находиться в муниципальной собственности, если же предусмотрено проектом создание объекта, то он оформляется в муниципальную собственность после окончания работ	
4	Земельный участок, на котором предполагается создание ОИ, не может находиться в частной собственности	
5	Проект должен быть завершен в течение финансового года	

Источник: составлено автором на основе²¹³.

Важным условием является то, что от одного населенного пункта не может быть предложено больше одного проекта в год. Правила и порядок проведения

²¹²Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf (дата обращения 06.04.2020).

²¹³Постановление Администрации Томской области от 11.10.2017 № 363а «О предоставлении и расходовании субсидий бюджетам муниципальных образований Томской области для софинансирования расходных обязательств по решению вопросов местного значения, возникающих в связи с реализацией проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, отобранных на конкурсной основе» (ред. от 05.08.2019). Справочная система «Консультант плюс».

конкурсной процедуры определены Департаментом финансов Томской области²¹⁴. Победителями конкурсного отбора становятся проекты, набравшие наибольшие суммарные баллы по следующим основным критериям, перечисленным в порядке убывания значимости их вклада: объем финансирования за счет граждан и местных бюджетов, социальная значимость проекта, объем финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, участие населения в определении параметров и необходимости реализации проекта, информированность граждан о ходе обсуждения и формирования итоговых параметров проекта, нефинансовые формы участия граждан в реализации проекта.

Подводя итоги по стимулирующим инструментам, следует отметить, что с 2013 по 2020 год из Фонда стимулирования не выделяются средства, а в 2021 году они тоже не были запланированы на финансирование направления «за достижение наилучших результатов по показателям деятельности ОМСУ». С 2018 года осуществляется финансирование проектов в рамках инициативного бюджетирования, которое является стимулирующим инструментом для муниципалитетов. В связи с этим целесообразно рассмотреть также сопоставление стимулирующих и выравнивающих инструментов, действующих на текущий момент (Таблица 18).

Таблица 18 – Анализ стимулирующих межбюджетных трансфертов и трансфертов на выравнивание и сбалансированность в 2018–2019 годах, тыс. р.

№ п/п	Наименование МО	2018 год		2019 год	
		Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Субсидии в рамках инициативного бюджетирования	Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Субсидии в рамках инициативного бюджетирования
1	Александровский	91 525,6	0,0	97 170,4	0,0
2	Асиновский	227 437,4	1 603,5	178 773,2	2 939,9
3	Бакчарский	145 087,3	1 998,8	156 286,3	5 080,1
4	Верхнекетский	196 710,3	4 323,4	180 619,2	2 666,4

²¹⁴Распоряжение Департамента финансов Томской области от 19.10.2017 № 16/40-р «Об организации проведения конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию». Справочная система «Консультант плюс».

№ п/п	Наименование МО	2018 год		2019 год	
		Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Субсидии в рамках инициативного бюджетирования	Дотации и субвенции на выравнивание + дотации на сбалансированность	Субсидии в рамках инициативного бюджетирования
5	Зырянский	85 060,1	1 739,6	118 890,4	2 079,2
6	Каргасокский	196 140,9	0,0	200 671,1	235,8
7	Кожевниковский	162 031,6	1 635,8	144 127,0	4 129,0
8	Колпашевский	371 423,3	986,0	303 979,9	2 052,9
9	Кривошеинский	110 355,0	2 903,9	107 762,5	419,2
10	Молчановский	100 324,8	2 240,3	143 127,8	1 687,5
11	Парабельский	117 519,2	1 623,0	140 553,8	3 636,5
12	Первомайский	127 476,2	1 721,4	128 880,3	4 855,1
13	Тегульдетский	94 928,7	0,0	96 087,4	1 757,3
14	Томский	370 260,6	670,2	373 065,3	3 971,3
15	Чаинский	126 872,3	546,5	114 503,7	319,1
16	Шегарский	104 407,2	0,0	100 901,9	0,0
17	г. Томск	812 350,0	833,0	838 098,2	1 358,6
18	г. Стрежевой	457 718,2	0,0	464 752,4	0,0
19	г. Кедровый	56 935,4	1 000,0	72 338,5	1 189,5
20	г. Северск	472 392,3	999,4	498 688,6	982,6
ИТОГО		4 426 956,4	24 824,9	4 459 277,9	39 359,9

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Несмотря на увеличение субсидий на реализацию проектов инициативного бюджетирования в 2019 году, сумма трансфертов на сбалансированность и выравнивание остается в разы больше. Так, доля стимулирующих трансфертов по отношению к выравнивающим в 2018 году составляет 0,6 %, в 2019 году –0,9 %. Данный факт свидетельствует о наличии значительного дисбаланса между выравнивающими и стимулирующими инструментами внутрирегионального межбюджетного регулирования. Теперь следует вернуться к теоретическим положениям, рассмотренным в первой главе диссертационного исследования в кумулятивных теориях регионального развития, в которых говорится, что пространственная неоднородность носит естественный характер. Выравнивающие инструменты межбюджетного регулирования позволяют снизить существующую асимметрию социально-экономического развития территорий, увеличивая доходы наиболее нуждающихся, однако при этом происходит одновременно и торможение

развития отдельных наиболее конкурентоспособных территорий. Так, П.А. Минакир в своей работе четко дает понять, что одновременно достичь равенства территорий и обеспечить максимальную отдачу за счет концентрации в «центрах роста», с точки зрения теорий пространственного развития, невозможно²¹⁵. Кроме того, превалирование выравнивающего характера в межбюджетных отношениях обуславливает снижение стимулов к развитию, прежде всего, как у сильно развитых территорий с высокой бюджетной обеспеченностью, так и у слаборазвитых территорий с низкой бюджетной обеспеченностью, а также и у остальных территорий (согласно авторской типологии). Более того, выводы относительно выравнивающих свойств федеральной политики, выполняющей задачи преодоления асимметрии развития российских регионов (А.Г. Исаев, 2016), справедливы и для муниципальных образований в отношении того, что подобная политика не способствует экономическому росту территорий²¹⁶. Аналогичные утверждения относительно действующей модели финансового выравнивания, частично компенсирующей только социальную асимметрию территорий и не создающей при этом стимулов для экономического роста и финансовой независимости данных территорий, содержатся в работе авторов А.Р. Бахтизина, Е.М. Бухвальда, А.В. Кольчугиной²¹⁷. Исследователи отмечают проблему отсутствия связи данных трансфертов с инвестиционными процессами территорий, что также отрицательно сказывается на стимулировании региональных и местных органов власти развивать предпринимательскую активность.

Для решения вышеуказанных проблем автор предлагает усилить стимулирование развития территорий (центров роста) муниципальных образований за счет ведения более эффективной межбюджетной политики и нового взгляда на действующие инструменты межбюджетного регулирования. Отталкиваясь от концепции полюсов роста Ж. Будвиля и учитывая расходящийся

²¹⁵Минакир П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики // Пространственная Экономика. 2018. № 4. С. 8–20.

²¹⁶Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4–5. С. 61–74.

²¹⁷Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов в России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник института экономики РАН. 2016. № 1. С. 76–91.

эффект экономического развития от наиболее развитых территорий к наименее развитым с учетом их связанности, предлагается создать финансовый инструмент, поощряющий органы местного самоуправления за наиболее эффективное развитие собственных территорий. Для обеспечения справедливого сравнения результатов развития территорий муниципалитетов между собой целесообразно брать в расчёт исходную асимметрию развития данных территорий, используя авторский подход к асимметрии, задействованный при разработке типологии муниципальных образований. Определение муниципалитетов-лидеров для поощрения необходимо осуществлять среди групп территорий схожих по уровню развития. Таким образом, это будет способствовать стимулированию формирования в каждой группе территорий своих центров роста.

Основываясь на теоретических аспектах развития территорий и опираясь на исследование межбюджетных отношений и их влияния на социально-экономические процессы, автором была разработана организационно-экономическая модель управления развитием муниципальных образований с использованием инструментов межбюджетного регулирования (Рисунок 22). В разработанной автором модели управления развитием муниципальных образований ключевая роль принадлежит региону, который определяет приоритеты социально-экономического развития для муниципальных образований и решает, какую внутрирегиональную политику по соотношению выравнивающих и стимулирующих инструментов следует проводить.

Таким образом, авторская модель включает в себя основную научную проблематику диссертационного исследования и выбранные для решения данной проблемы инструменты межбюджетного регулирования. Следует отметить, что на субъект управления – регион – при принятии решений о приоритетах развития центров роста или выравнивания территорий очень сильно воздействует проводимая на федеральном уровне политика. Субъекты РФ зависимы от Федерального центра и не могут не учитывать политику, рекомендации и программы развития, диктуемые сверху.

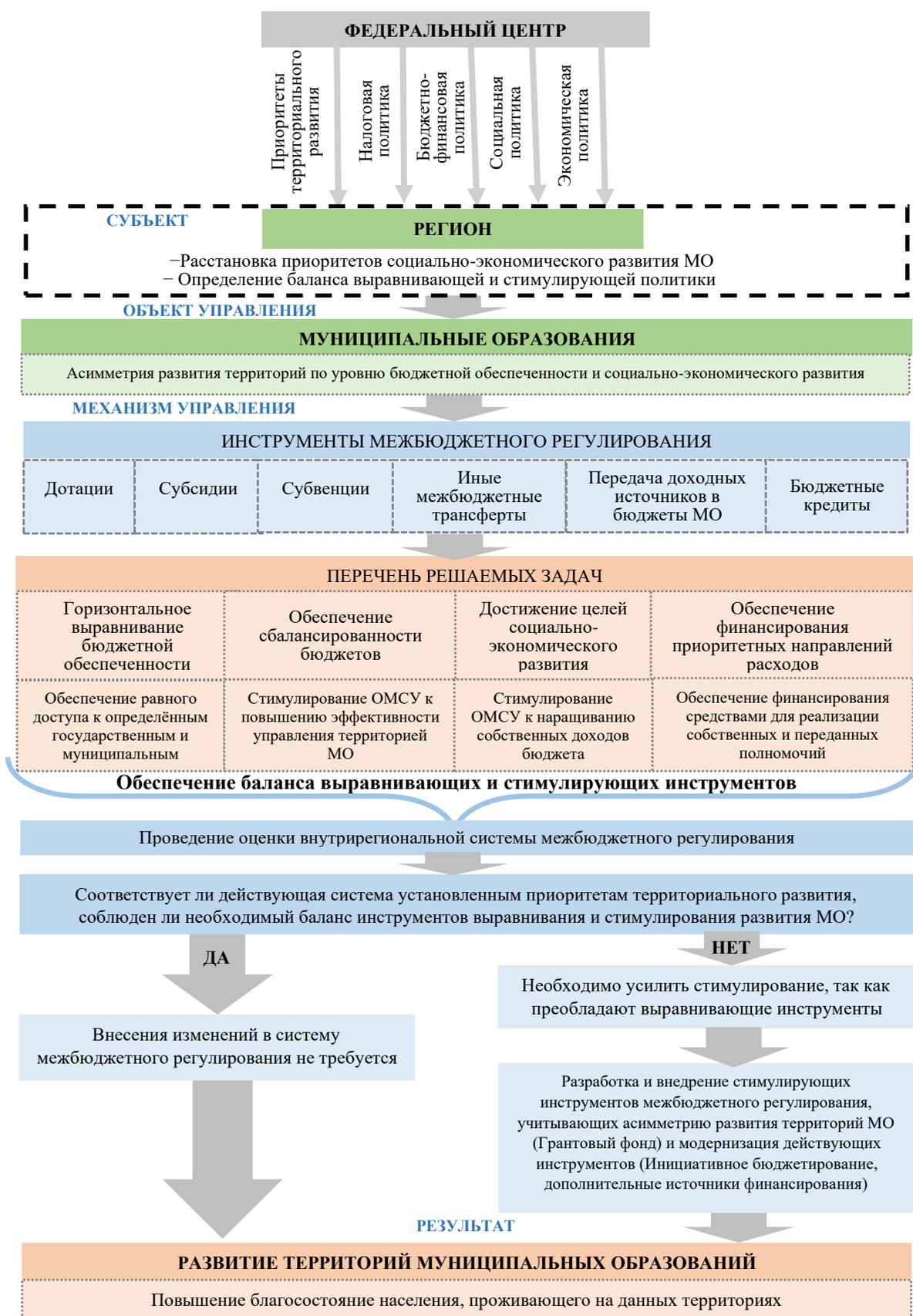


Рисунок 22 – Организационно-экономическая модель управления развитием муниципальных образований с использованием инструментов межбюджетного регулирования

Источник: составлено автором.

Инструменты межбюджетного регулирования призваны решать широкий спектр задач, в том числе направленных на обеспечение сбалансированности бюджетов МО, равного доступа к определенным государственным и муниципальным услугам, стимулирование органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы и повышение эффективности управления развитием подведомственных территорий (более полный список указан на Рисунке 22). В задачу региона входит проведение оценки действующей системы межбюджетного регулирования и выявление дисбалансов либо их отсутствия относительно выстроенных приоритетов по развитию территорий муниципальных образований, а также внесение изменений в данную систему в случае необходимости. Учитывая особенности национальной системы межбюджетных отношений, дисбаланс, скорее всего, будет выявляться в части преобладания выравнивающих инструментов и, соответственно, требовать усиления стимулирующих инструментов (отражено в модели). Таким образом, выстраивание грамотной внутрирегиональной политики межбюджетного регулирования с применением эффективных инструментов, согласно авторской модели, позволит обеспечить развитие территорий муниципальных образований, что благоприятно скажется на уровне жизни населения региона в целом.

Выводы по главе 2. В данной главе была разработана и апробирована авторская типология муниципальных образований по уровню территориального развития, основанная на измерении показателей, характеризующих с одной стороны уровень бюджетной обеспеченности, с другой – социально-экономическое развитие муниципалитета. Также была рассмотрена специфика муниципальных образований Томской области и развитые экономические отрасли, изучена структура собственных доходов и межбюджетных трансфертов, в том числе в динамике. Выявлен значительный уровень дифференциации территориально развития муниципалитетов, обоснована целесообразность учета данного факта в системе межбюджетных отношений.

Рассмотрены инструменты межбюджетного регулирования на внутрирегиональном уровне, выявлена устойчиво-низкая финансовая

самостоятельность местных бюджетов. Определен высокий уровень выравнивающих трансфертов (дотации на выравнивание и сбалансированность) в доходной базе муниципальных образований, выявлен недостаток стимулирующих трансфертов для органов местного самоуправления, обуславливающий дисбаланс действующей системы межбюджетного регулирования. Обоснована необходимость усиления стимулирующей составляющей инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования. Для решения данной задачи автором предложено ввести грантовый подход распределения финансовых ресурсов между муниципалитетами, поощряющий органы муниципальной власти за достигнутые результаты по развитию собственных территорий. Разработана организационно-экономическая модель управления развитием муниципальных образований с использованием инструментов межбюджетного регулирования. Данная модель отталкивается от выстроенных приоритетов социально-экономического развития и желаемого баланса стимулирующей и выравнивающей политики и позволяет развивать территории муниципальных образований.

При разработке стимулирующего инструмента важно учитывать существующую асимметрию социально-экономического развития муниципальных образований. Таким образом, важным аспектом исследовательского поиска в следующей главе диссертации является выделение территорий муниципальных образований, близких по уровню экономического развития и бюджетной обеспеченности, а также проведение сравнения выбранных в качестве критериев оценки достигнутых результатов развития территорий внутри выделенных групп муниципальных образований, схожих по уровню своего территориального развития. Следующая глава диссертационного исследования посвящена разработке предложений, направленных на модернизацию внутрирегиональной системы межбюджетного регулирования с целью поиска баланса при расстановке приоритетов политики регионального развития в отношении применения стимулирующих и выравнивающих инструментов. Также исследовательская работа будет сконцентрирована на подготовке рекомендаций в части повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов и повышения стимулов органов

местного самоуправления к развитию собственных территорий на примере Томской области.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Разработка методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов

Ранее были рассмотрены теории регионального развития и определена базовая концепция «центров роста» для вооружения и повышения эффективности региональной политики. Исследован феномен асимметрии развития территорий, и произведена его количественная оценка на примере Томской области, выявившая высокий уровень асимметрии развития муниципалитетов, выражающийся в разбросе показателей социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности. Определена низкая финансовая самостоятельность местных бюджетов, имеющая всероссийский характер и обусловленная сложившейся национальной системой межбюджетных отношений. Отмечен естественный характер асимметрии развития территорий, и обоснована необходимость ее учета при организации системы межбюджетного регулирования. Проведен анализ внутрирегиональных межбюджетных отношений в регионе, определивший преобладание выравнивающей политики межбюджетного регулирования и вытекающего отсюда следствия отсутствия достаточных стимулов к наращиванию собственного экономического потенциала муниципалитетами. Учитывая вышеизложенное, автор предлагает разработать новый стимулирующий инструмент для последующего внедрения в региональную практику, отвечающий потребностям учета объективной асимметрии территориального развития муниципальных образований и способствующий формированию центров роста.

Для решения данной задачи автор предлагает использовать собственную методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, направленную на выявление муниципальных образований, достигших наилучших результатов развития своих территорий. Отличительной особенностью авторской методики является проведение сравнений муниципалитетов внутри схожих по уровню территориального развития групп. Предлагаемые в рамках методики направления в оценке имеют комплексный характер и позволяют оценить

результаты развития территорий, качество управления бюджетным процессом, а также целесообразность расходования финансовых средств в случае их получения. Разработке методики посвящён данный раздел диссертации с приведением теоретических и практических обоснований, обзором работ других исследователей и авторских разработок. Так как вышеуказанная методика состоит из различных этапов и трех направлений оценки, автор предлагает вначале ознакомиться с ее основными этапами и оценочными блоками (Рисунок 23).

I Этап. Проведение кластеризации муниципальных образований для выявления схожих по уровню территориального развития групп:

– проводится по авторскому алгоритму кластеризации муниципальных образований с использованием бюджетно-финансовых показателей и показателей социально-экономического развития территорий;

– по итогам образуются группы муниципалитетов, наиболее близкие между собой по заданным показателям, в рамках которых будет производиться дальнейшее сравнение и поощрение за наилучшие достигнутые результаты.

II Этап. Определение агрегированного показателя территориального развития муниципальных образований ВМП.

– предложена методика оценки ВМП на базе регрессионной модели Кобба–Дугласа.

III Этап. Оценка достигнутых результатов муниципальных образований по каждому из сформированных направлений-блоков отдельно в разрезе выделенных на I этапе групп.

Первый блок. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления по развитию территорий муниципальных образований.

– определение подходящего инструмента для оценки эффективности территориального развития муниципальных образований и краткое описание DEA-анализа, предлагаемого для решения данной задачи;



Рисунок 23 – Основные этапы и блоки оценки авторской методики
 Источник: составлено автором.

– определение набора входных и выходных показателей, характеризующих результаты деятельности местных органов власти в отношении развития собственных территорий. Одним из важных выходных показателей является ВМП, рассчитанный на 2 этапе;

– расчет технической эффективности в статике, а также ее изменение в динамике по сформированному набору показателей, на выходе получают две разные оценочные таблицы;

- конвертация полученных результатов в баллы;
- суммирование баллов за две оценочные таблицы и подведение общих итогов, оценки по блоку с выделением лидеров внутри каждой из сформированных групп.

Второй блок. Конкурсная оценка проекта(ов) муниципальных образований по использованию стимулирующих трансфертов в случае их получения.

- создание специальной комиссии из представителей органов исполнительной власти региона;
- соблюдение обязательных условий, предъявляемых к проектам;
- очная защита проектов представителями муниципальных образований.

Третий блок. Оценка качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах.

- результаты оценки уже имеются, так как она ежегодно проводится Департаментом финансов Томской области по установленным направлениям;
- проводится конвертация полученных результатов в балльную оценку, предусмотренную для данного блока.

IV Этап. Суммирование достигнутых показателей оценки по всем блокам и подведение итоговых результатов с определением лидеров внутри каждой из сформированных групп.

- заключительный этап, подводящий черту и выделяющий лидеров среди муниципальных образований, набравших наибольшее количество баллов по итогам всех трех оценочных блоков, которым в дальнейшем будут предоставляться стимулирующие гранты из регионального бюджета.

Первый этап. Проведение кластеризации муниципальных образований для выявления схожих по уровню территориального развития групп.

Для решения данной задачи необходимо первоначально определиться с методом, используемым для выделения различных групп муниципальных образований. В первой главе упоминалось, что проблемы дифференциации социально-экономического развития изучаются российскими исследователями менее активно на муниципальном уровне, чем на региональном, при этом следует

отметить Н.В. Ворошилова²¹⁸, А.А. Победина²¹⁹ и А.М. Булкину²²⁰, исследующих вопросы муниципального развития. «Для оценивания асимметрии локальных территорий используются как различные методы оценки, так и различные показатели в рамках предлагаемых методов. Все зависит от конкретной исследовательской задачи и авторского взгляда на ее решение»²²¹. В рамках разрабатываемой авторской методики целесообразно использовать кластерный анализ, позволяющий учесть асимметрию развития муниципальных образований и сформировать группы по заданным показателям.

«В качестве кластера (англ. cluster – скопление, кисть, рой²²²) обычно понимается часть данных (в типичном случае подмножество объектов), выделяющаяся из остальной части наличием некоторой однородности ее элементов²²³. Преимуществом кластерного анализа является возможность проведения группировки изучаемых объектов не по одному критерию, а по нескольким разнородным признакам. Исследователи применяют кластерный анализ для выделения групп муниципальных образований с целью решения конкретных задач, поставленных в ходе научных изысканий. Например, для анализа конкурентной устойчивости муниципальных образований посредством выявления отраслевой специфики территорий, а также состояния ресурсной базы²²⁴. В работе Т.А. Мясникова проведена кластеризация муниципалитетов Краснодарского края по 16-ти индикаторам социально-экономического развития, в том числе по уровню накопленного экономического потенциала, доли населения с

²¹⁸Ворошилов Н.В. Проблемы и перспективы саморазвития локальных территорий // Актуальные вопросы современной экономики. 2018. № 6. С. 133–154.

Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72.

²¹⁹Победин А.А. Внутрорегиональная дифференциация социально-экономического развития: методология анализа и политика регулирования: монография. Екатеринбург, 2010. 200 с.

Победин А.А. Методика анализа дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1 (1). С. 29–37.

²²⁰Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований: дис. ... канд. эконом. наук. – Н., 2017. 241 с.

Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник НГУЭУ. 2016. № 1. С. 341–350.

²²¹Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 92.

²²²Открытый сайт Википедии [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Кластер> (дата обращения 09.07.2019).

²²³Миркин Б.Г. Методы кластер-анализа для поддержки принятия решений: обзор: препринт WP7/2011/03. М. : Изд. дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2011. 88 с.

²²⁴Гладун В.В. Кластеризация муниципальных образований как механизм обеспечения конкурентоспособности экономики региона // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2008. № 3. С. 108–115.

заработной платой выше прожиточного минимума, обеспеченностью населения врачами и другое²²⁵. А.А. Победин использует кластерный анализ в рамках методики анализа территориальной дифференциации муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ. Кластеризация реализуется по шести показателям, отражающим социальное развитие, и пяти показателям, определяющим уровень экономического развития. «В Таблице 19 представим показатели, используемые в ходе данного исследования^{226,227}.

«Таблица 19 – Показатели социально-экономического развития для кластеризации муниципальных образований

№	Группа показателей социального развития	№	Группа показателей экономического развития
1	численность постоянного населения	1	объем отгруженной промышленной продукции по отношению к населению
2	среднемесячная начисленная заработная плата	2	объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство» по отношению к населению
3	численность зарегистрированных безработных по отношению к населению	3	оборот розничной торговли по отношению к населению
4	численность врачей по отношению к населению	4	объем платных услуг по отношению к населению
5	средняя обеспеченность населения жильем	5	инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий по отношению к населению
6	число зарегистрированных преступлений по отношению к населению		

Источник: составлено автором на основе^{228,229}.

«На основе вышеизложенного приходим к выводу, что в проводимых ранее исследованиях по кластеризации муниципальных образований не использовался подход к выделению дифференциации территорий одновременно по критериям экономического развития и бюджетной обеспеченности. Группировка муниципалитетов согласно авторскому подходу к асимметрии, используемому при разработке типологии муниципальных образований, предполагающая

²²⁵Мясникова Т.А. Кластеризация социально-экономического пространства Краснодарского края – динамика посткризисного периода // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 2. С. 83–91.

²²⁶Победин А.А. Методика анализа дифференциации ... С. 29–37.

²²⁷Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 92–93.

²²⁸Победин А.А. Методика анализа дифференциации ... С. 29–37.

²²⁹Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 92–93.

одновременный учет индикаторов обеспеченности собственными источниками доходов и уровня социально-экономического развития территорий, представляется актуальной для принятия грамотных управленческих решений региональными органами власти, в том числе в сфере межбюджетного регулирования.

Для проведения кластерного анализа муниципальных образований выделим следующие этапы:

1. определение показателей, описывающих уровень бюджетной обеспеченности и состояние экономического развития территорий;
2. стандартизация исследуемых показателей;
3. проведение кластеризации иерархическими методами;
4. проверка устойчивости результатов кластерного анализа методом к-средних;
5. экономическая интерпретация результатов кластерного анализа»²³⁰.

На основании выделенных этапов автором был разработан собственный алгоритм многомерной классификации (кластеризации муниципальных образований) (Рисунок 24).

На I-ом шаге предлагаемого алгоритма необходимо определить перечень показателей, отражающих состояние бюджетной обеспеченности и развитие экономики муниципальных образований. В качестве показателей для реализации I-го шага автором предлагается использовать шесть индикаторов, указанных в Таблице 20.

²³⁰Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 92–98.



Рисунок 24 – Алгоритм многомерной классификации муниципальных образований

Источник: составлено автором.

Стоит заметить, что в работе А.А. Победина заработная плата отнесена к группе показателей социального развития, однако в ней же автор указывает, что данный показатель может быть правомерно отнесен к индикаторам, отражающим уровень экономического развития²³¹. Логика в данном случае проста – чем выше уровень экономического развития муниципального образования, тем выше уровень заработной платы на данной территории»²³².

Таблица 20 – Показатели для проведения кластеризации территорий «по уровню бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития

№ п/п	Группа индикаторов бюджетной обеспеченности	№ п/п	Группа индикаторов социально-экономического развития
1	Налоговые и неналоговые доходы на человека (СД)	1	Число предприятий и организаций на 10 000 человек населения (П)

²³¹Победин А.А. Методика анализа дифференциации ... С. 29–37.

²³²Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 94.

№ п/п	Группа индикаторов бюджетной обеспеченности	№ п/п	Группа индикаторов социально-экономического развития
2	Уровень обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами (УСД)	2	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (ЗП)
3	Бюджетная обеспеченность до выравнивания (БО)	3	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (ОТ)

Источник: составлено автором.

На II-ом шаге проводится стандартизация исследуемых показателей, являющаяся необходимой в связи со сравнением между собой показателей, имеющих различные единицы измерения. Стандартизация (нормирование) данных является необходимой процедурой, подразумевающей преобразование исходных данных в стандартизированную форму.

На III-ем шаге проводится кластеризация иерархическими методами, а на IV-ом шаге – проверка устойчивости полученных результатов методом к-средних. Таким образом, если результаты устойчивы, то можно считать кластеризацию успешной, если нет, то следует пересмотреть исследуемый набор показателей и пройти шаги снова.

Второй этап. Определение агрегированного показателя территориального развития муниципальных образований ВМП.

Далее в рамках разрабатываемой методики для принятия грамотных управленческих решений на внутрирегиональном уровне возникает потребность в количественной оценке уровня социально-экономического развития муниципальных образований. Логичным показателем в таком случае видится расчет валового муниципального продукта (далее – ВМП), являющегося аналогом ВРП и отражающего результаты развития муниципальной экономики и уровень благосостояния населения конкретной территории. Еще в 2003 году отечественные ученые В.Л. Макаров и М.В. Глазырин решили использовать показатель ВМП как «агрегированный показатель оценки развития муниципального образования»²³³.

²³³Макаров В.Л., Глазырин М.В. Новая экономическая самоорганизация муниципальных образований // Экономист. 2003. № 4. С. 53–60.

Следует отметить, что единого методологического подхода к расчету ВМП на текущий момент не сформировано. Возникновение данного пробела объясняется спецификой составления муниципальных счетов в общей системы национальных счетов²³⁴. В некоторых субъектах РФ производится оценка ВМП в инициативном порядке: «Красноярский край, Челябинская и Новгородская области, Республики Татарстан, Карелия и Коми»²³⁵. Данный факт в практике регионального управления обусловлен тем, что ВМП как индикатор является комплексным, емким и в то же время простым для использования в сравнении и интерпретации оценки эффективности территориального развития.

Все методы, используемые исследователями для расчета ВМП, можно поделить на два подхода:

«1. Методы «снизу вверх» – суммирование различных показателей муниципального уровня.

2. Методы «сверху вниз» посредством нахождения ВМП как доли в ВРП или ВВП»²³⁶.

Методы оценки ВМП «снизу вверх» подразумевают сложение различных индикаторов в муниципальном разрезе. Такой подход является весьма трудоемким, а результат зависит прежде всего от качества данных, собранных в муниципальном разрезе и корректного их использования в процессе оценки. Систематизация используемых методов оценки ВМП, соответствующих подходу «снизу вверх» проведена в Таблице 21.

Что касается методов оценивания ВМП «сверху вниз», то они представляются более простыми и ввиду этого широко используемыми на практике. Расчет состоит в определенном распределении долей от ВРП либо ВВП на уровне муниципального образования.

²³⁴Гафарова Е.А. Валовой муниципальный продукт как показатель уровня экономического развития муниципальных образований региона (на материалах Республики Башкортостан) // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 4. С. 91–103.

²³⁵Климова Н.И. Валовой муниципальный продукт: зарубежный и российский опыт оценки и применения // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 4 (138). С. 65–68.

²³⁶Татарникова В.В., Чистякова Н.О., Антонова И.С. Оценка эффективности развития муниципалитета: валовой продукт и предприятия-флагманы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2020. № 1 (57). С. 7–13.

Таблица 21 – Анализ методов оценки ВМП «снизу вверх»

№ метода	Существенные элементы оценки метода	Использование метода в исследованиях
«1	По 4 секторам: а) нефинансовые корпорации; б) гос. управление; в) домашние хозяйства; г) некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства.	Д.В. Колечков ²³⁷
2	По 5 секторам: а–г) как в методе № 1; д) финансовые корпорации.	В.Л. Пуляевская ²³⁸
3	а) заработная плата; б) отчисления во внебюджетные фонды; в) валовая прибыль; г) чистые налоги на продукты.	А.Н. Чекавинский, Е.А. Гутникова ²³⁹
4	а) отгружено товаров собственного производства (выполнено работ, услуг) собственными силами; б) оборот розничной торговли; в) оборот общественного питания; г) объем платных и бытовых услуг населению.	Г.Я. Белякова, А.И. Фролова ²⁴⁰

Источник: составлено автором»²⁴¹.

Существуют два метода оценки ВМП на основе индикатора валового национального продукта, имеющих название «метод А» и «метод В»²⁴². «Метод А» подразумевает расчет ВМП при использовании базы данных о численности занятых, а также размере средней заработной платы в отраслевом разрезе. Метод «В», в свою очередь, требует наличия данных о количестве домохозяйств, а также их доходах в муниципалитетах. Однако в российской статистике информация о числе домохозяйств на муниципальном уровне отсутствует, что затрудняет

²³⁷Колечков Д.В. Валовой муниципальный продукт в управлении экономикой (на примере Республики Коми) // Проблемы прогнозирования. 2014. № 5 (146). С. 132–139.

²³⁸Пуляевская В.Л. Валовой муниципальный продукт как показатель оценки экономического потенциала районов и городов // Вестник НГУЭУ. 2012. № 3. С. 159–166.

²³⁹Чекавинский А.Н., Гутникова Е.А. Оценка валового продукта города и направления его увеличения // Проблемы развития территории. 2012. Т. 58. № 2. С. 36–44.

²⁴⁰Белякова Г.Я., Фролова А.И. Совершенствование методики расчета обобщающего показателя благосостояния муниципальных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 33. С. 42–48.

²⁴¹Антонова И.С., Чистякова Н.О., Татарникова В.В. Оценка эффективности развития муниципалитета: валовый продукт и предприятия-флагманы // Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2020. № 1 (57). С. 7–13.

²⁴²Глобальной городской обсерваторией (Global Urban Observatory) ООН в рамках программы по населенным пунктам (UN-Habitat) разработаны «метод А» и «метод В».

Шевандрин А.В. Оценка социально-экономического развития муниципальных районов Волгоградской области // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Право. 2012. № 2. С. 92–100.

использование «метода В», в то время как «метод А» можно встретить в исследовательских работах²⁴³.

Большой популярностью среди исследователей пользуется метод факторной оценки, основанный на регрессионных моделях. Преимуществом данного метода является отсутствие потребности прямого счета²⁴⁴. Данный метод впервые был предложен среди российских исследователей в 2005 году, и основан он на теории производственных факторов²⁴⁵. Так, подразумевается, что «производство материальных благ с использованием базовых факторов производства (труд, капитал) отображается также в оценке экономического развития муниципального образования»²⁴⁶ в количественном выражении. Важным аспектом, лежащим в основе данного метода, является допущение о наличии сильной взаимосвязи ВМП и ВРП, обуславливающей возможность расчета валового муниципального продукта на основе имеющихся данных в региональном разрезе. «Расчет ВМП осуществляется по двухфакторной модели Кобба–Дугласа по следующим этапам.

1. Определение факторов и данных для регрессионного уравнения согласно модели Кобба–Дугласа.

$$\text{ВРП}_t = A * K_{Pt}^\alpha * L_{Pt}^\beta, \quad (9)$$

где K_{Pt} – значение фактора капитала в момент времени t ; L_{Pt} – значение фактора труда в момент времени t ; A – константа уравнения.

2. Проведение оценки регрессионного уравнения по исследуемым факторам с использованием надстройки Microsoft Excel. Определение коэффициентов α и β для сформированной регрессии.

3. Расчет взвешивающего множителя p_i для i -го муниципального образования.

$$p_i = \left(\frac{K_{Mi}}{K_{Pt}}\right)^\alpha * \left(\frac{L_{Mi}}{L_{Pt}}\right)^\beta, \quad (10)$$

²⁴³Гафарова Е.А., Лакман И.А. Эконометрическое моделирование развития муниципальных образований региона с учетом их неоднородности (на примере Республики Башкортостан) // Вопросы статистики. 2017. № 4. С. 54–63.

²⁴⁴Колечков Д.В., Гаджиев Ю.А., Тимашев С.А., Макарова М.Н. Валовой муниципальный продукт: методы расчета и применение // Экономика региона. 2012. № 4. С. 49–59.

²⁴⁵Лопатин А.А., Набиев А.М., Силинцев В.С. Совершенствование системы показателей долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона // Экономика. Финансы. Рынок. 2005. № 1.

²⁴⁶Антонова И.С., Чистякова Н.О., Татарникова В.В. Оценка эффективности развития муниципалитета ... С. 9.

где K_{Mi} – значение фактора капитала для i -го муниципального образования в момент времени t ; L_{Mi} – значение фактора труда для i -го муниципального образования в момент времени t .

4. Расчет ВМП для i -го муниципального образования в момент времени t .

$$\text{ВМП}_{it} = p_i * \text{ВРП}_t \gg^{247}. \quad (11)$$

5. Расчет ВМП с учетом корректирующего коэффициента.

Третий этап. Оценка достигнутых результатов муниципальных образований по каждому из сформированных направлений-блоков отдельно в разрезе выделенных в результате кластерного анализа групп.

Так как целью текущего раздела диссертационного исследования является разработка методики оценки эффективности развития территорий муниципальных образований с выделением схожих по уровню развития групп, необходимо определить метод, позволяющий производить оценку эффективности данных территорий. Автор предлагает использовать метод DEA-анализа (Data Envelopment Analysis) для решения поставленной задачи.

Метод DEA-анализа представляет собой методологию сравнительной оценки эффективности различных объектов исследования по широкому спектру входных и выходных показателей, характеризующих деятельность данных объектов. В терминах DEA-анализа объектом исследования является DMU (Decision Making Unit) «единица принятия решения». В качестве DMU's может выступать группа организаций, муниципальных образований, регионов и других объектов. Измерение эффективности осуществляется посредством применения метода линейного программирования к задаче оценки качества преобразования входов (ресурсов) по отношению к выходам (результатам). В отечественных исследованиях DEA-анализ имеет также следующие названия: анализ среды функционирования, оболочечный, граничный и фронтальный анализ²⁴⁸. Метод

²⁴⁷ Антонова И.С., Чистякова Н.О., Татарникова В.В. Оценка эффективности развития муниципалитета ... С. 9.

²⁴⁸ Чернышова Г.Ю., Ковалев Р.Н. Применение модели анализа среды функционирования (data envelopment analysis) для оценки эффективности web-ресурсов // *Фундаментальные исследования*. 2017. № 8 (часть 2). С. 453–457.

Абанкина И.В., Алескеров Ф.Т., Белоусова В.Ю., Зиньковский К.В., Петрущенко В.В. Оценка результативности университетов с помощью оболочечного анализа данных // *Вопросы образования*. 2013. № 2. С. 15–48.

DEA-анализа появился сравнительно недавно, авторами данного метода принято считать А. Чарнса, У. Купера и Е. Родеса²⁴⁹. В основу метода DEA положены идеи М. Фаррела по измерению сравнительной эффективности²⁵⁰. М. Фаррел придерживался положения сравнения эффективности объектов между собой с выделением эталонных значений среди исследуемого множества.

Метод DEA-анализа изначально применялся для оценки эффективности производства, на текущий момент исследователи расширяют поле применения метода: эффективность региональных систем, эффективность финансовой и социальной деятельности муниципальных образований, учреждений культуры и другое²⁵¹. Одним из важных факторов роста популярности DEA-анализа среди исследователей является наличие доступного программного обеспечения, существенно упрощающего решение исследовательских задач. Для решения данных задач можно выделить следующие программные продукты: DEA Frontier, MaxDEA, DEAP Version 2.1. В ходе текущего исследования автор будет производить расчеты посредством DEAP Version 2.1.²⁵²

Метод DEA на практике позволяет рассчитать техническую эффективность деятельности одного DMU по отношению к аналогичной деятельности исследуемой совокупности DMU's. DEA-анализ подразумевает построение границы эффективности, относительно которой измеряется эффективность исследуемых DMU's (Рисунок 25). Логика метода состоит в многократном

Порунов А.Н. Оценка эффективности управления инфраструктурой социальной безопасности туристической дестинации методом DEA-анализа // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 9. С. 177–187.

Слепцов А.И., Зоденкамп М.А., Тыщук Т.А. Принятие решений: объективный анализ данных. К. : НПУ им. М.П. Драгоманова, 2009. 120 с.

Lissitsa A., Babiceva T. Анализ оболочки данных (DEA) – современная методика определения эффективности производства // Discussion Paper. 2003. № 50 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28581/1/374265275.pdf> (дата обращения 01.08.2019).

²⁴⁹Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units // European Journal of Operational Research. 1978. 2. P. 429–444.

²⁵⁰Farrell M. The measurement of productive efficiency // Journal of the Royal Statistical Society. 1957. V. 120. № 3. P. 253–281.

²⁵¹Зеленская Е.М. Эффективность деятельности учреждений культуры: анализ показателей и обзор методик оценки // Экономика северо-запада: проблемы и перспективы развития. 2017. № 3–4. С. 174–188.

Комарцева О.О. Разработка модели эффективного управления изменениями на основе методики DEA в экономических системах муниципальных образований Орловской области // Экономический журнал. 2016. № 43. С. 41–58.

Месропян К.Э. Современные подходы измерения эффективности региональной экономики // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 21. С. 34–41.

Земцов С.П., Бабуринов В.Л. Как оценить эффективность региональных инновационных систем в России? // Инновации. 2017. № 2. С. 60–66.

²⁵²DEAP Version 2.1 бесплатный программный продукт, доступный для скачивания на сайте университета «The University of Queensland». URL: <https://economics.uq.edu.au/cepa/software> (дата обращения 01.08.2019).

решении оптимизационной задачи линейного программирования, по результатам которой все эффективные DMU's располагаются на границе эффективности, а неэффективные – внутри данной границы.

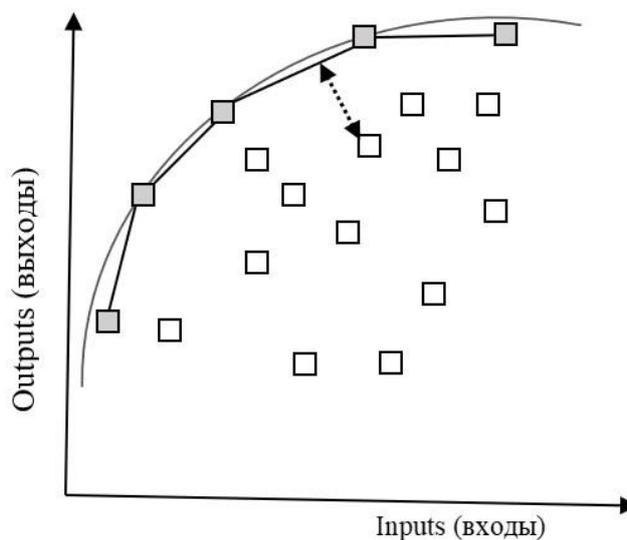


Рисунок 25 – Построение границы эффективности

Источник: составлено автором на основе²⁵³.

В DEA-анализе значение эффективности определяется как частное от деления взвешенной суммы всех выходных показателей (outputs) на взвешенную сумму всех входных (inputs). Метод DEA включает в себя два разных подхода к оценке эффективности: ориентация на вход, или использование ресурсов (input-oriented), и ориентация на выход, или выпуск продукции, работ, услуг (output-oriented). Кроме того, существуют разные модели оценки в рамках DEA-анализа, отличающиеся между собой постоянным и переменным эффектом масштаба. В качестве базовых моделей выделим:

1. «Модель CCR (Charnes–Cooper–Rhodes model), или модель постоянного эффекта масштаба (constant returns to scale – CRS);
2. Модель ВСС (Banker–Charnes–Cooper model), или модель переменного эффекта масштаба (variable returns to scale – VRS)»²⁵⁴.

²⁵³Coelli T. A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program // Centre for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England, Australia. 1996. V. 96. № 08 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.owl.net.rice.edu/~econ380/DEAP.PDF> (дата обращения: 08.06.2021).

²⁵⁴Banker R., Emrouznejad A., Bal H., Alp, I. Ali Cengiz M. Data envelopment analysis and performance measurement // Proceedings of the 11th International Conference of DEA. 2013 [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/tatamikova/Downloads/Data_Envelopment_Analysis_and_Performanc.pdf (дата обращения 27.05.2021).

DEA-анализ обладает следующими преимуществами²⁵⁵:

- дает возможность рассчитать агрегированный показатель эффективности для каждого DMU's в контексте использования входных параметров (inputs), для создания желаемых выходных результатов (Outputs);
- работает одновременно с различным набором входных и выходных показателей (несколько входов и несколько выходов), в том числе имеющих разные единицы измерения;
- не создает необходимости указывать значения весовых коэффициентов для исследуемых показателей (однако при необходимости это можно сделать в ручном режиме);
- не устанавливает ограничений на вид функциональной зависимости между входными и выходными параметрами;
- производит количественную оценку необходимых изменений для неэффективных DMU's для их выхода на границу эффективности;
- при решении задачи многокритериальной оптимизации образует Парето-оптимальное множество точек, соответствующее эффективным DMU's.
- работает как определитель лучшей практики среди DMU's, в отличие, например, от регрессионного анализа, выявляемого усредненные тренды²⁵⁶.

Метод DEA не ограничивается вычислением технической эффективности (te) в статике и предлагает также расчет изменения технической эффективности в динамике. Для реализации данной задачи предложен индекс Малмквиста (Malmquist productivity index – MPI). Важной особенностью данного индекса является учет изменения границы эффективности исследуемых DMU's при сравнении между двумя временными периодами. Так, для оценки изменения технической эффективности DMU's в период времени T_1 по сравнению с предыдущим периодом T_0 некорректно просто поделить соответствующие

²⁵⁵Charnes A., Cooper W.W., Lewin A.Y., Seiford L.M. Data envelopment analysis: theory, methodology, and application. Boston : Kluwer Academic Publishers, 1994. 513 p.

²⁵⁶Bowlin W. F., Charnes A., Cooper W.W., Sherman H.D. Data envelopment analysis and regression approaches to efficiency estimation and evaluation // Annals of Operations Research. 1985. V. 2. P. 113–138.

показатели друг на друга²⁵⁷. Графически изменение технической эффективности представлено в Приложении L.

Индекс Малмквиста (MPI) можно описать следующей формулой:

$$MPI = \frac{te_1^1}{te_0^0} \sqrt{\frac{te_1^0 te_0^1}{te_1^0 te_0^1}}, \quad (12)$$

где te_0^1 – техническая эффективность DMU_A в период времени T₀ по отношению к DMU's в период времени T₁ (к T=1); te_1^0 – техническая эффективность DMU_A в период времени T₁ по отношению к DMU's в период времени T₀ (к T=0); te_0^0 и te_1^1 указаны выше.

Интерпретация результатов значения индекса Малмквиста следующая: MPI>1, тогда te DMU_a увеличилась; MPI<1, te DMU_a уменьшилась, и если MPI=1, то te DMU_a осталось неизменной.

Рассмотрев теоретические аспекты DEA метода, автор предлагает воспользоваться данным инструментарием для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в части развития территорий муниципалитетов (повышение поступлений собственных доходов, увеличение экономического потенциала и т. д.). По результатам такой оценки автор предлагает выделять из областного бюджета гранты территориям, достигшим наилучших результатов, в целях стимулирования органов местного самоуправления достигать лучших показателей эффективности. Таким образом, результаты проведения кластеризации муниципальных образований автор предлагает применить в рамках DEA-анализа для сравнения эффективности деятельности местных органов между сформированными группами.

Первым этапом в проведении DEA-анализа является определение входных и выходных показателей, характеризующих результаты деятельности местных органов власти в отношении развития собственных территорий и повешения эффективности их управления. Автор при определении набора исследуемых показателей руководствовался следующими соображениями:

²⁵⁷Сазонова Д.Д., Сазонов С.Н. Динамика технической эффективности крестьянских (фермерских) хозяйств // Наука в центральной России. 2015. № 1. С. 18–27.

– показатели должны нести обобщенный характер о результатах деятельности, а не оценивать реализацию отдельно взятых полномочий, принадлежащих органам местного самоуправления;

– показатели должны иметь логическую связь между входными параметрами и выходными результатами;

– показатели должны отражать результаты повышения бюджетной обеспеченности местных бюджетов и состояние экономического развития территорий;

– суммарный набор входных и выходных показателей не должен превышать наименьшее количество муниципальных образований среди исследуемых групп.

Таким образом, в соответствии с вышеуказанными критериями были сформированы следующие расчетные блоки входных и выходных показателей (Таблица 22).

Таблица 22 – Группировка исследуемых входных и выходных показателей

№ расчетного блока	Входные показатели (ресурсы)	Выходные показатели (результат)
1	1 – Расходы консолидированного бюджета МО на национальную экономику, тыс. р.	1 – Число субъектов малого и среднего предпринимательства, единиц
		2 – Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций, р.
2	1 – Среднесписочная численность работников органов местного самоуправления в расчете на 10 тыс. человек населения	1 – Налоговые и неналоговые доходы на человека в консолидированном бюджете МО, тыс. р.
		2 – Доля собственных доходов в консолидированном бюджете МО, %
3	1 – Инвестиции в основной капитал, млн р.	1 – Отгружено товаров собственного производства, тыс. р.
	2 – Среднесписочная численность работников организаций, тыс. человек	
4	1 – Число предприятий и организаций, единиц	1 – Выручка организаций, млн р.
		2 – Прибыль организаций, млн р.
5	1 – Основные фонды, млн р.	1 – Валовый муниципальный продукт, млн р.
	2 – Численность населения, человек	

Источник: составлено автором.

Вторым этапом исследования является определение модели и подхода к оценке в рамках метода DEA. Автор предлагает использовать модель CRS, ориентированную на выход (output-oriented). На третьем этапе реализуется расчет исследуемого набора показателей в программном продукте DEAP Version 2.1. Кроме изучения статического состояния эффективности деятельности органов местного самоуправления целесообразно рассмотреть изменения такой эффективности также в динамике. Таким образом, на четвертом этапе производится расчет изменения технической эффективности – индекса Малмквиста исследуемого набора показателей. Для составления рейтинга муниципальных образований по исследуемому набору показателей автор предлагает перевести полученные по результатам оценки коэффициенты в балльную шкалу. В качестве порядка перевода коэффициентов в баллы автор предлагает следующую систему (Таблица 23).

Таблица 23 – Система конвертации коэффициентов te и MPI в баллы

Наименование показателя/ей	Исходное значение	Количество баллов
te – для всех расчетных блоков	1	10
MPI – расчетный блок № 1	1 (только в части прироста)	30
MPI – расчетный блок № 2		40
MPI – расчетный блок № 3		10
MPI – расчетный блок № 4, 5		20

Источник: составлено автором.

Таким образом, вышеуказанные этапы проведения DEA-анализа целесообразно описать следующими формулами:

$$SDEA_i = STE_i + SMPI_i, \quad (13)$$

где $SDEA_i$ – общее количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам проведения расчетов te и MPI по пяти расчетным блокам; STE_i – общее количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам проведения расчетов te по пяти расчетным блокам; $SMPI_i$ – общее количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам проведения расчетов MPI по пяти расчетным блокам.

$$STE_i = \sum_{n=1}^5 TPB_n, \quad (14)$$

где $ГРВ_n$ – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам проведения расчетов te по расчетному блоку n .

$$SMPI_i = \sum_{n=1}^5 MPB_n, \quad (15)$$

где MPB_n – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам проведения расчетов MPI по расчетному блоку n .

Также следует отметить положения, которыми автор предлагает руководствоваться при определении количества поощряемых муниципалитетов. Для решения данной задачи целесообразно исходить из количества сформированных в результате кластеризации групп, а также количества муниципалитетов в данных группах. Так, автором предлагается выделение грантов в пределах от 30 до 50 % МО в каждой группе.

Кроме бальной оценки по вышеуказанной системе показателей автором предлагается в рамках методики предоставления грантов на развитие территорий муниципальных образований производить оценку плана использования трансфертов на конкурсной основе. В данных целях предлагается создать специальную комиссию (далее – Комиссия) из представителей органов исполнительной власти региона. В состав Комиссии целесообразно включить представителей следующих структурных подразделений и организаций региональной власти: Департамента финансов Томской области (далее – ТО), Департамента экономики Администрации Томской области (далее – АТО), Департамента муниципального развития АТО, Совета муниципальных образований ТО. Данный перечень представителей не является закрытым, и в него могут добавляться иные структурные подразделения при наличии необходимости.

Автор предлагает производить очную оценку представленных проектов использования трансфертов с защитой данных проектов представителями муниципальных образований региона перед членами Комиссии. Органы местного самоуправления вправе представить от 1 до 3 проектов для рассмотрения Комиссии²⁵⁸. Данное обстоятельство зависит от необходимого объема

²⁵⁸Количество поданных от одного муниципального образования на рассмотрение проектов может быть расширено при наличии необходимости и составлять более трех проектов.

финансирования на конкретный проект, и если, например, имеются 3 проекта, требующих меньших финансовых вложений, которые целесообразно реализовывать на территориях муниципалитетов, то вводить ограничения на возможность предоставления только одного нецелесообразно. Обязательными условиями при подаче конкурсной заявки являются следующие критерии:

- наличие софинансирования проекта(ов) из бюджетов муниципальных образований на уровне не менее 10 %;
- соответствие проекта(ов) приоритетам социально-экономического развития региона и муниципального образования;
- присутствие социального, экономического, экологического или бюджетного эффекта от реализации проекта(ов) на территории муниципального образования.

В целях недопущения излишних ограничений по использованию трансфертов указывать закрытый список направлений финансирования автор считает нецелесообразным. Для органов местного самоуправления на текущий момент и так преобладают инструменты межбюджетного регулирования, носящие целевой характер (субсидии и субвенции), которые накладывают существенные требования к использованию данных средств. Мера по предоставлению права выбора органам местного самоуправления самостоятельно определять направления таких проектов и финансируемые мероприятия обуславливает широкий спектр возможностей в части реализуемых с подобным подходом проектов. Автор полагает, что данное обстоятельство должно являться дополнительным стимулом для творческого и основательного подхода к подготовке проектов.

В качестве возможных направлений финансирования могут выступать мероприятия по благоустройству территорий, развитию социальных объектов инфраструктуры, поддержке предпринимательской активности, повышению качества предоставления муниципальных услуг, дополнительного обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, а также сотрудников муниципальных учреждений и другие направления. Максимально возможная

сумма баллов за оценку защищаемого проекта(ов) составит – 90 баллов. Следует отметить, что максимальная сумма баллов также может быть изменена в зависимости от придания значимости экспертами блока оценки проекта в рамках общей методики распределения грантов. Баллы присваиваются по итогам очной защиты как среднеарифметическая сумма оценки всех членов Комиссии:

$$OP_i = \frac{\sum_{m=1}^n OK_m}{n}, \quad (16)$$

где OP_i – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам очной защиты проекта(ов) (максимально 90 за все проекты, если их больше 1); n – количество членов, входящих в состав Комиссии.

В качестве последнего оценочного блока в рамках предлагаемой методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления автор предлагает взять в расчет результаты оценки качества управления бюджетным процессом. Оценка качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах Томской области осуществляется в соответствии с приказом Департамента финансов ТО от 29.02.2012 № 8²⁵⁹ (далее – приказ ДФ ТО № 8). Для оценки качества управления бюджетным процессом используются 26 показателей по четырем направлениям: качество планирования местного бюджета, качество исполнения местного бюджета, качество ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, прозрачность бюджетного процесса. Полный перечень показателей, а также максимальные баллы, которые могут набрать муниципалитеты Томской области, представлены в Приложении N. Кроме того, следует отметить, что результаты оценки публикуются на сайте Департамента финансов ТО. Таким образом, баллы, набранные по результатам оценки управления бюджетным процессом, трансформируются в баллы для предлагаемой автором методики по выдаче грантов следующим образом:

$$OBR_i = \frac{PO_i * 90}{115}, \quad (17)$$

²⁵⁹Приказ Департамента финансов Томской области от 29.02.2012 № 8 «О мониторинге соблюдения муниципальными образованияами Томской области требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценке качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Томской области» (ред. от 05.03.2021). Справочная система «Консультант плюс».

где OBR_i – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам трансформации результатов оценки качества управления бюджетным процессом; PO_i – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по результатам оценки качества управления бюджетным процессом согласно приказу ДФ ТО № 8; 90 – максимально возможное количество баллов по итогам трансформации результатов оценки качества управления бюджетным процессом; 115 – максимально возможное количество баллов по итогам оценки качества управления бюджетным процессом согласно приказу ДФ ТО № 8.

Введение оценочного блока по качеству управления бюджетным процессом будет являться дополнительным стимулом для органов местного самоуправления повышать эффективность финансового управления своими территориями.

Четвертый этап. Суммирование достигнутых показателей оценки по всем блокам и подведение итоговых результатов с определением лидеров внутри каждой из сформированных групп.

Итоговая формула оценки для распределения грантов муниципальным образованиям региона выводится путем сложения баллов по трем вышеуказанным блокам: оценка технической эффективности в статике и динамике по пяти расчетным блокам, оценка проекта(ов) по использованию грантов, оценка качества управления бюджетным процессом (Рисунок 26).

$$OMO_i = SDEA_i + OP_i + OBR_i, \quad (18)$$

где OMO_i – количество баллов, набранное i -ым муниципальным образованием по итогам общей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по авторской методике.

Общая схема оценки представлена на Рисунке 26 и является, по сути, суммой трех оценочных блоков: оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления по развитию подведомственных территорий, оценка проектов по использованию грантовых средств и оценка управления бюджетным процессом на уровне муниципалитета. Такая методика, с авторской точки зрения, позволяет обеспечить, с одной стороны, агрегированную оценку эффективности результатов

деятельности местных органов, с другой – дополнительно простимулировать потратить полученные средства на развитие собственных территорий.

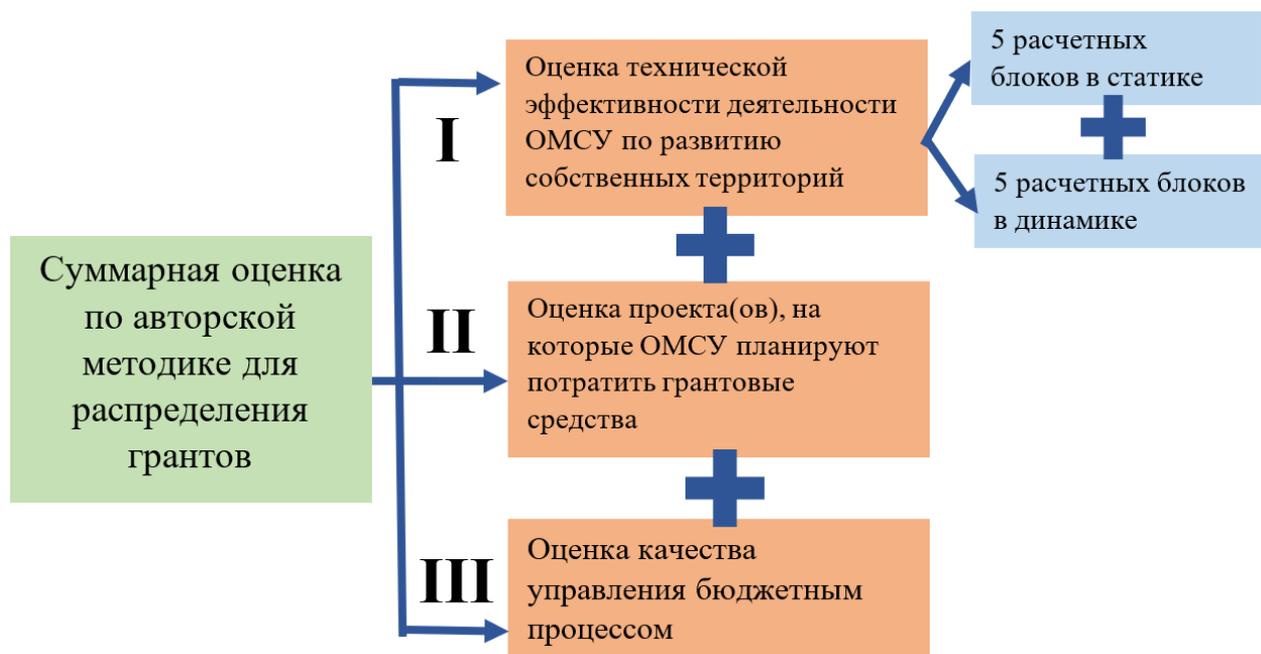


Рисунок 26 – Схема оценки МО для распределения грантов

Источник: составлено автором.

Выделение лидеров муниципальных образований среди схожих по уровню территориального развития групп отвечает более справедливой оценке муниципальных образований между собой. Кроме того, такой подход будет способствовать созданию условий для формирования центров роста в каждой из сформированных групп территорий, а муниципалитеты-лидеры будут становиться локомотивами социально-экономического развития региона за счет расходящегося эффекта на другие территории.

Выводы. Данный раздел направлен на поиск оптимальных решений при разработке методики оценки эффективности органов местного самоуправления в направлении развития собственных территорий с целью их финансового поощрения. Для учета асимметрии территорий муниципальных образований автором был разработан алгоритм многомерной классификации, выделяющий схожие по уровню территориального развития группы. Специфика методики заключается в том, что получателями грантов становятся муниципальные образования в каждой из выделенных групп. В качестве агрегированного

показателя уровня социально-экономического развития муниципальных образований предложен расчет показателя ВМП, в связи с чем автором была разработана методика расчета ВМП на базе модели Кобба–Дугласа, где основными факторами являются: инвестиции в основной капитал и среднегодовая численность занятых в экономике. Показатель ВМП является важной частью разработанной автором методики по оценке эффективности территориально развития. Общая оценка муниципалитетов по данной методике предусматривает три различных блока, позволяющих произвести оценку технической эффективности территориального развития в статике и динамике, оценку плана использования финансовых средств в случае их получения, а также оценить качество реализации бюджетного процесса на местах. Таким образом, автором предложен комплексный подход к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающий различные направления, итоговой целью которого является выделение стимулирующих грантов муниципальным образованиям.

3.2. Апробация методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов

В предыдущем разделе была описана теоретическая часть разрабатываемого автором финансового инструмента, отвечающего задаче стимулирования муниципальных образований по активизации своих усилий в направлении развития собственных территорий и учитывающего асимметрию территориального развития. Автором была предложена методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, по результатам которой будут определяться муниципалитеты-лидеры в каждой из сформированных по уровню территориального развития групп. В данном разделе будет произведено апробирование предложенной методики на примере Томской области.

Согласно авторской методике (Рисунок 23), необходимо на **первом этапе** провести кластеризацию муниципальных образований региона в соответствии с алгоритмом, представленным на Рисунке 24, с целью выделения групп (кластеров) МО с сопоставимым уровнем развития территории. Для кластеризации были использованы данные по итогам 2017 и 2016 годов (использовано среднее

арифметическое значение) по показателям, указанным в Таблице 20. «Первые 3 показателя описывают уровень обеспеченности собственными источниками доходов (налоговые и неналоговые) муниципальных образований Томской области. Бюджетная обеспеченность до выравнивания рассчитывается ежегодно Департаментом финансов ТО по утвержденной методике при составлении бюджета на очередной год и плановой период и представляет собой соотношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов»²⁶⁰. Таким образом, для исследования берутся данные с прогнозов на 2017 и 2018 год, рассчитанные по фактическим данным за 2016–2017 годы²⁶¹. Показатели с четвертого по шестой отражают уровень социально-экономического развития территории.

Следует отметить, что в рамках апробации предлагаемой методики, а также в процессе ее разработки автор отталкивался в том числе от имеющейся информационной базы в разрезе муниципальных образований. Значимой проблемой в ходе исследования явилась ограниченность статистических данных по муниципалитетам. Кроме того, большинство данных по ЗАТО Северск не публикуется, так как город является «закрытым» (в статистическом сборнике муниципальных образований Томской области информация отсутствует). Также в связи с маленьким размером г. Кедровый некоторые данные Томскстатом не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичной статистической информации²⁶²»²⁶³. Поэтому из 20 муниципалитетов региона кластерный анализ проводится только в отношении 18 МО. Расчетные значения исследуемых показателей представлены в Приложении Q. В целях описания исследуемого набора показателей представим основные параметры описательной статистики (Таблица 24).

²⁶⁰Закон Томской области от 13.08.2007 № 170-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Томской области».

²⁶¹Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://duma.tomsk.ru/document/view/1207> (дата обращения: 17.08.2020).

Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: https://duma.tomsk.ru/calendar/view/15_sobranie_zakonodatelnoj_dумы_tomskoj_oblasti (дата обращения: 09.07.2020).

²⁶²Федеральный закон от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

²⁶³Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 93.

Таблица 24 – Основные параметры описательной статистики, характеризующие исследуемые показатели²⁶⁴

№ п/п	Наименование показателя	Сред. значение (ариф.)	Медиана	Мин.	Макс.	Размах	Станд. отклон.	Квар, %
1	Налоговые и неналоговые в расчете на человека СД (тыс. р.)	10,4	7,2	6,0	26,8	20,8	6,2	59,8
2	Уровень обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами УСД (%)	22,6	20,4	10,0	45,1	35,1	9,1	40,2
3	Бюджетная обеспеченность до выравнивания БО	0,462	0,324	0,239	1,111	0,873	0,269	58,2
4	Число предприятий и организаций на 10 000 населения П	149	126	69,3	438	369	85	57,3
5	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций ЗП (р.)	37 008	32 910	23 099	64 011	40 912	12 813	34,6
6	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами ОТ (млн р.)	26 172	1 426	197	245 778	245 581	60 700	231,9

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата и Департамента финансов»²⁶⁵.

«На основании Таблицы 24 следует сделать выводы, что исследуемые показатели имеют высокий уровень дифференциации в 18 муниципалитетах Томской области. Об этом свидетельствуют коэффициенты вариации (свыше 34 % для всех показателей) и показатели размаха. Так, например, областной центр – г. Томск – имеет самый высокий уровень обеспеченности собственными доходами – 45,1 %, в то время как Тегульдетский район – самый низкий – 10,0 %. Показатель

²⁶⁴Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области за 2017 год. Официальный сайт Департамента финансов Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/2017-god> (дата обращения: 17.08.2020).

Данные отчета по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области (в разрезе муниципальных образований) Департамента финансов Томской области на 01.01.2017.

Муниципальные образования Томской области: Стат.сб./Томскстат-Т., 2018: 276 с.

Муниципальные образования Томской области: Стат.сб./Томскстат-Т., 2017: 286 с

²⁶⁵Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 98–99.

«отгружено товаров собственного производства» характеризует масштаб муниципальной экономики и целенаправленно исследуется в абсолютных значениях.

Определив показатели для проведения кластеризации, следующим шагом исследования является стандартизация исследуемых показателей для обеспечения сопоставимости результатов показателей с различными единицами измерения (реализуется в программе STATISTICA). На третьем шаге проводится кластеризация иерархическим методами. Иерархические методы были выбраны неслучайно, так как при их использовании не нужно знать заранее количество формируемых кластеров. Данное обстоятельство позволяет более естественным образом осуществить многомерную классификацию муниципальных образований. Среди иерархических методов существуют также разные методы объединения исследуемых объектов в группы. В рамках текущего анализа возьмем метод полной связи. В качестве меры расстояния связи будем использовать евклидово расстояние. Метод полных связей заключается в объединении кластеров таким образом, чтобы расстояние между ними было максимальным²⁶⁶»²⁶⁷. Рисунок 27 демонстрирует результаты кластерного анализа с применением метода полных связей для муниципалитетов Томской области по исследуемым показателям.

«На Рисунке 27 красной линией показано отсечение сформированных по результатам проведенного анализа кластеров. По результатам кластерного анализа сформированы четыре группы (кластера) МО. Следует отметить, что г. Томск находится на наиболее удаленном расстоянии от других кластеров. Прежде чем переходить к анализу кластеров, целесообразно сначала провести проверку устойчивости результатов полученной многомерной классификации согласно четвертому шагу предложенного алгоритма многомерной классификации.

²⁶⁶Близоруков М.Г. Статистические методы анализа рынка: учебно-метод. пособие. Екатеринбург : Ин-т управления и предпринимательства Урал. гос. ун-та, 2008. 75 с.

²⁶⁷Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 96.

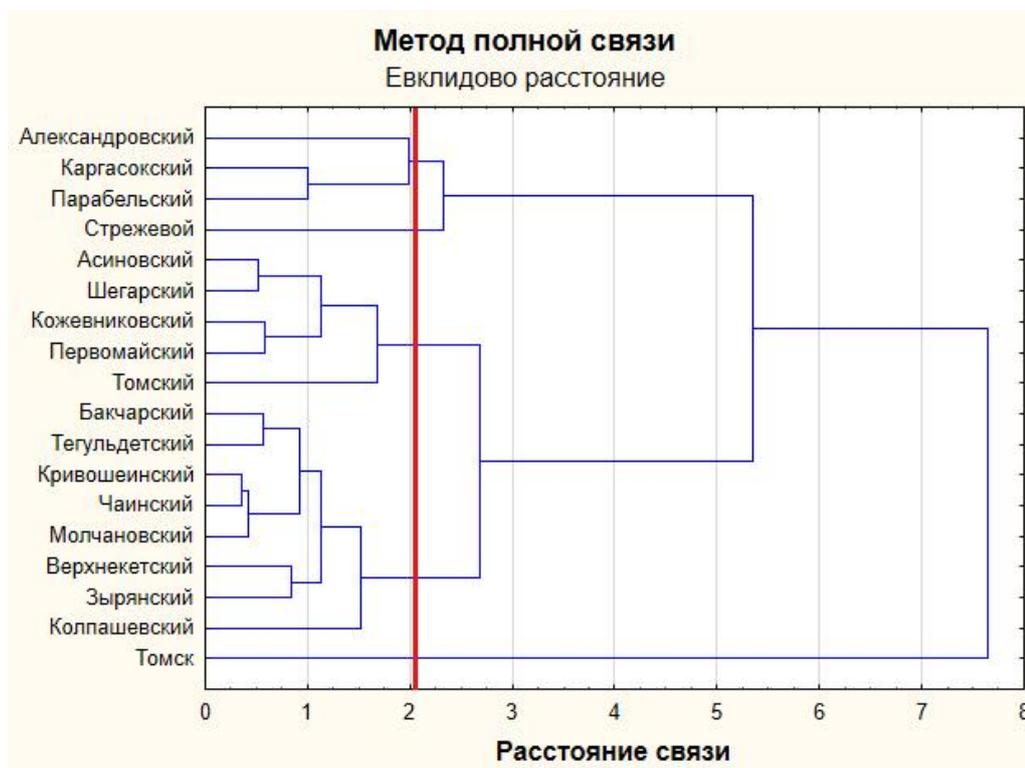


Рисунок 27 – Дендограмма муниципальных образований Томской области по уровню развития территорий

Источник: составлено автором.

В качестве проверки результатов кластеризации иерархическими методами проведем кластеризацию методом *k*-средних – одним из самых популярных среди исследователей²⁶⁸. Основное отличие данного метода от использованного ранее заключается в том, что число кластеров необходимо выбрать сразу. Кластеры формируются методом итераций посредством определения исследуемых объектов к тем кластерам, от которых они имеют наименьшее удаление от центра»²⁶⁹.

Учитывая, что в результате кластеризации методом полных связей получилось четыре кластера со значительным удалением, входящего в отдельную группу из 1 МО г. Томска от остальных кластеров, целесообразно провести следующую проверку: задать формирование четырех кластеров, а затем проверить результаты, определив уже три кластера. «Установив изначально число кластеров муниципальных образований в размере четырех и определив логику исходного

²⁶⁸Миркин Б.Г. Методы кластер-анализа для поддержки принятия решений ... 88 с.

²⁶⁹Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 97.

положения центров кластеров как постоянный интервал, получаем следующие результаты анализа методом к-средних»²⁷⁰ (Таблица 25).

Таблица 25 – Результаты кластеризации муниципалитетов Томской области методом к-средних (четыре кластера)

№	Кластер № 1 (Развитые)	Дистанция	№	Кластер № 2 (Самый развитый)	Дистанция
1	Александровский	0,501	1	Томск	0
2	Каргасокский	0,462	№	Кластер № 4 (наименее развитые)	Дистанция
3	Парабельский	0,184	1	Бакcharский	0,202
4	Стрежевой	0,601	2	Верхнекетский	0,228
№	Кластер № 3 (среднеразвитые)	Дистанция	3	Зырянский	0,314
1	Асиновский	0,249	4	Колпашевский	0,382
2	Кожевниковский	0,231	5	Кривошеинский	0,047
3	Первомайский	0,275	6	Молчановский	0,108
4	Томский	0,460	7	Тегульдетский	0,300
5	Шегарский	0,255	8	Чаинский	0,160

Источник: составлено автором.

Далее используем те же параметры, формируя уже три кластера. Результаты получаются аналогичными (Таблица 26), единственным отличием является то, что г. Томск присоединяется к кластеру № 1, где находятся наиболее развитые территории. При этом г. Томск имеет наиболее удаленное расстояние от центра данного кластера № 1 (в 2,3 раза больше, чем второй по удаленности г. Стрежевой).

Таблица 26 – Результаты кластеризации муниципалитетов Томской области методом к-средних для 3 кластеров (в части отличий от 4 кластеров)

№	Кластер № 1 (Развитые)	Дистанция
1	Александровский	0,779
2	Каргасокский	0,427
3	Парабельский	0,504
4	Стрежевой	0,809
5	Томск	1,832

Источник: составлено автором.

Следует отметить, что проверка сформированных результатов иерархическим методом соответствует результатам кластеризации методом к-

²⁷⁰Там же.

средних. Так, при формировании четырех кластеров г. Томск также имеет самое удаленное положение. «Также представим результаты дисперсионного анализа для перечня изучаемых показателей, сгруппированных по уровню развития муниципальных образований (Таблица 27).

Таблица 27 – Дисперсионный анализ кластеров муниципальных образований
Томской области

№ п/п	Показатель	Внутри-групповая дисперсия	Кол-во степеней свободы	Межгрупповая дисперсия	Количество степеней свободы	F-критерий	P (значимость) ²⁷¹
1	СД	14,890	3	2,110	14	32,940	0,000001
2	УСД	14,720	3	2,280	14	30,129	0,000002
3	БО	15,319	3	1,681	14	42,534	0,000000
4	П	15,170	3	1,830	14	38,679	0,000001
5	ЗП	15,503	3	1,497	14	48,312	0,000000
6	ОТ	15,634	3	1,366	14	53,397	0,000000

Источник: составлено автором.

«Следует отметить, что все показатели имеют статистически значимое различие на высоком уровне – между средними значениями исследуемых показателей внутри групп (кластеров) ($p < 0,01$). Таким образом, опираясь на результаты третьего и четвертого шагов кластеризации, можно сделать выводы об устойчивом характере проведенной многомерной классификации по исследуемым показателям²⁷². Результаты кластеризации представлены также графически на Рисунке 28 (4 кластера).

«В первый кластер № 1 (рассматриваем результаты с 4 МО) вошли все северные территории региона, относящиеся к нефтегазовому сектору, с самым высоким уровнем заработных плат (от 52,4 до 64,0 тыс. р.), самым высоким размером налоговых и неналоговых доходов в расчете на человека (от 14,9 до 26,8 тыс. р.). Также муниципалитеты, входящие в кластер, имеют самый высокий уровень собственных доходов (от 27,1 до 35,6 %, кроме г. Томска – 45,1 %)»²⁷³. Все

²⁷¹ Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 95.

²⁷² Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 90–103.

²⁷³ Там же.

муниципалитеты данного кластера граничат друг с другом и их можно отнести к развитым территориям.



Рисунок 28 – География кластеров муниципалитетов Томской области
Источник: составлено автором.

Областной центр – г. Томск – вошел в отдельный кластер № 2, что является экономически и логически обоснованным. В отношении уровня экономического развития и бюджетной обеспеченности собственными источниками доходов сопоставимые муниципальные образования в регионе отсутствуют. По четырем показателям из шести г. Томск имеет самые высокие значения (за исключением собственных доходов в расчете на человека и заработной платы).

В кластер № 3 входят четыре южных муниципальных образования и муниципалитет, имеющий отношения к Томской агломерации (Томский район). Асиновский и Первомайский районы имеют лесопромышленную специализацию, Кожевниковский и Шегарский – сельскохозяйственную. Данный кластер имеет средние показатели собственных доходов на человека (от 16,7 до 25,6 тыс. р.) и самый низкий уровень заработных плат (от 24,1 до 30,5 тыс. р.). Следует отметить, что этот кластер географически сосредоточен вблизи границ областного центра, что также говорит о преимущественном территориальном расположении данных

муниципальных образований. Кластер № 3 отнесем к среднеразвитым территориям.

Кластер № 4 является самым многочисленным, в него входят все шесть центральных территорий и два южных района. Тегульдетский и Зырянский районы имеют лесопромышленную специализацию, в остальных муниципалитетах преобладает бюджетный сектор. Кластер характеризуется низким уровнем предпринимательской активности (число предприятий и организаций в расчете на население от 69 до 133), средний уровень заработных плат обеспечивается преобладанием бюджетной сферы (от 23,1 до 39,8 тыс. р.). Примечательным является факт, что в данный кластер вошли все территории, опоясывающие кластер № 3 и не являющиеся близлежащими к областному центру, которые можно охарактеризовать как наименее развитые.

Выделенные по уровню территориального развития кластеры имеют как схожий уровень бюджетной обеспеченности и экономического развития, так и географическую связанность территорий между собой (Кластер № 1 и Кластер № 3 и 6 МО кластера № 3). В рамках разрабатываемой автором методики г. Томск целесообразно объединить с кластером № 1, который является наиболее развитым по исследуемым показателям и, следовательно, более подходящим к данному кластеру. Обоснованность такого решения подтверждают результаты кластеризации методом k-средних с формированием трех кластеров, где г. Томск объединился с вышеуказанным кластером № 1 (соответствующая группа МО). Таким образом, общее число кластеров в дальнейшем исследовании сокращено до трех.

Вторым этапом в процессе исследования, согласно методике, является расчет показателей ВМП для муниципальных образований региона. В рамках исследуемой работы «в качестве базы данных для построения регрессионного уравнения согласно методике, является расчет показателей ВМП для муниципальных образований, используя формулу $ВРП_t = A * K_{Pt}^\alpha * L_{Pt}^\beta$ (9), где K_{Pt} – значение фактора капитала в момент времени t; L_{Pt} – значение фактора труда в момент времени t; A – константа уравнения.

Принято решение взять три региона СФО: Томскую, Новосибирскую и Кемеровскую области. Исследуемый временной период включает данные с 2002 по 2017 год, составляя 48 наблюдений. В качестве факторов капитала и труда для модели Кобба–Дугласа взяты следующие доступные данные: инвестиции в основной капитал (млн р.) и среднегодовая численность занятых в экономике (тыс. человек). Вторым этапом являются результаты оценки регрессии по формуле (9), сформированной по заданным в исследовании критериям (Таблица 28). Далее производится расчет взвешивающего множителя p_i для муниципалитетов по формуле (10), используя коэффициенты α и β (Таблица 28).

Следует отметить, что показатель «среднегодовая численность занятых в экономике» не находит отражения в сборниках и официальных данных территориальных органов статистики, поэтому автор предлагает использовать другой показатель – «среднесписочная численность работников организаций». Учитывая, что для нахождения p_i требуется соотношение муниципальных и региональных показателей, необходимая для расчетов пропорция составит приблизительно аналогичное значение.

Таблица 28 – Результаты оценки регрессии для ВМП

Наименование показателя	Множественный R	R-квадрат	Нормированный R-квадрат	Стандартная ошибка	Наблюдения
Значение	0,951931915	0,906174371	0,902004343	0,216788824	48
Наименование показателя	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение	
Y-пересечение	2,48134	0,56075	4,424996102	0,000061	
Переменная X 1 (α)	0,78108	0,04276	18,26753666	0,000000	
Переменная X 2 (β)	0,22040	0,07254	3,038176575	0,003954	

Источник: составлено автором»²⁷⁴.

На четвертом этапе рассчитывается ВМП для муниципалитетов посредством перемножения ВРП на взвешивающий множитель $ВМП_{it} = p_i * ВРП_t$ (11). Следует отметить, что для получения оценки ВМП по всем муниципальным образованиям

²⁷⁴Татарникова В.В., Чистякова Н.О., Антонова И.С. Оценка эффективности развития муниципалитета: валовый продукт и предприятия-флагманы // Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2020. № 1 (57). С. 7–13.

необходимо сделать приблизительную оценку отсутствующих данных по г. Кедровый и г. Северск. Так, для оценки среднесписочной численности работников организаций использовалось отношение данного показателя к численности населения трудоспособного возраста по сопоставимым по размеру муниципальным образованиям (для г. Кедровый-Тегульдетский, для г. Северск-г. Стрежевой). Инвестиции в основной капитал по г. Северск рассчитывались обратным путем посредством вычитания из данных по региону в целом суммы показателей по остальным 19-ти муниципалитетам.

Таким образом, по итогам расчетов суммарный ВМП в 2016 году по всем муниципалитетам составил 86,5 % в ВРП 2016 года (415 511,4 и 480 156,3 млн р.). В 2017 году суммарный ВМП составил 457 323,6 млн р., ВРП 2017 – 511 025,1 млн р. (89,5 % в ВРП) (Приложение R). Наибольшее значение ВМП по расчетам за 2016–2017 годы наблюдается у следующих пяти муниципалитетов: г. Томск, Парабельский район, г. Северск, Каргасокский и Александровский районы. Сопоставляя полученные результаты с показателем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работы и услуг (ОТ), приходим к заключению, что вышеуказанные муниципальные образования лидируют (кроме г. Северска – нет возможности оценить). Данный факт позволяет сделать вывод в пользу корректности приблизительной оценки ВМП.

Последним этапом является подбор корректирующего коэффициента для итоговой приближенной оценки ВМП. Итоговая оценка ВМП с учетом корректирующего коэффициента представлена в Приложении R. Корректирующий коэффициент находился путем подбора значений до уровня, когда суммарный ВМП по всем муниципальным образованиям достиг значения ВРП. Автор подчеркивает, что данный метод не претендует на исключительную точность оценки ВМП, а является относительно простым инструментом для расчета в условиях ограниченности доступных данных по муниципальным образованиям и представляется целесообразным для использования и решения дальнейших исследовательских задач.

Третьим этапом в рамках предлагаемой автором методики является оценка достигнутых результатов муниципальных образований по каждому из трех предложенных направлений-блоков.

Первый блок включает в себя оценку эффективности деятельности органов власти в статике и динамике по развитию собственных территорий муниципальных образований посредством DEA-анализа в разрезе сформированных ранее групп. По результатам кластерного анализа (Таблица 25, Таблица 26) было в итоговом виде сформировано три кластера, с объединением г. Томска с наиболее развитым кластером № 1, по заданным в ходе исследования показателям. Таким образом, для DEA-анализа автор предлагает следующие три группы муниципальных образований (кластера), имеющих схожий уровень развития территорий: 2 группы по 5 МО и 1 группа по 8 МО (всего 18 муниципалитетов).

Согласно Таблице 22 DEA-анализ будет производиться по пяти расчетным блокам входных и выходных показателей по три в каждой группе (всего 15 показателей). Оценка t_e для исследуемых показателей будет проводиться по данным муниципалитетов региона за 2017 год. Далее по тем же самым показателям проводится расчет индекса Малмквиста MPI , реализуемый посредством сравнения наборов показателей двух периодов: 2017 и 2016 годов. Результаты расчетов DEA-анализа представлены в Приложении S (Таблица S.1).

В рамках предлагаемой системы конвертации статических коэффициентов технической эффективности t_e и динамических MPI (Таблица 23) автор предлагает для t_e предусмотреть единый подход к трансформации в баллы. Это обусловлено спецификой расчета самого показателя, который находится в пределах от 0 до 1. Что касается MPI , то в данном случае такое ограничение отсутствует и по некоторым расчетным блокам прирост технической эффективности у всех муниципальных образований незначительный, а по другим наоборот. В связи с этим автором предложен различный подход к конвертации MPI в баллы в целях нивелирования большой разницы в приросте, влекущей за собой значимый вклад в итоговый рейтинг. Следует отметить, что данная система конвертации является гибкой и может меняться в зависимости от полученных результатов. Итоговый

рейтинг муниципальных образований, конвертированный в баллы, представлен в Таблице 29.

По результатам оценки технической эффективности (te) наибольшее количество баллов набрали: Кластер № 1 – г. Томск и г. Стрежевой, Кластер № 2 – Асиновский и Томский районы, Кластер № 3 – Зырянский, Колпашевский и Тегульдетский районы. В результате оценки индекса Малмквиста (MPI) по двум кластерам сформировалась следующая ситуация: один лидер (в кластере № 3 – 2) остался неизменным второй лидер, из числа ранее сформированных лидеров изменился. В кластере № 1 итоговые лидеры соответствуют результатам оценки технической эффективности.

Наличие оценки изменения технической эффективности в динамике повлекло за собой изменение итоговой таблицы лидеров. Таким образом, итоговыми лидерами стали: Кластер № 1 – г. Томск и г. Стрежевой, Кластер № 2 – Асиновский и Первомайский районы, Кластер № 3 – Верхнекетский, Зырянский и Тегульдетский районы. Учитывая количество муниципальных образований в кластерах, для соблюдения пропорции (от 30 до 50 % поощряемых МО в группе) автор предлагает в целях финансового стимулирования для кластеров № 1 и 2 выделить двух лидеров, а для кластера № 3 – трех. Таким образом, общее количество муниципалитетов, получающих гранты в рамках разрабатываемой автором методики распределения, составит 7 МО. Также стоит отметить, что данное распределение предлагается в действующих условиях, относительно имеющегося количества муниципальных образований в разрезе групп (учитывая в том числе доступность статистических данных) и желаемой пропорции поощряемых муниципалитетов.

Таблица 29 – Результаты бальной оценки муниципальных образований Томской области в разрезе кластеров

Наименование МО		te					Итого te	MPI					Итого MPI	Итого баллов SDEA
		РБ № 1	РБ № 2	РБ № 3	РБ № 4	РБ № 5		РБ № 1	РБ № 2	РБ № 3	РБ № 4	РБ № 5		
Кластер № 1														
1	Александровский	10	1,72	8,17	2,3	3,95	26,14			2,66	9,28	0,7	12,64	38,78
2	Каргасокский	4	1,72	10	1,19	5,17	22,08	8,49		2,57			11,06	33,14
3	Парабельский	3,1	1,96	7,57	0,87	10	23,5	0,57			1,2	1,12	2,89	26,39
4	г. Томск	10	10	10	7,9	0,52	38,42		3,6	2,44	1,18		7,22	45,64
5	г. Стрежевой	10	4,25	5,13	10	0,76	30,14		1,36			7,3	8,66	38,8
Кластер № 2														
1	Асиновский	7,6	9,79	2,78	6,1	10	36,27		0,56		1,02	35,5	37,08	73,35
2	Кожевниковский	4,84	5,54	5,69	7,06	3,72	26,85	3,18		1,61			4,79	31,64
3	Первомайский	8,28	5,51	2,66	3,61	10	30,06	3,84	1,24		0,08	25,7	30,86	60,92
4	Томский	10	10	10	10	6,81	46,81	1,68		1,81	4,16		7,65	54,46
5	Шегарский	10	6,55	3,31	2,45	5,52	27,83	15,18	7,96			3,9	27,04	54,87
Кластер № 3														
1	Бакчарский	8,28	3,5	7,08	2,77	8,07	29,7			10,92	1,56		12,48	42,18
2	Верхнекетский	10	5,96	10	2,17	3,65	31,78	1,95		2,08	2,76	8,84	15,63	47,41
3	Зырянский	6,33	4,15	4,58	6,97	10	32,03	4,29	0,2		1,08	15,3	20,87	52,9
4	Колпашевский	8,02	10	9,74	4,71	7,09	39,56			1,44	4,04		5,48	45,04
5	Кривошеинский	2,53	5,48	3,86	10	10	31,87		4,36	0,48	7,18	0,34	12,36	44,23
6	Молчановский	9,24	4,36	3,16	0,7	9,2	26,66		0,24	13,08			13,32	39,98
7	Тегульдетский	10	2,63	10	10	10	42,63	3,12				5,1	8,22	50,85
8	Чаинский	4,3	5,33	3,67	1,7	10	25	0,66	0,64	4,67	5,14		11,11	36,11

Источник: составлено автором.

Вторым блоком в рамках предложенной автором методики является конкурсная оценка плана использования трансфертов в части предлагаемых муниципалитетами проектов для реализации на своих территориях. Данный блок оставим только в теоретической части, так как его апробирование на практике не представляется возможным.

Третьим блоком идет оценка качества управления бюджетным процессом, проводимая ежегодно Департаментом финансов ТО. Данная оценка по итогам 2017 года, согласно приказу ДФ ТО № 8, а также трансформированные результаты оценки в соответствии с предлагаемым автором подходом для методики представлены в Приложении S, Таблице S.2.

На четвертом этапе предлагаемой автором методики подводятся итоговые результаты оценки. В связи с тем, что моделировать результаты оценки по очной защите проектов муниципалитетами Томской области не представляется целесообразным, представим результаты реальной оценки по двум блокам авторской методики (SDEA+ОВР) (Таблица 30).

Таблица 30 – Результаты итоговой бальной оценки муниципальных образований Томской области согласно предлагаемой автором методике

№ п/п	Наименование МО	Оценка SDEA (баллы)	Оценка ОВР (баллы)	ИТОГО ОМО (баллы)
Кластер № 1				
1	г. Томск	45,64	61,11	106,75
2	г. Стрежевой	38,8	60,31	99,11
3	Александровский	38,78	56,11	94,89
4	Парабельский	26,39	64,96	91,35
5	Каргасокский	33,14	51,17	84,31
Кластер № 2				
1	Асиновский	73,35	54,34	127,69
2	Первомайский	60,92	62,41	123,33
3	Шегарский	54,87	61,58	116,45
4	Томский	54,46	60,08	114,54
5	Кожевниковский	31,64	57,21	88,85
Кластер № 3				
1	Зырянский	52,9	62,46	115,36
2	Тегульдетский	50,85	61,34	112,19
3	Кривошеинский	44,23	62,61	106,84
4	Колпашевский	45,04	60,26	105,30

№ п/п	Наименование МО	Оценка SDEA (баллы)	Оценка ОВР (баллы)	ИТОГО ОМО (баллы)
5	Верхнекетский	47,41	57,72	105,13
6	Бакчарский	42,18	60,85	103,03
7	Чаинский	36,11	64,24	100,35
8	Молчановский	39,98	59,48	99,46

Источник: составлено автором.

В результате оценки по двум расчетным блокам (SDEA и ОВР) предлагаемой автором методики лидеры среди муниципальных образований в разрезе кластеров соответствуют лидерам по SDEA. Наибольшая дифференциация итоговых результатов оценки наблюдается в кластере № 2 (коэффициент вариации SDEA 28 %), наименьшее – в кластере № 3 (коэффициент вариации SDEA 12 %) (Приложение S, Таблица S.3). Следует отметить, что результаты оценки блока ОВР сгладили дифференциацию итоговой оценки ОМО в разрезе кластеров. В процессе апробации авторской методики с учетом асимметрии показателей бюджетной обеспеченности и экономического развития были сформированы группы муниципальных образований, имеющих сопоставимый уровень развития территорий по данным критериям. В каждой группе таких территорий выделены свои муниципалитеты-лидеры, которые имеют потенциал стать центрами роста и выступать в качестве локомотивов развития региона. В пользу данного положения говорит также географическая связанность выделенных групп территорий по уровням развития (северные территории, кластер № 2, 6 МО кластера № 3), в каждой из которых целесообразным представляется формирование своих центров роста.

Выводы. В данном разделе произведена апробация предложенной автором методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях выдачи стимулирующих грантов. Апробация произведена на 18-ти муниципальных образованиях Томской области в соответствии с основными четырьмя этапами ее проведения. Разработанный автором алгоритм кластеризации позволил выделить три группы муниципалитетов по уровню территориального развития, используя показатели бюджетной обеспеченности и СЭР (в связи с выделением в отдельный кластер г.

Томск был присоединен к наиболее развитой группе). Произведена оценка по двум расчётным блокам из трех, предлагаемых в методике (без оценки проектов), и определены лидеры в каждой группе по количеству набранных баллов, которые представляют собой лучшие муниципальные практики за исследуемый период по данным направлениям.

3.3. Методические рекомендации повышения эффективности межбюджетного регулирования для обеспечения стимулирования развития муниципальных образований

В ходе диссертационного исследования была выявлена важность создания эффективной системы распределения финансовых средств между бюджетами различного уровня, целесообразность совершенствования инструментов предоставления межбюджетных трансфертов, а также создания условий для сбалансированного развития экономики. Данные задачи были поставлены в следующих действующих государственных программах: управление государственными финансами²⁷⁵ и развитие федеративных отношений²⁷⁶. Также в работе упоминалось, что в Указе Президента РФ от 16.01.2017²⁷⁷ ставятся задачи по совершенствованию механизмов стимулирования муниципальных образований наращивать собственный экономический потенциал на своих территориях, в том числе посредством модернизации инструментов межбюджетных трансфертов. Кроме того, данным документом декларируется необходимость частичного зачисления налоговых доходов, поступающих в региональные бюджеты, в пользу местных бюджетов, для случаев, когда начисление налогов было обеспечено за счет усилий органов местного самоуправления. Стоит упомянуть тот факт, что Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию 2020 года отметил, что полномочия, а также реальные возможности местного самоуправления должны быть расширены и

²⁷⁵Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» (ред. от 29.03.2019). Справочная система «Консультант плюс».

²⁷⁶Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами"» (ред. от 26.12.2019). Справочная система «Консультант плюс».

²⁷⁷Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Справочная система «Консультант плюс».

укреплены²⁷⁸. Таким образом, учитывая специфику современной системы межбюджетного регулирования РФ, для повышения самостоятельности, финансовой независимости и заинтересованности в эффективной работе органов местного самоуправления целесообразно внесение изменений действующую систему как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Во-первых, большим недостатком для понимания реальной картины обеспеченности источниками собственных доходов как местных бюджетов, так и бюджетов субъектов РФ является определение «собственные доходы», данное Бюджетным кодексом РФ (все источники доходов за исключением субвенций). Данное обстоятельство вводит в заблуждение лиц, не владеющих на должном уровне спецификой межбюджетных отношений, и затрудняет анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления. Особенно данный факт является камнем преткновения, когда от таких лиц зависит принятие решений по тем или иным вопросам, влияющим в том числе на территориальное развитие. Таким образом, автор считает целесообразным внесение изменений в статью 47 БК РФ, в части понимания под собственными доходами бюджетов исключительно налоговых и неналоговых доходов. Данная мера позволит проводить более прозрачную аналитику состояния бюджетной обеспеченности, своевременно выявлять проблемы определенных территорий, разрабатывать и реализовывать перечень мероприятий с учетом выявленных проблем, тенденций и оценок бюджетной обеспеченности, направленных на увеличение собственных доходов и решение проблемных областей.

В работе неоднократно освещалась сложившаяся в системе межбюджетных отношений и имеющая устойчивый характер ситуация очень низкой обеспеченности местных бюджетов собственными источниками доходов. Бюджетно-налоговая политика и сложившаяся система межбюджетного регулирования с чрезмерной централизацией финансовых ресурсов на

²⁷⁸Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020. Официальный сетевой ресурс Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.09.2020).

федеральном уровне не способствуют стимулированию местных органов власти прилагать усилия для социально-экономического развития территорий. Данная проблема является актуальной для всех субъектов РФ в большей или меньшей степени и требует комплексного подхода к ее решению. Однако первое, что рационально и необходимо делать, по мнению автора, – это передавать, прежде всего, дополнительные налоговые источники доходов в местные бюджеты. В пользу этой меры говорят многие исследователи в своих работах. Т.В Сумская, например, говорит, что «финансовая помощь должна быть вторичной по отношению к установлению собственной налоговой базы»²⁷⁹. Автор разделяет данную позицию и отмечает, что на текущий момент трансфертные платежи имеют главенствующую роль в местных бюджетах. Н.В. Ворошилов в своей работе сделал краткий обзор основных предложений научного сообщества по закреплению налоговых источников за местными бюджетами²⁸⁰. Среди таких предложений следует отметить передачу ставки налога на прибыль или ее части, зачисляемой в федеральный бюджет (от 0,5 до 1 %), увеличение норматива налога на доходы физических лиц, зачисляемого в местные бюджеты, до норматива не менее 70 %, а также передачу на постоянной основе налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН).

Для повышения собственных доходов муниципальных образований Томской области автор предлагает следующее решение, продиктованное прежде всего возможностью его реализации для региона без внесения изменений в федеральное законодательство, – передачу прямых налоговых полномочий предлагается осуществлять по двум налогам: транспортный налог и УСН. Автор предлагает передать 50 % норматива отчислений от транспортного налога в местные бюджеты (сейчас 100 % идет в областной бюджет). Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления осуществлять мероприятия по повышению собираемости данного налога и снижению задолженности

²⁷⁹Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности местного самоуправления ... С. 79.

²⁸⁰Ворошилов Н.В. Проблемы финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 2. С.77–90.

(недоимка по налогу на 01.01.2020 349 млн р.)²⁸¹, выявлению неучтенных объектов (касается транспортных средств, используемых в сельской местности, например, трактора и т. п.). Кроме того, это увеличит поступления в дорожные фонды муниципалитетов, что будет стимулировать муниципальные власти осуществлять строительство и ремонт местной сети дорог. Развитие транспортной инфраструктуры, в свою очередь, является неотъемлемым фактором социально-экономического развития территории в целом.

В последние годы распределение норматива зачисления УСН в Томской области сложилось на уровне 70 % в областной бюджет и 30 % в бюджеты муниципальных образований (актуально также для 2021 года). Автор предлагает полностью передать данный налог в размере 100 % для зачисления в местные бюджеты. Данная мера позволит сконцентрировать все доходы от применения упрощенных режимов налогообложения в руках органов местного самоуправления. Кроме того, это повысит заинтересованность муниципалитетов развивать малое и среднее предпринимательство на своих территориях.

Предложенные автором меры, естественно, не решат полностью проблем с низкой обеспеченностью собственными источниками доходов местных бюджетов региона, однако позволят увеличить их финансовую самостоятельность. Автор считает целесообразным начать реализовывать шаги в данном направлении, позволяющие в дальнейшем сформировать тенденцию к повышению финансовой независимости местных бюджетов. По оценочному расчету поступлений транспортного налога (ТН) в размере 50 % в местные бюджеты при полной передаче УСН, по итогам 2018 года получилась следующая картина (Таблица 31).

Для оценки поступлений транспортного налога в бюджеты муниципальных образований использованы данные начислений налога из отчета налоговых органов 5-ТН о суммах, подлежащих уплате в бюджет в разрезе

²⁸¹Отчет о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации 4-НМ на 01.01.2020. Федеральная налоговая служба [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn70/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8510257/ (дата обращения: 11.06.2020).

муниципалитетов. Полученная доля муниципальных образований в общей сумме начислений использовалась для оценки поступлений транспортного налога. Таким образом, в случае передачи части (50 %) транспортного налога и оставшихся 70 % УСН дополнительная сумма поступлений в местные бюджеты составит 2 156 млн р.

Таблица 31 – Результаты прогнозной оценки передачи ТН и УСН в бюджеты муниципальных образований по итогам 2018 года, тыс. р.

№ п/п	Наименование МО	Налоговые доходы	УСН по нормативу 30 %	Доля собств. доходов, %	Доп. поступл. от 50 % ТН	Доп. поступл. от 70 % УСН	Доля собств. доходов с доп. доходами, %
1	Александровский	146 702	2 497	31,4	3 096	5 826	32,7
2	Асиновский	246 208	11 978	22,9	10 746	27 950	26,2
3	Бакcharский	44 848	1 972	8,8	3 123	4 601	9,9
4	Верхнекетский	163 427	5 777	17,2	3 900	13 480	19,0
5	Зырянский	90 066	2 678	18,6	4 033	6 248	20,5
6	Каргасокский	274 138	7 117	25,4	6 987	16 607	27,2
7	Кожевниковский	140 865	2 795	20,6	5 345	6 522	22,0
8	Колпашевский	340 757	9 118	21,9	11 638	21 276	23,8
9	Кривошеинский	101 671	3 029	15,5	3 701	7 067	17,0
10	Молчановский	94 100	1 277	17,6	3 342	2 979	18,6
11	Парабельский	204 698	2 790	30,6	4 872	6 509	32,0
12	Первомайский	116 290	4 540	15,7	5 421	10 593	17,7
13	Тегульдeтский	49 198	1 838	13,3	2 163	4 289	14,8
14	Томский	664 193	34 244	27,0	33 105	79 902	30,8
15	Чаинский	94 264	1 502	16,3	3 368	3 504	17,4
16	Шегарский	129 895	2 868	27,3	5 247	6 692	29,3
17	г. Томск	6 129 720	596 655	43,7	209 825	1 392 194	53,4
18	г. Стрежевой	412 261	20 163	26,7	26 234	47 046	30,4
19	г. Кедровый	15 315	1 167	13,1	1 254	2 724	15,2
20	г. Северск	902 041	46 006	25,9	35 040	107 346	29,2
	ИТОГО	10 360 656	760 010	29,9	382 441	1 773 356	35,2

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области и отчета 5-ТН Федеральной налоговой службы по Томской области²⁸².

Обеспеченность собственными источниками доходов (налоговые и неналоговые доходы) увеличится в целом на 5,3 %, если сумму общих доходов, в том числе с межбюджетными трансферами, в 2018 году считать неизменной. Следует отметить, что с 2021 года была произведена отмена ЕНВД, и часть

²⁸²Отчет о налоговой базе и структуре начислений по транспортному налогу форме 5-ТН за 2018 год. Федеральная налоговая служба [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/m70/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8950591/ (дата обращения: 13.06.2020).

налогоплательщиков данного специального режима должна перейти на УСН, другая – на патент. Поэтому дополнительные доходы от передачи УСН должны увеличиться, однако более точную оценку можно дать только по итогам 2021 года, когда будут доступны данные налоговых органов.

От прямой передачи налоговых полномочий вернемся непосредственно к теме модернизации инструментов межбюджетного регулирования, имеющих стимулирующий характер. Так, для финансирования грантов, распределяемых по итогам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в рамках предлагаемой автором методики, необходимо выделить дополнительные средства в областном бюджете. Учитывая ограниченность финансовых ресурсов региональных бюджетов в целом и областного бюджета Томской области в частности, а также высокий уровень выравнивающих трансфертов в доходах местных бюджетов, автор предлагает следующее:

1. Снизить уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, используемый при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2. Направить высвободившиеся средства областного бюджета на финансирование грантов в целях стимулирования органов местного самоуправления.

На текущий момент в качестве критерия выравнивания в регионе установлен уровень 90 % от самого обеспеченного муниципального образования (г. Томск). Автор предлагает уменьшить данный критерий на 10 % и установить в качестве уровня выравнивания 80 %. В Приложении У, Таблице У.1, проиллюстрировано отставание МО от действующего критерия выравнивания муниципалитетов региона и предлагаемого автором в расчетных условиях для 2017 года, аналогичным образом представлены расчеты для 2019 года в Таблице У.2. Автор провел расчеты высвобождаемых средств при снижении критерия до 80 % согласно условиям предоставления дотаций в 2019 году. По

дополнительному нормативу от НДФЛ в счет замещения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитеты ежегодно должны давать свое согласие на его предоставление, поэтому для примерной оценки финансовых средств в денежной форме целесообразно воспользоваться сложившемся уровнем отношения объема замещения к общей сумме Фонда финансовой поддержки МР(ГО) (в 2019 – 34,2 %). Автор произвел расчет высвобождаемых денежных средств по каждому муниципалитету, что составит порядка 500 млн р. при снижении критерия выравнивания до 80 % (Приложение U, Таблица U3). Автор предлагает направить часть этих средств на выделение грантов муниципалитетам по предлагаемой выше методике. Предположим, 300 млн р. из этих средств можно оставить на Грантовый Фонд, формируемый в целях стимулирования органов местного самоуправления по повышению эффективности их деятельности в направлении развития собственных территорий (далее – Грантовый Фонд). Остальные средства, высвободившиеся за счет снижения критерия выравнивания, составляющие 200 млн р. автор предлагает направить на дополнительное финансирование проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования.

Для иллюстрации механизма распределения средств в Грантовом Фонде предположим, что объем финансирования заложен в размере 300 млн р. Размер финансирования по кластерам распределяется пропорционально количеству лидеров, поощряемых в кластере. Таким образом, финансирование по кластерам составит: Кластер № 1 – 85 млн р., Кластер № 2 – 85 млн р., Кластер № 3 – 130 млн р.

В качестве системы распределения финансовых ресурсов среди лидеров автор предлагает следующий подход:

1. Учет общего количества баллов, набранных МО;
2. Корректировка с учетом численности населения МО.

Для расчета суммы грантов для лидеров, имеющих наибольшую численность населения в кластерах, применяется следующая формула:

$$SG_{l1} = \frac{FK_m}{OMO_i} * \sum_{i=1}^n OMO_i * KK, \quad (19)$$

где SG_{l1} – сумма гранта для муниципального образования l_1 с наибольшей среднегодовой численностью населения (для кластера № 3 это 2 МО с наибольшей численностью среди лидеров); FK_m – сумма, выделяемая Грантовым Фондом для кластера m ; n – количество поощряемых лидеров среди муниципальных образований для кластера m ; KK – корректирующий коэффициент с учетом соотношения численности населения.

Сумма грантов для лидеров среди МО с наименьшим показателем среднегодовой численности населения определяется так:

$$SG_{l2} = FK_m - \sum_{l1=1}^k SG_{l1}, \quad (20)$$

где SG_{l2} – сумма гранта для муниципального образования l_2 с наименьшей среднегодовой численностью населения; FK_m – сумма, выделяемая Грантовым Фондом для кластера m ; k – количество лидеров среди МО, имеющих среднегодовую численность выше, чем у муниципального образования l_2 для кластера m .

Другими словами, для кластеров № 1 и 2 это трактуется как вычитание из Грантового Фонда, предусмотренного для данных кластеров, суммы гранта для муниципального образования, имеющего наибольшую среднегодовую численностью населения (SP_{max}). Для кластера № 3 вычитается сумма гранта для муниципального образования с SP_{max} и сумма гранта для муниципального образования со средней численностью населения в кластере.

Корректировка распределения средств с учетом численности населения предлагается следующим образом. Необходимо найти среднегодовую численность населения по последним годовым статистическим данным. Так как планирование основных параметров регионального бюджета в Томской области осуществляется в летний период на очередной финансовый год и плановый период²⁸³, то среднегодовая численность населения рассчитывается так:

²⁸³Закон Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области» (ред. от 09.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

$$SP_i = \frac{P_1 + P_2}{2}, \quad (21)$$

где SP_i – среднегодовая численность населения i -го муниципального образования; P_1 – численность населения по состоянию на 1 января текущего финансового года; P_2 – численность населения по состоянию на 1 января предыдущего финансового года.

Далее в каждом из трех кластеров среди лидеров выделяется муниципалитет, имеющий наибольшую среднегодовую численность населения, проживающего на его территории. Затем находится соотношение численности населения данного МО к численности населения другого лидера(ов) в разрезе кластеров. Корректировка с учетом численности осуществляется по указанной системе в Таблице 32.

Таблица 32 – Корректирующие коэффициенты с учетом соотношения численности населения

№ п/п	Соотношение среднегодовой численности населения (SP) МО (лидера в кластере) к другим МО	Корректирующий коэффициент КК
1	от 1 до 2	1,05
2	от 2 до 4	1,1
3	от 4 до 7	1,2
4	свыше 7	1,3

Источник: составлено автором.

Результаты расчета сумм грантов, согласно вышеуказанным формулам, и основные параметры расчета представлены в Таблице 33. По итогам распределения грантов корректировка с учетом численности увеличила сумму грантов относительно первоначальной бальной оценки для г. Томска на 13 223,2 тыс. р., для Асиновского района на 4 323,8 тыс. р., для Кривошеинского и Зырянского района соответственно на 4 153,6 и 2 242,4 тыс. р.

Таблица 33 – Результаты расчета суммы грантов для лидеров среди муниципальных образований Томской области

№ п/п	Наименование лидеров	ОМО	Сумма гранта без корректировки на численность, тыс. р.	(SP) в 2017 году	Отношение SP МО (SP _{макс} в кластере/ Sp _i)	Корректирующий коэффициент КК	Сумма гранта с учетом корректировки на численность, тыс. р.
1	г. Томск	106,75	44 077,3	594 627	14,3	1,3	57 300,5
2	г. Стрежевой	99,11	40 922,7	41 604	1,0	1,0	27 699,5
Кластер 1	ИТОГО	205,86	85 000,0	636 231			85 000,0
1	Асиновский	127,69	43 238,2	33 915	2,0	1,1	47 562,0
2	Первомайский	123,33	41 761,8	16 868	1,0	1,0	37 438,0
Кластер 2	ИТОГО	251,02	85 000,0	50 783			85 000,0
1	Зырянский	115,36	44 848,2	11 828	1,9	1,1	47 090,7
2	Тегульдетский	112,19	43 615,8	6 080	1,0	1,0	37 219,8
3	Кривошеинский	106,84	41 535,9	12 171	2,0	1,1	45 689,5
Кластер 3	ИТОГО	334,39	130 000,0	18 250			130 000,0

Источник: составлено автором.

Основные этапы распределения Грантового Фонда в разрезе кластеров представлены на Рисунке 29.

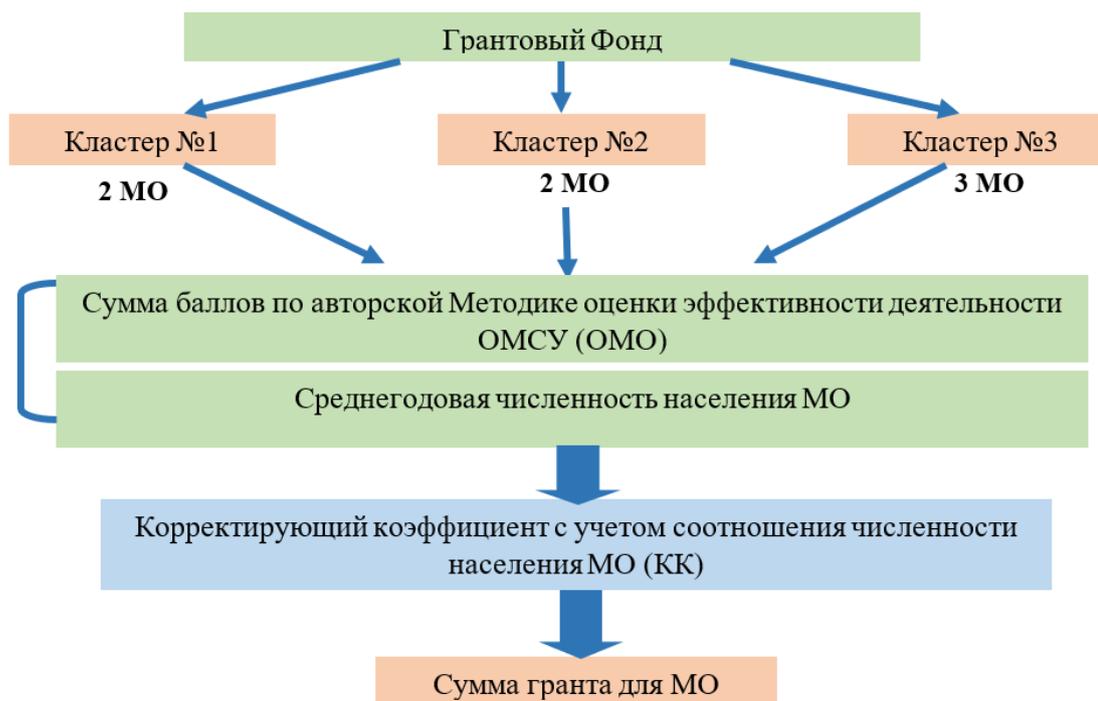


Рисунок 29 – Схема распределения Грантового Фонда

Источник: составлено автором.

Внедрение Грантового Фонда с одновременным снижением критерия выравнивания бюджетной обеспеченности при расчете дотаций на выравнивание МР (ГО) позволит сбалансировать на территории Томской области выравнивающие и стимулирующие инструменты межбюджетного регулирования. Кроме того, распределение средств из Фонда, согласно предлагаемой методике, учитывающей асимметрию развития территорий при их сравнении, обеспечивает более справедливый подход к оценке достигнутых результатов муниципальными образованиями. А определение лидеров в каждой группе территорий, сопоставимых по уровню развития, будет способствовать формированию центров роста, размещенных в различных точках региона (все кластеры имеют географическую связанность территорий, Рисунок 28). За счет расходящегося эффекта будет также происходить развитие других территорий, имеющих транспортные и экономические связи с центрами роста.

Кроме Грантового Фонда в целях повышения стимулирования местных органов власти автор предлагает развивать также инструмент инициативного бюджетирования на территории. Рассмотрим сложившуюся структуру финансирования проектов, реализованных в 2018–2020 годах (Рисунок 30). Следует отметить рост средств, выделяемых на данные цели из областного бюджета в 2019 году – 171 % (+16,3 млн р.). Кроме того, на 1,8 млн р. (7 % в структуре 2020 года) увеличилась сумма и доля финансирования проектов со стороны граждан, присутствует также участие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Наблюдается рост софинансирования со стороны местных бюджетов по сравнению с 2019 годом (+1,7 млн р.). Следует отметить, что по итогам 2018 года было профинансировано всего 35 проектов, а запланированная сумма финансирования по всем источникам, в отличие от суммы, указанной на Рисунке 30, составляла 33,4 млн р. (один из проектов, на которые выделено финансирование, реализован не был).

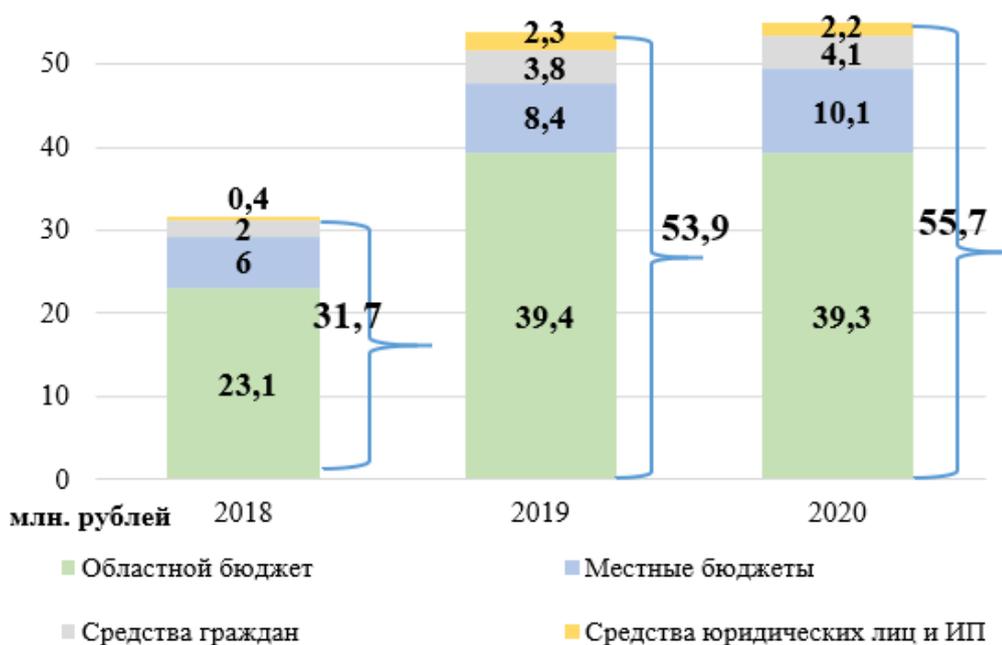


Рисунок 30 – Структура финансирования реализованных проектов по инициативному бюджетированию в 2018–2020 годах

Источник: составлено автором на основе²⁸⁴.

По итогам 2019 года было поддержано 72 проекта. Кроме того, было увеличено финансирование с 25 до 39,4 млн р. (с учетом экономии по факту выполненных работ) в связи с тем, что ни один из заявленных проектов от Каргасокского и Чаинского районов, а также г. Томска и г. Северска первоначально не прошел²⁸⁵. В 2020 году финансирование данного направления составило 39,3 млн р., реализовано 59 проектов (со всех источников 55,7 млн р.). Основная часть поддержанных проектов предусматривает благоустройство территорий для отдыха жителей, обустройство и создание спортивных объектов и детских площадок, а также ремонт дорог. Подробная информация о реализованных проектах (сумма, структура финансирования и т.п.)

²⁸⁴Распоряжение Администрации Томской области от 26.04.2019 № 280-ра «Об итогах конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию в 2019 году» (ред. от 23.09.2019). Справочная система «Консультант плюс».

Распоряжение Администрации Томской области от 28.04.2018 № 270-ра «Об итогах конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию». Справочная система «Консультант плюс».

Официальная страница Департамента финансов Томской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/realizatsija-proektov> (дата обращения: 29.09.2021)

²⁸⁵Проект годового отчета об исполнении областного бюджета за 2019 год. Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: https://duma.tomsk.ru/calendar/view/38_sobranie_zakonodatelnoj_dumy_tomskoj_oblasti_1214 (дата обращения: 05.06.2020).

представлена на сайте Департамента финансов ТО (раздел инициативное бюджетирование)²⁸⁶.

Так как в основные задачи в сфере межбюджетных отношений на территории Томской области входит в том числе развитие инструментов инициативного бюджетирования²⁸⁷, автор предлагает увеличить финансирование на данные цели. Кроме того, еще в 2013 году выделялось 50 млн р. из Фонда реформирования и Фонда стимулирования в совокупности. Поэтому текущего уровня финансирования из областного бюджета данного направления (План в 2021 – 40 млн р.) автор считает недостаточным. Для увеличения финансирования предполагается использовать 200 млн р., высвободившиеся в областном бюджете (другую часть предлагается направить на Грантовый Фонд) за счет снижения критерия выравнивания до уровня 80 % при распределении дотаций на выравнивание МР (ГО). Автором была произведена оценка экономического эффекта от выделения дополнительных средства на финансирование направления инициативного бюджетирования. Для оценки использовались результаты сумм и источников финансирования победивших в конкурсном отборе проектов по итогам 2019–2020 годов. Произведен расчет средних показателей по каждому муниципальному образованию и исходя из сложившейся практики осуществлен расчет сумм, привлекаемых населением, бизнесом, а также финансируемых за счет местного бюджета (Приложение V, Таблица V1). Таким образом, дополнительная сумма средств из областного бюджета в размере 200 млн р. позволит осуществить реализацию проектов на сумму 275 млн р. (без учета сумм, выделяемых ежегодно в рамках плана) и привлечь также средства населения и заинтересованного бизнеса в размере 29 млн р. Учитывая, что все проекты, реализуемые в рамках инициативного бюджетирования, направлены на создание и ремонт инфраструктурных объектов

²⁸⁶Официальная страница Департамента финансов Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/realizatsija-proektov> (дата обращения: 19.08.2020)

²⁸⁷Часть III. Документы и материалы к проекту об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс]. URL: https://duma.tomsk.ru/calendar/view/38_sobranie_zakonodatelnoj_dumy_tomskoj_oblasti_1214 (дата обращения: 05.06.2020).

и предлагаются непосредственно населением, то и положительный эффект от их реализации будет прежде всего для населения. Кроме того, реализация проектов в рамках предлагаемого Грантового Фонда, вероятнее всего, в большинстве случаев будет направлена на создание объектов социальной, транспортной и других видов инфраструктуры, а также благоустройство территорий, где главными выгодополучателями будут также граждане, проживающие на данных территориях. Таким образом, предполагая, что 70 % областного Грантового Фонда будет направлено получателями на подобные проекты, то используя сложившуюся практику распределения источников софинансирования в отношении средств местного бюджета (15,5 %) и предпринимателей (4,5 %) (Приложение V, Таблица V1), рассчитаем прогноз положительного эффекта для граждан, проживающих на территориях муниципальных образований (Таблица 34)²⁸⁸.

Общий эффект в сумме порядка 527 млн р., вложенных в инфраструктурные проекты от перераспределения финансовых средств, превышает сумму, недополученную муниципальными образованиями. Реализация данных проектов будет, безусловно, иметь положительную оценку у граждан. Не стоит также забывать, что и другие 90 млн р. (30 % Грантового Фонда) должны использоваться рационально и будут иметь свою эффективность.

Таблица 34 – Расчет положительного эффекта для населения от реализации проектов и перераспределения финансовых средств

Наименование МО	Разница в финансировании дотаций на выравнивание БО при критериях 80 и 90 %	Дополнительные средства с Грантового Фонда из областного бюджета для МО лидеров	Эффект для населения от Грантового Фонда	Общий объем финансирования проектов (все источники) в рамках инициативного бюджетирования за счет высвободившихся средств	Общий эффект для населения от реализации проектов
млн р.					
Александровский	-14,3	0	0	3,9	3,9
Асиновский	-22,3	43,2	40,0	25,8	65,8
Бакчарский	-18,2	0	0	32,6	32,6
Верхнекетский	-15,4	0	0	13,9	13,9

²⁸⁸Для реализации проектов в рамках Грантового Фонда, в отличие от проектов инициативного бюджетирования, нет обязательного условия участия граждан в софинансировании, поэтому при прогнозе социально-экономического эффекта для населения использовалась только оценка средств, привлекаемых из местных бюджетов, а также возможных к привлечению средств бизнес-сообщества (не является обязательным условием, однако их наличие будет поощряться при оценке проектов).

Наименование МО	Разница в финансировании дотаций на выравнивание БО при критериях 80 и 90 %	Дополнительные средства с Грантового Фонда из областного бюджета для МО лидеров	Эффект для населения от Грантового Фонда	Общий объем финансирования проектов (все источники) в рамках инициативного бюджетирования за счет высвободившихся средств	Общий эффект для населения от реализации проектов
Зырянский	-14,9	44,8	39,6	7,4	47,0
Каргасокский	-62,6	0	0	8,2	8,2
Кожвинковский	-13,8	0	0	30,0	30,0
Колпашевский	-35,9	0	0	14,5	14,5
Кривошеинский	-9,6	41,5	38,4	2,4	40,8
Молчановский	-16,7	0	0	11,0	11,0
Парабельский	-34,7	0	0	24,8	24,8
Первомайский	-11,7	41,8	31,4	40,2	71,6
Тегульдетский	-5,0	43,6	31,3	14,2	45,5
Томский	-44,0	0	0	23,7	23,7
Чаинский	-10,4	0	0	1,9	1,9
Шегарский	-12,3	0	0	0	0,0
г. Томск	0	44,1	48,1	4,2	52,3
г. Стрежевой	-89,3	41,0	23,3	0,0	23,3
г. Кедровый	-5,1	0	0	13,1	13,1
г. Северск	-65,4	0	0	3,0	3,0
ИТОГО	-501,6	300,0	252,1	274,8	526,9

Источник: составлено автором.

Следует отметить, что пропорция по распределению высвободившихся средств между Грантовым Фондом и финансированием проектов инициативного бюджетирования может быть легко скорректирована исходя из практического опыта и сложившихся потребностей в конкретном финансовом году. Автор моделирует распределение высвободившихся средств в соотношении Грантовый Фонд/инициативное бюджетирование – 60/40 %.

Также следует обратить внимание, что в последние годы идет активное внедрение проектного управления в государственном секторе. В регионах созданы проектные офисы, а начиная с 2018 года большое внимание на федеральном и региональном уровнях уделяется реализации Национальных проектов²⁸⁹. Проектные методы будут более активно использоваться в нашей стране в государственном и муниципальном секторе²⁹⁰. Также в Томской области действует ведомственная целевая программа, основной целью которой является внедрение и совершенствование проектных методов управления в органах

²⁸⁹Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020). Справочная система «Консультант плюс».

²⁹⁰Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. 2019. № 2 (76). С. 37–45.

власти региона, в рамках которых предусмотрено ведение единой базы региональных проектов в автоматизированной информационной системе управления проектами²⁹¹. Автор, в свою очередь, предлагает стимулировать внедрение проектного управления на муниципальном уровне посредством расширения финансирования направлений, требующих от местных органов власти умений и навыков ведения проектов. Данные задачи будет решать Грантовый Фонд, где одним из блоков бальной оценки является блок оценки проектов по использованию грантов, а также расширение финансирования проектов, осуществляемых в рамках инициативного бюджетирования.

Одного увеличения финансирования направлений, стимулирующих органы муниципальной власти развивать проектное управление на своих территориях, недостаточно. Местные органы власти нуждаются в методической и консультационной поддержке со стороны региона, а также в проведении различных форм обучения в целях повышения квалификации специалистов. Только увеличение стимулирующих трансфертов, в комплексе с обучающими программами и необходимой методической поддержкой региональных органов власти, даст со временем положительные результаты от внедрения проектного подхода в муниципалитетах Томской области и приведет к повышению заинтересованности местных органов власти проводить более эффективную финансовую и экономическую политику, а в дальнейшей перспективе и к повышению социально-экономического развития отдельных территорий.

Для развития инструмента инициативного бюджетирования на территории региона автор предлагает включить в критерии оценки предлагаемых проектов возможность подачи предложений населением через интернет. Это простимулирует органы местного самоуправления предусмотреть возможность подачи проектных предложений через официальные сайты местных Администраций, что, в свою очередь, расширит вовлечение населения в данный

²⁹¹Постановление Администрации Томской области от 28.03.2019 № 113а «Об утверждении ведомственной целевой программы «Внедрение проектных методов управления для повышения результативности деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области». Справочная система «Консультант плюс».

процесс. Также целесообразно снять ограничение по численности населения для населенных пунктов (до 35 тыс. человек), чтобы обеспечить равную возможность участия всех территорий в конкурсном отборе. Это привлечет дополнительное финансирование как со стороны инициативных граждан, так и со стороны предпринимателей крупных муниципалитетов и окажет положительное влияние на развитие данных территорий. Кроме того, целесообразно добавить в раздел оценки «социальная значимость» критерий стоимости проекта в расчете на одного жителя, который будет пользоваться результатами реализации заявленного проекта на регулярной основе (полный перечень действующих критериев указан в Приложении V (Таблица V 2)).

Следует отметить, что последними тенденциями по развитию инструментов инициативного бюджетирования в нашей стране является формирование проектных центров, обеспечивающих сопровождение проектов на уровне региона²⁹². На текущий момент проблемами развития инициативного бюджетирования в Томской области занимается финансовый орган – Департамент финансов ТО. Привлечение сторонних специалистов (специалистов других органов исполнительной власти региона, экспертов и т. д.) к данной проблеме предусмотрено в рамках рассмотрения заявленных проектов к конкурсу. Однако для развития проектных методов управления в муниципалитетах Томской области, без которого невозможно говорить об эффективном инициативном бюджетировании, а также эффективной реализации проектов в рамках Грантового Фонда, целесообразно выделить специалистов, среди структурных подразделений органов власти региона, обладающих должными знаниями, компетенциями и навыками проектного управления.

На текущий момент среди органов исполнительной власти Томской области отсутствует отдельный региональный проектный офис, в задачи которого входило бы содействие внедрению и развитию проектной деятельности в региональных и муниципальных органах власти. Согласно распоряжению АТО

²⁹²Ежегодный Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 05.06.2020).

региональный проектный офис является структурным подразделением Администрации Томской области, другими словами его функции выполняют существующие в структуре органов исполнительной власти подразделения²⁹³. Так, в составе Департамента экономики Администрации ТО (Далее – Департамент экономики) присутствуют два профильных комитета: Комитет проектного управления и государственных программ и Комитет проектов развития, специалисты которых должны обладать соответствующими компетенциями в области проектного управления. Автор считает рациональным назначить именно Департамент экономики основным ответственным подразделением по консультации, методической помощи, а также проведению мероприятий по обучению местных органов власти в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования и проектов, финансируемых из средств Грантового Фонда. Таким образом, автор предлагает следующую схему взаимодействия органов местного самоуправления с региональной властью по вопросам реализации проектов (Рисунок 31).

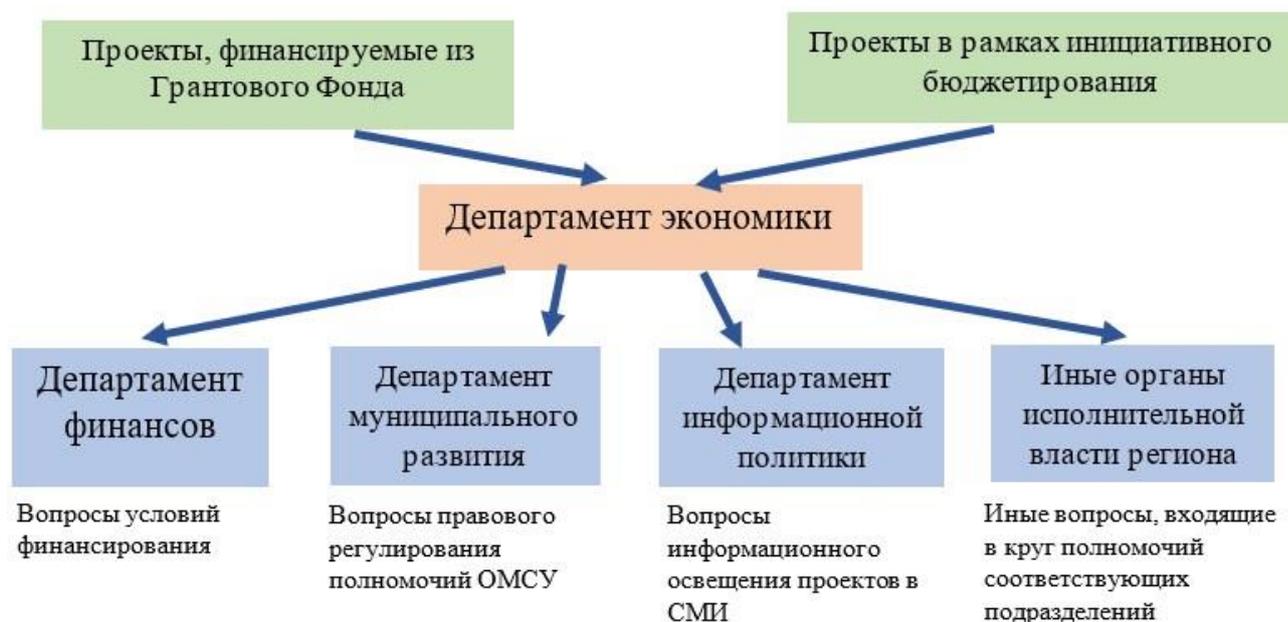


Рисунок 31 – Схема взаимодействия ОМСУ с ОИВ региона по вопросам реализации проектов

Источник: составлено автором.

²⁹³Распоряжение Администрации Томской области от 19.01.2017 № 26-ра «Об организации проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти Томской области» (ред. от 07.05.2018). Справочная система «Консультант плюс».

Департамент экономики будет являться координирующим звеном по всем вопросам и возникающим проблемам относительно реализации проектов муниципалитетами в рамках двух данных направлений. Поэтому функции по приемке заявок и ведению конкурсного отбора в рамках инициативного бюджетирования целесообразно передать Департаменту экономики для обеспечения понимания полной картины и проблематики заявленных проектов. Также полномочия по оценке муниципалитетов по предложенной авторской методике распределения грантов логично в данном случае возложить на Департамент экономики. При вышеуказанном подходе такие проектные направления, как инициативное бюджетирование и распределение Грантового Фонда, будут сосредоточены в одном подразделении региона.

Для упрощения процедуры подачи заявок в рамках инициативного бюджетирования автор предлагает отказаться от обязательного характера бумажного носителя и преимущественного предоставления всех необходимых документов для конкурсного отбора в электронном виде. Для этого необходимо на сайте ответственного подразделения предусмотреть возможность подачи заявок для муниципалитетов. Данная процедура не потребует больших финансовых затрат, а может быть реализована силами программистов, имеющих в штате региональной власти. Необходимость дальнейшего развития платформы подачи конкурсных заявок с возможностью заполнения всех необходимых параметров в системе и дальнейшего уже отслеживания хода реализации проектов требует дополнительной оценки. Ряд регионов используют подобные платформы (информационные системы) в своей практике.

Для повышения эффективности обеспечения развития проектного управления в муниципалитетах необходимо на регулярной основе (ежегодно) органам региональной власти проводить семинары, тренинги, иные обучающие мероприятия в данной сфере (формирование документации, работа с подрядчиками, правовые аспекты, информирование местных жителей и т. д.). Целевой аудиторией подобных мероприятий должны быть главы муниципальных образований, специалисты, занимающиеся данными вопросами

на местах, иные заинтересованные лица. Обязанность по организации проведения таких мероприятий целесообразно поручить Департаменту экономики.

Еще одним важным моментом является потребность органов региональной власти в показателе ВМП как комплексном индикаторе социально-экономического развития муниципальных образований. Автором в ходе исследования был предложен метод оценки ВМП «сверху вниз», результаты которого используется в рамках предлагаемой автором методики распределения Грантового Фонда. Однако показатель ВМП целесообразно использовать шире. Он является полезным для проведения внутрирегионального и межрегионального анализа, глубокого понимания экономических процессов, происходящих в муниципалитетах, а также принятия эффективных мер субрегионального регулирования. Автор предлагает ввести в практику органов региональной власти Томской области ежегодный обязательный расчет, а затем и мониторинг показателя ВМП. Обязанность по расчету ВМП наиболее корректно возложить на Департамент экономики. Организацию сбора необходимых статистических данных можно осуществлять как через Томскстат, так и напрямую у муниципальных образований.

Также возвращаясь к DEA-анализу, применяемому в рамках предложенной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, автор предлагает использовать также результаты расчетов, не задействованные непосредственно в методике. Помимо возможности определения эталонных муниципальных образований по исследуемым показателям входа и выхода, данный инструмент рассчитывает рекомендуемые значения таких показателей для МО, оказавшихся ниже границы эффективности. Приближение к данным значениям позволит муниципалитетам приблизиться к границе эффективности наряду с эталонными муниципалитетами. Таким образом, автор считает целесообразным рекомендовать пользоваться результатами оценки по методу DEA самим органам власти муниципальных образований для актуализации своих стратегий социально-экономического

развития. Так, ряд используемых в рамках методики показателей присутствует в стратегиях СЭР муниципалитетов (среднемесячная заработная плата крупных и средних организаций, число субъектов малого и среднего предпринимательства и др.), остальными показателями можно дополнить перечень целевых индикаторов. Так, целесообразным для включения показателем в стратегии муниципалитетов Томской области является валовый муниципальный продукт. Исходные и рекомендуемые показатели, используемые в методике DEA, представлены в Приложении W.

Таким образом, предложенные автором методические и практические рекомендации для внедрения на региональном уровне позволят создать стимулы для органов местного самоуправления проводить более ответственную бюджетно-финансовую политику, расширять собственную доходную базу, стратегически думать о потенциальных возможностях для развития подведомственной им территории, эффективно реализовывать проекты в интересах местного сообщества. Кроме того, предложенные инструменты позволят сбалансировать действующую выравнивающую политику межбюджетного регулирования при условии снижения выравнивания в допустимых пределах. Деление пространства региона с учетом асимметрии показателей бюджетной обеспеченности и экономического развития муниципальных образований в целях стимулирования каждой из выделенных групп территорий в отдельности будет являться благоприятным фоном для формирования центров роста, которые смогут стать точкой опоры для развития всей области.

Выводы по главе 3. Третья глава диссертационного исследования полностью посвящена поиску инструментов и разработке рекомендаций, способствующих совершенствованию действующей системы межбюджетного регулирования в регионе, для решения задачи по балансировке выравнивающих и стимулирующих инструментов межбюджетного регулирования. Автором разработана методика оценки эффективности органов местного самоуправления в отношении результатов развития собственных территорий, учитывающая их

объективную дифференциацию по уровню бюджетной обеспеченности и экономического развития. Итоговая цель данной методики – определение муниципальных образований, достигших наилучших показателей по предложенным критериям оценки в разрезе сформированных по уровню территориального развития групп, для последующей выдачи таким муниципальным образованиям стимулирующих грантов из регионального бюджета. Разработанная методика представляет собой комплексный подход, включающий направления по оценке эффективности территориального развития, оценке плана использования стимулирующих трансфертов, а также оценке качества управления бюджетным процессом. Предложенная методика апробирована на 18-ти муниципальных образованиях Томской области и по двум оценочным направлениям из трех (без оценки проектов по расходованию трансфертов). Сформированы три группы муниципалитетов, наиболее сопоставимых по уровню территориального развития, и определены лидеры по оцениваемым критериям внутри каждой из данных групп. Использование предложенной автором методики позволит сбалансировать политику регионального развития посредством внедрения стимулирующего инструмента, способствующего формированию центров роста на территориях со схожим уровнем развития.

Кроме того, автором разработаны методические и практические рекомендации, позволяющие, с одной стороны, увеличить доходную базу муниципальных образований, с другой стороны – повысить заинтересованность местных органов самоуправления осуществлять мероприятия по развитию собственных территорий. Важными шагами в данном направлении являются: передача части региональных налоговых доходов в местные бюджеты, снижение критерия выравнивания бюджетной обеспеченности при распределении дотаций на выравнивание МР (ГО), увеличение финансирования стимулирующих трансфертов. Сформирован порядок распределения финансовых средств по разработанной автором методике с учётом корректировки на численность населения. Предложена схема взаимодействия органов местного

самоуправления с региональной властью в целях координации реализации проектов в муниципальных образованиях, осуществляемых в рамках межбюджетных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы стимулирования развития отдельных территорий заслуживают детального изучения и не зря являются весьма актуальными по сей день. Многие ученые исследователи, а также органы власти разного уровня занимаются вопросами построения оптимальной и эффективной политики по развитию территорий различного уровня (страны, регионы, муниципальные образования) уже много лет. Несмотря на это поиск баланса между приоритетами выравнивания и развития муниципальных образований является важной задачей, требующей решения в настоящее время. Автор в своей диссертационной работе сфокусировался на изучении инструментов регионального развития, подходящих для решения поставленной задачи, с целью разработки практических и методических рекомендаций по совершенствованию системы внутрирегионального межбюджетного регулирования, отвечающей задачам стимулирования развития муниципальных образований. В ходе работы автором были получены следующие результаты.

1. Автором проведена систематизация различных теорий регионального развития, с выделением группы теорий бюджетного (фискального) федерализма. Данные теории нацелены на использование инструментов межбюджетного регулирования для выстраивания рациональных отношений между органами власти различного уровня, результатом которых является повышение эффективности мероприятий, способствующих развитию различных территорий. В ходе исследования различных теоретических подходов для определения политики территориального развития автором разработана матрица поиска баланса между двумя противоположными приоритетами, определяющими политику выравнивания и политику стимулирования развития территорий. Предложенный инструмент позволяет выстраивать ориентиры и производить оценку положительных и отрицательных последствий данных направлений при формировании политики территориального развития. Автором классифицированы инструменты, направленные на развитие территорий, используемых органами власти в процессе реализации политики регионального

развития. Отдельно выделена группа бюджетно-финансовых инструментов, решающих задачи развития за счет использования финансовых механизмов. «В диссертационной работе определены особенности национальной системы межбюджетного регулирования и выявлена специфика таких инструментов, действующих в РФ. Отмечена высокая степень концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне и снижение концентрации по уровням Федерация–регионы–муниципальные образования, низкая самостоятельность региональных и местных органов, высокая степень асимметрии социально-экономического развития территорий»²⁹⁴ (как регионов, так и внутрирегиональных территорий), значительный уровень дифференциации обеспеченности собственными доходами среди местных и региональных бюджетов, преобладание выравнивания в политике межбюджетного регулирования и недостаток стимулирующих инструментов.

2. В ходе исследования автором было предложено собственное определение «асимметрии развития территорий», выражающееся в дополнении к дифференциации социально-экономических показателей также разброса бюджетно-финансовых показателей (бюджетная обеспеченность, финансовая автономия, доходы бюджета и другие), имеющих значительное влияние на развитие территорий и требующих учета при разработке эффективной политики регионального развития. Также в работе был выявлен факт корреляции уровня дотационности и обеспеченности собственными источниками доходов с показателями, характеризующими уровень социально-экономического развития территорий. Поэтому в продолжении темы асимметрии развития территорий как важного фактора, который необходимо «брать на вооружение при разработке внутрирегиональной политики, автором была разработана типология муниципальных образований по уровню асимметрии территориального развития, базирующаяся на двух основных группах метрик: уровне социально-экономического развития и уровне бюджетной обеспеченности. Данная

²⁹⁴Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1721–1735.

типология направлена на систематизацию муниципальных образований»²⁹⁵ по уровню территориального развития и позволяет оценить взаимосвязь степени автономии бюджетов муниципального уровня и их социально-экономического развития. Использование типологии региональным центром позволит повысить качество управления внутрирегиональным развитием.

3. В диссертационном исследовании возникла потребность в общем показателе, оценивающем уровень социально-экономического развития муниципальных образований, наилучшим образом которому отвечает агрегированный показатель социально-экономического развития муниципальных образований «Валовый муниципальный продукт»²⁹⁶. Так как расчёт данного показателя на региональном уровне осуществляется в инициативном порядке, а единая методика расчёта его отсутствует, автором была предложена методика расчета валового муниципального продукта на базе модели Кобба–Дугласа, включающая в себя в качестве основных факторов инвестиции в основной капитал и среднегодовую численность занятых в экономике. Расчет показателя позволит сравнить уровень социально-экономического развития муниципальных образований и использовать данные результаты для ведения взвешенной внутрирегиональной политики. Кроме того, автором предложено внедрить Валовый муниципальный продукт в методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в рамках системы межбюджетного регулирования.

4. В ходе исследования была изучена система внутрирегионального межбюджетного регулирования на примере Томской области и выявлен дисбаланс в сторону преобладания выравнивающих инструментов межбюджетного регулирования и недостаток стимулирующих развитие инструментов. Отмечено присутствие иждивенческих настроений органов власти муниципальных образований по отношению к областному центру в

²⁹⁵Татарникова В.В. Кластеризация муниципальных образований ... С. 100

²⁹⁶Антонова И.С., Чистякова Н.О., Татарникова В.В. Оценка эффективности развития муниципалитета ... С. 7.

случае «выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и сбалансированности в значительных размерах. Данный фактор обуславливает дестимулирование местных органов власти к реализации мероприятий, способствующих развитию собственного экономического потенциала территорий»²⁹⁷. Таким образом, автором в работе обоснована необходимость осуществления усиления стимулирующей функции внутрирегиональных межбюджетных отношений при условии сохранения рационального бюджетного выравнивания. Ввиду этого автором разработана методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, основная задача которой – выявить лучшие муниципальные практики в отношении развития собственных территорий с последующим поощрением таких муниципалитетов в форме выдачи грантов. Для охвата сложившейся асимметрии территориального развития муниципальных образований, значимость и необходимость учета которой аргументирована по ходу исследования, был разработан специальный алгоритм многомерной классификации (кластеризации). Особенностью авторского алгоритма является выделение схожих по уровню территориального развития групп муниципальных образований в зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности и уровня социально-экономического развития. Таким образом, алгоритм является важной составляющей частью методики. В результате его реализации формируются группы, внутри которых происходит дальнейшее сравнение муниципалитетов между собой для выявления лидеров. Авторская методика представляет собой комплексный подход к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающий различные направления оценки. Так, общая оценка муниципалитетов по разработанной методике предусматривает три различных блока: оценка технической эффективности территориального развития в статике и динамике, оценка плана использования грантовых средств, в случае их получения муниципалитетом, и оценка качества управления бюджетным процессом. Разработанная методика будет способствовать

²⁹⁷Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1906.

формированию центров роста внутри групп территорий с различным уровнем развития. Таким образом, основными преимуществами авторской методики является комплексный и дифференцированный подход к оценке и стимулированию муниципальных образований, способствующий формированию центров роста.

5. Автором в результате формирования собственной позиции по изученной проблематике были предложены инструменты повышения качества политики внутрирегионального развития с целью обеспечения баланса приоритетов развития и выравнивания территорий муниципальных образований. Разработаны методические и практические рекомендации по повышению эффективности внутрирегионального межбюджетного регулирования, позволяющие повысить финансовую самостоятельность, а также заинтересованность органов местного самоуправления реализовывать мероприятия по развитию собственных территорий. В качестве развития инструментов стимулирования муниципальных образований предложено два основных направления: увеличение финансирования проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования, и создание Грантового Фонда с целью поощрения муниципальных образований за достижение наилучших показателей эффективности по развитию своих территорий. Также предложено снизить на 10 % критерий выравнивания бюджетной обеспеченности при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МО (ГО), а высвободившиеся средства направлять на финансирование грантов, имеющих стимулирующий характер. Разработана схема распределения финансовых средств из Грантового Фонда с учётом корректировки на численность населения.

«В ходе работы неоднократно концентрировалось внимание на проблеме низкого уровня обеспеченности собственными источниками доходов»²⁹⁸ муниципальных образований. Поэтому автор предлагает передачу части определенных налоговых доходов на местный уровень, что, однако, не сможет

²⁹⁸Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 1–13.

решить данную проблему полностью, но позволит сделать правильные шаги по направлению к улучшению положения местных органов власти. Данная мера позволит увеличить финансовую самостоятельность местных бюджетов и повысит заинтересованность развивать собственную налоговую базу. Разработана организационно-экономическая модель управления развитием муниципальных образований с использованием инструментов межбюджетного регулирования, базирующаяся на определении приоритетов социально-экономического развития и желаемого баланса стимулирующей и выравнивающей политики. Применение данной модели в качестве инструмента внутрирегиональной политики будет способствовать развитию территорий муниципальных образований. Кроме того, автором даны рекомендации по стимулированию развития проектного управления в муниципальных образованиях как метода, активно используемого в последние годы прежде всего федеральным центром. Поощрение внедрения проектного управления на местном уровне предлагается реализовывать через механизм стимулирующих региональных межбюджетных трансфертов.

Подводя общие итоги работы, стоит отметить сложность исследуемой проблематики, а также противоречивость задач, стоящих перед инструментами межбюджетного регулирования, выполняющими функции одновременно выравнивания и стимулирования территорий. В ходе работы была сделана попытка сбалансировать выравнивающие и стимулирующие инструменты внутрирегионального межбюджетного регулирования муниципальных образований на примере Томской области. Данная работа направлена на повышение эффективности политики внутрирегионального развития и привлечение внимания к проблемам низкой финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, имеющим системный характер. Сформулированы определенные практические рекомендации по повышению заинтересованности органов местного самоуправления осуществлять мероприятия по развитию собственных территорий. Следует отметить, что дальнейшим направлением исследования может служить изучение иных

инструментов развития муниципальных образований (стратегические, экономические и т. п.), углубление в стимулирование путей повышения собственных доходов муниципальных образований, поиск эффективных методов взаимодействия муниципальных образований с региональным центром для обеспечения согласованности интересов, совершенствование межбюджетного регулирования, а также решение выявленных в результате исследования проблем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абанкина, И.В. Оценка результативности университетов с помощью оболочечного анализа данных / И.В. Абанкина, Ф.Т. Алескеров, В.Ю. Белоусова, К.В. Зиньковский, В.В. Петрущенко // Вопросы образования. – 2013. – № 2. – С. 15–48.

2. Абрамкина, С.Р. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности / С.Р. Абрамкина, Л.Б. Владыкина, А.Н. Лукин // Социум и власть. – 2019. – № 2 (76). – С. 37–45.

3. Аветисян, И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 1 (13). – С. 115–131.

4. Аликаева, М.В. Совершенствование управления пространственной поляризацией социально-экономического развития региона: монография / М.В. Аликаева, Л.О. Асланова, Д.А. Карашаева, М.Б. Ксанаева, Ф.Р. Кетова, А.А. Шинахов, И.В. Ашинова, Л.С. Чеченова. – Нальчик : Каб.-Балк. ун-т, 2018. – 101 с.

5. Антонова, И.С. Влияние предприятий-флагманов на эффективность развития территории / И.С. Антонова, В.В. Татарникова // Рост производительности труда – решающее условие экономического прорыва: Материалы XX всероссийской научно-практической конференции (национальная с международным участием), Новосибирск, 7 декабря 2019. – М. : Первое экономическое издательство. – 2020. – С.45–49.

6. Антонова, И.С. Оценка эффективности развития муниципалитета: валовый продукт и предприятия-флагманы / И.С. Антонова, Н.О. Чистякова, В.В. Татарникова // Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2020. – № 1 (57). – С. 7–13.

7. Асадуллина, А.В. Конкурентный бюджетный федерализм и его роль в экономическом развитии страны / А.В. Асадуллина, И.М. Асылгужин, А.И. Трухов // Финансы и кредит. – 2015. – № 13. – С. 44–53.

8. Ахмедуев, А.Ш. Региональные проблемы преобразования экономики / А.Ш. Ахмедуев // Проблемы чрезмерной поляризации уровня социально-экономического развития регионов России и императивы реализации государственной региональной политики. – 2017. – № 6. – С. 37–51.

9. Бабич, А.М. Государственные муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : Финансы, 1999. – 147 с.

10. Багратуни, К.Ю. Особенности совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе / К.Ю. Багратуни // Экономика и социум. – 2017. – № 3. – С. 244–255.

11. Баклаева, Н.М. Проблемы реализации экономических интересов регионов как субъектов межбюджетных отношений в кризисных условиях / Н.М. Баклаева // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15. – № 1. – С. 35–49.

12. Баклаева, Н.М. Проблемы согласования экономических интересов субъектов межбюджетных отношений в условиях развития бюджетного федерализма в России / Н.М. Баклаева // Финансы и кредит. – 2016. – Т. 22. – № 10. – С. 46–60.

13. Балтина, А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования : монография / А.М. Балтина, А.М. Волохина В.А. – Оренбург : ОГУ, 2004. – 197 с.

14. Бахтизин, А.Р. Выравнивание регионов в России: иллюзии программы и реалии экономики / А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд, Е.М. Кольчугина А.В. // Вестник института экономики РАН. – 2016. – № 1. – С. 76–91.

15. Бахтизин, А.Р. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности / А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина // Этап: Экономическая Теория, Анализ, Практика. – 2017. – № 1. – С. 41–56.

16. Бежаев, О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / О.Г. Бежаев / под ред. д.э.н. М.А. Яхьева. – М. : Экзамен, 2001. – 128 с.

17. Бельгисов, М.В. Дисбаланс регионального экономического развития России / М.В. Бельгисов, Е.Л. Кузнецова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – № S13. – С. 44–50. URL: <http://ekoncept.ru/2017/470164.htm> (дата обращения: 21.10.2019).

18. Белякова, Г.Я. Совершенствование методики расчета обобщающего показателя благосостояния муниципальных образований / Г.Я. Белякова, А.И. Фролова // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 33. – С. 42–48.

19. Близоруков, М.Г. Статистические методы анализа рынка: Учебно-метод. пособие / М.Г. Близоруков. – Екатеринбург : Ин-т управления и предпринимательства Урал. гос. ун-та, 2008. – 75 с.

20. Богачева, О. Становление российской модели бюджетного федерализма / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 30–40.

21. Булкина, А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.12 / А.М. Булкина. – Н., 2017. – 241 с.

22. Булкина, А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований / А.М. Булкина // Вестник НГУЭУ. – 2016. – № 1. – С. 341–350.

23. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. от 30.04.2021). Справочная система «Консультант плюс».

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

25. Васин, С.М. Дисбаланс социального и экономического развития региона: вопросы измерения и проблема противоречия / С.М. Васин, Н.А. Плешакова // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 19 (298). – С. 38–45.

26. Веретенникова, О.Б. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России / О.Б. Веретенникова, И.О. Воликовская // Финансы и кредит. – 2008. – № 13 (301). – С. 42–47.

27. Викисловарь. URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/асимметрия> (дата обращения: 15.10.2019).

28. Воронцов, О.Г. Налоговый (фискальный) федерализм: понятие и роль в построении налоговой системы /О.Г. Воронцов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 3-2 (53). – С. 43–47.

29. Ворошилов, Н.В. Дифференциация территорий и механизм ее снижения / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11. – № 6. – С. 57–72.

30. Ворошилов, Н.В. Оценка и регулирование внутрирегиональной социально-экономической дифференциации: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Н.В. Ворошилов. – С., 2018. – 225 с.

31. Ворошилов, Н.В. Оценка экономического неравенства регионов России / Н.В. Ворошилов // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12-1. – С. 338–343.

32. Ворошилов, Н.В. Проблемы и перспективы саморазвития локальных территорий / Н.В. Ворошилов // Актуальные вопросы современной экономики. – 2018. – № 6. – С. 133–154.

33. Ворошилов, Н.В. Проблемы финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований России / Н.В. Ворошилов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2018. – № 2. – С. 77–90.

34. Врублёвский, О.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / О.В. Врублёвский, М.В. Романовский. 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 576 с.

35. Гаджиев, Ю.А. Неоклассические и кумулятивные теории регионального экономического роста и развития / Ю.А. Гаджиев // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-

исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2008. – № 1. – С. 6–23.

36. Гаджиев, Ю.А. Зарубежные теории регионального экономического роста и развития / Ю.А. Гаджиев // Экономика региона. – 2009. – № 2. – С. 45–62.

37. Галдин, М.В. Методические подходы к выявлению асимметрии социально-экономического развития региона (на примере Омской области): автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / М.В. Галдин. – О., 2004. – 25 с.

38. Гафарова, Е.А. Валовой муниципальный продукт как показатель уровня экономического развития муниципальных образований региона (на материалах Республики Башкортостан) / Е.А. Гафарова // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2017. – Т. 10. – № 4. – С. 91–103.

39. Гафарова, Е.А. Эконометрическое моделирование развития муниципальных образований региона с учетом их неоднородности (на примере Республики Башкортостан) / Е.А. Гафарова, И.А. Лакман // Вопросы статистики. – 2017. – № 4. – С. 54–63.

40. Гладун, В.В. Кластеризация муниципальных образований как механизм обеспечения конкурентоспособности экономики региона / В.В. Гладун // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2008. – № 3. – С. 108–115.

41. Глинский, В.В. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий / В.В. Глинский, Л.К. Серга, А.М. Булкина // Вопросы статистики. – 2016. – № 8. – С. 46–52.

42. Глущенко, К.П. Исследования неравенства по доходам между российскими регионами / К.П. Глущенко // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 88–119.

43. Гранберг, А.Г. Идеи Августа Лёша в России / А.Г. Гранберг // Пространственная экономика. – 2006. – № 2. – С. 5–22.

44. Гранберг, А.Г. Возможны ли распад или сжатие России? / А.Г. Гранберг // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 9–18.

45. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов / А. Г. Гранберг. 3-е изд. – М. : ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.

46. Грижбовский, А.М. Сравнение количественных данных двух независимых выборок с использованием программного обеспечения Statistica и SPSS: параметрические и непараметрические критерии / А.М. Грижбовский, С.В. Иванов, М.А. Горбатова // Наука и здравоохранение. – 2016. – № 2. – С. 5–28.

47. Грязнова, А.Г. Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова и др. / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2012. – 496 с.

48. Губанова, Е.С. Методика оценки неравномерности социально-экономического развития региона / Е.С. Губанова, В.С. Клещ // Проблемы развития территории. – 2018. – № 6 (98). – С. 30–41.

49. Департамент финансов Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/realizatsija-proektov> (дата обращения: 19.08.2020).

50. Дупленко, Н.Г. Асимметрия потенциала социально-экономического развития муниципальных образований региона на примере Калининградской области / Н.Г. Дупленко, Л.В. Пурыжова // Молодой ученый. – 2014. – № 19-1. – С. 19–24.

51. Дьякова, Е.Б. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации / Е.Б. Дьякова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207). – С. 70–76.

52. Егорова, С.В. Пространственная поляризация в региональном развитии / Егорова С.В // Этап: Экономическая Теория, Анализ, Практика. – 2010. – № 6 (112). – С. 60–64.

53. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения 12.03.2019).

54. Ежегодный Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2017 год. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf (дата обращения 06.04.2020).

55. Ежегодный Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2018 год. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 05.06.2020).

56. Зайцев, М.М. Теоретические основы модели бюджетно-налогового федерализма в Российской Федерации: сущность, принципы, генезис / М.М. Зайцев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1 (74) – С. 109–115.

57. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485–1 «О государственной тайне» (ред. от 09.03.2021). Справочная система «Консультант плюс».

58. Закон Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области» (ред. от 09.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

59. Закон Томской области от 13.08.2007 № 170-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Томской области» (ред. от 09.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

60. Закон Томской области от 14 ноября 2012 года № 208-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области от отдельных федеральных налогов». Справочная система «Консультант плюс».

61. Закон Томской области от 25.12.2019 № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 29.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

62. Закон Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (ред. от 29.12.2018). Справочная система «Консультант плюс».

63. Закон Томской области от 29.12.2016 № 174-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 28.12.2017). Справочная система «Консультант плюс».

64. Закон Томской области от 29.12.2018 № 151-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (ред. от 25.12.2019). Справочная система «Консультант плюс».

65. Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2019 года. URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/12.htm (дата обращения 17.07.2020).

66. Зеленская, Е.М. Эффективность деятельности учреждений культуры: анализ показателей и обзор методик оценки / Е.М. Зеленская // Экономика северо-запада: проблемы и перспективы развития. – 2017. – № 3–4. – С. 174–188.

67. Земцов, С.П. Как оценить эффективность региональных инновационных систем в России? / С.П. Земцов, В.Л. Бабурин // Инновации. – 2017. – № 2. – С. 60–66.

68. Земцов, С.П. Приоритеты пространственного развития Томской области / С.П. Земцов, В.В. Климанов, Е.А. Бугаева // Регион: экономика и социология. – 2016. – Т. 9. – № 2. – С. 42–61.

69. Зиберт, Х. Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике / Х. Зиберт / пер. с нем. – М. : Новое издательство, 2005. – 270 с.

70. Зиновьева, А.А. Развитие регионального управления сглаживанием пространственной поляризации на основе реализации инфраструктурных проектов: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / А.А. Зиновьева. – К., 2012. – 23 с.

71. Зубаревич, Н.В. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? / Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафронов // Общественные науки и современность. – 2013. – № 6. – С. 15–26.

72. Зубаревич, Н.В. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах / Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафронов // Известия российской академии наук. Серия географическая. – 2011. – № 1. – С. 17–30.

73. Зубаревич, Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России / Н.В. Зубаревич // Всероссийский экономический журнал ЭКО. – 2014. – № 4 (478). – С. 7–27.

74. Зубаревич, Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация: монография / Н.В. Зубаревич, С.С. Артоболевский, О.В. Кузнецова. – М. : Независимый институт социальной политики, 2010. – 169 с.

75. Иванов, В.В. Теория и практика межбюджетных отношений: монография / В.В. Иванов. – СПб. : БАН: Нестор-История, 2010. – 228 с.

76. Иванов, В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма / В.В. Иванов // Вестник МГТУ. – 2010. – Т.13. – № 1. – С. 5–14.

77. Иванова, Н.В. Методика оценки пространственной дифференциации экономики регионов России / Н.В. Иванова // Экономика. Налоги Право. – 2013. – № 6. – С. 163–184.

78. Иванова, Н.Г. Теория бюджетного федерализма и российская практика/ Н.В. Иванова, М.В. Цепа // Финансы: теория и практика. – 2014. – № 4. – С. 54–63.

79. Игониная, Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности / Л.Л. Игониная // Финансы и кредит. – 2015. – № 35 (659). – С. 12–24.

80. Идрисов, Ш.А. Бюджетный федерализм: зарубежные и российская модели / Ш.А. Идрисов, Р.Г. Сомоев // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2016. – № 4 (48). – С. 507–520. URL: <http://eee-region.ru/article/4841/> (дата обращения: 12.03.2018).

81. Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области. Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <http://budget.findep.org/otchet-ob-ispolnenii-oblastnogo-budjeta.html> (дата обращения: 29.10.2019).

82. Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области. Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/2019-god> (дата обращения: 11.08.2020).

83. Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области за 2017 год.

Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/2017-god> (дата обращения: 17.08.2020).

84. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2017 год. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#ixzz5XILeTt5B (дата обращения: 12.04.2019).

85. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2018 год. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/08/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2018_god.pdf (дата обращения 12.06.2020).

86. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 05.05.2021).

87. Исаев, А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов / А.Г. Исаев // Пространственная экономика. – 2016. – № 4–5. – С. 61–74.

88. Итоги оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях. Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <http://www.findep.org/itogi-otsenki-kachestva-upravleniya-budjetnim-protsessom-v-munitsipalnih-obrazovaniyah.html> (дата обращения 28.08.2019).

89. Казаков, М.Ю. Теоретические предпосылки исследования региональной социально-экономической дифференциации в системе «центр-периферия»: ретроспективно-генетический подход / М.Ю. Казаков // Региональная экономика

и управление: электронный научный журнал. – 2018. – № 1 (53). URL: <https://eee-region.ru/article/5312/> (дата обращения: 24.05.2021).

90. Казакова, С.М. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития / С.М. Казакова, В.В. Климанов // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 55–68.

91. Климанов, В.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России / В.В. Климанов, К.В. Будаева // Региональные исследования. – 2017. – № 3. – С. 99–106.

92. Климанов, В.В. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения в системе государственного управления / В.В. Климанов, К.В. Будаева, З.И. Егоршева, Д.А. Еремина, Н.И. Кузнецов, А.А. Михайлова, А.И. Сафина, И.С. Шимица, В.А. Яговкина // Общественные финансы. – 2017. – № 34. – С. 8–216.

93. Климанов, В.В. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика / В.В. Климанов, А.М. Коротких // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2016. – № 5. – С. 7–16.

94. Климова, Н.И. Валовой муниципальный продукт: зарубежный и российский опыт оценки и применения / Н.И. Климова // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2017. – № 4 (138). – С. 65–68.

95. Колесов, А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования / А.С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 2. – С. 3–6.

96. Колечков, Д.В. Валовой муниципальный продукт в управлении экономикой (на примере Республики Коми) // Проблемы прогнозирования. – 2014. – № 5 (146). – С. 132–139.

97. Колечков, Д.В. Валовой муниципальный продукт: методы расчета и применение / Д.В. Колечков, Ю.А. Гаджиев, С.А. Тимашев, М.Н. Макарова // Экономика региона. – 2012. – № 4. – С. 49–59.

98. Коломак, Е.А. Пространственные экстерналии как ресурс экономического роста / Е.А. Коломак // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 73–87.

99. Коломак, Е.А. Ресурс федерализма в реформировании экономики России / Е.А. Коломак // Федерализм. – 2011. – № 2. – С. 131–138.

100. Коломак, Е.А. Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспекты / Е.А. Коломак // Пространственная экономика. – 2010. – № 1. – С. 26–35.

101. Коломак, Е.А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии / Е.А. Коломак // Вопросы экономики. – 2013. – Т. 2. – С. 132–150.

102. Комарцева, О.О. Разработка модели эффективного управления изменениями на основе методики ДЕА в экономических системах муниципальных образований Орловской области / О.О. Комарцева // Экономический журнал. – 2016. – № 43. – С. 41–58.

103. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Справочная система «Консультант плюс».

104. Крохина, Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография / Крохина Ю.А. / под ред. Н.И. Химичевой. – М. : Норма, 2001. – 352 с.

105. Кудревич, В.В. Совершенствование механизма формирования стратегии сбалансированного социально-экономического развития региона (на примере республики Крым): дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / В.В. Кудревич. – С., 2018. – 244 с.

106. Кузин, В.Ю. Экономическая и социальная поляризация регионов России: некоторые тренды / В.Ю. Кузин // Социально-экономическая география. Вестник ассоциации российских географов-обществоведов. – 2018. – № 7. – С. 263–270.

107. Кузнецова, О.В. Типология факторов социально-экономического развития регионов России / О.В. Кузнецова // Вестник Московского университета. Серия 5: География. – 2014. – № 2. – С. 3–8.

108. Куттубаева, Т.А. Качество жизни населения горных территорий: факторы асимметрии и их преодоление / Т.А. Куттубаева, А.И. Минаев, Е.Е. Шваков // Уровень жизни населения регионов России. – 2013. – № 9. – С. 17–25.

109. Лавров, А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация / А.М. Лавров // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 21–29.

110. Леонов, С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России / С.Н. Леонов // Пространственная Экономика. – 2017. – № 3. – С. 107–132.

111. Лопатин, А.А. Совершенствование системы показателей долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона / А.А. Лопатин, А.М. Набиев, В.С. Силинцев // Экономика. Финансы. Рынок. – 2005. – № 1.

112. Любимцев, Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений / Ю.Н. Любимцев // Экономист. – 2000. – № 6. – С. 21–33.

113. Макаров, В.Л. Новая экономическая самоорганизация муниципальных образований / В.Л. Макаров, М.В. Глазырин // Экономист. – 2003. – № 4. – С. 53–60.

114. Макеева, Н.В. Российский федерализм: проблемы и перспективы / Н.В. Макеева, Ж.А. Миряева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 3 (39). – С. 62–70.

115. Малкина, М.Ю. Динамика и факторы внутрирегиональной и межрегиональной дифференциации доходов населения РФ / М.Ю. Малкина // Пространственная экономика. – 2014. – № 3. – С. 44–66.

116. Малкина, М.Ю. К вопросу о необходимости взвешивания в межрегиональных исследованиях (ответ на статью КП Глущенко) / М.Ю. Малкина // Пространственная экономика. – 2016. – № 1. – С. 163–184.

117. Мальцева, Л.Ю. К вопросу асимметрии территориального развития в условиях пространственной трансформации экономики / Л.Ю. Мальцева // Общество: политика, экономика, право. – 2016. – № 5. – С. 79–81.

118. Маркс, К. Капитал / К. Маркс. – М. : АСТ, 2019. – 544 с.

119. Маслихина, В.Ю. Количественная оценка экономического и социального пространственного неравенства в Приволжском федеральном округе / В.Ю. Маслихина // Интернет-журнал «Науковедение». – 2013. – № 4. – С. 1–9. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/22evn413.pdf> (дата обращения: 22.10.2019).

120. Мащенко, Е.С. Налоговый федерализм как базис социально-экономического развития страны / Е.С. Мащенко // Мир науки и образования. – 2016. – № 1 (5). – С. 7. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25609779&> (дата обращения 21.06.2019).

121. Меркулова, Е.Ю. Сглаживание асимметрии социально-экономического развития региона на основе формирования самодостаточных муниципальных территорий / Е.Ю. Меркулова // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 11. – С. 134–141.

122. Месропян, К.Э. Современные подходы измерения эффективности региональной экономики / Месропян К.Э. // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 21. – С. 34–41.

123. Мильчаков, М.В. Особенности распределения федеральных межбюджетных трансфертов между регионами России / М.В. Мильчаков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 6 (28). – С. 34–46.

124. Минакир, П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики / П.А. Минакир // Пространственная Экономика. – 2018. – № 4. – С. 8–20.

125. Миркин, Б.Г. Методы кластер-анализа для поддержки принятия решений / Б.Г. Миркин. обзор: препринт WP7/2011/03. – М. : Изд. дом

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2011. – 88 с.

126. Мисаков, В.С. Проблемы выравнивания территориальной асимметрии депрессивных республик северного Кавказа / В.С. Мисаков, А.В. Мисаков // Международный научно-исследовательский журнал. – 2017. – № 9-1 (63). – С. 19–25.

127. Моргунов, Е.П. Краткое описание метода Data Envelopment Analysis / Е.П. Моргунов, О.Н. Моргунова. – 2018. URL: http://www.morgunov.org/docs/DEA_intro.pdf (дата обращения 20.03.2019).

128. Морозова, Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. эконом. наук: 08.00.14 / Е.А. Морозова. – М., 2019. – 50 с.

129. Морозова, Е.А. Модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах и возможности их использования в Российской Федерации / Е.А. Морозова, И.С. Шахворостов // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 6. – С. 162–166.

130. Морозова, О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии / О.С. Морозова // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 6 (22). – С.192–207.

131. Морошкина, М.В. Межрегиональная дифференциация российских регионов: тенденции и перспективы сближения / М.В. Морошкина // Теоретическая и прикладная экономика. – 2018. – № 3. – С. 48–60.

132. Морошкина, М.В. Пространственное развитие России: региональные диспропорции / М.В. Морошкина // Регионология. – 2018. – Т. 26. – №. 4. – С. 638–657.

133. Муниципальные образования Томской области: Стат.сб./Томскстат-Т., 2018. – 276 с.

134. Муниципальные образования Томской области: Стат.сб./Томскстат-Т., 2017. – 286 с.

135. Мясникова, Т.А. Кластеризация социально-экономического пространства Краснодарского края – динамика посткризисного периода / Т.А. Мясникова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 2. – С. 83–91.

136. Назаров, В.С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт / В.С. Назаров // Экономическая политика. – 2007. – № 1. – С. 121–135. URL: http://www.iep.ru/files/text/policy/2007_03/nazarov.pdf (дата обращения 10.03.2019).

137. Неравенство в доходах: о чем говорят кривая Лоренца и коэффициент Джини. URL: <https://ekonomist.kz/moldokanov/krivaya-lorenca-koefficient-dzhini-dohody-neravenstvo> (дата обращения: 03.10.2021).

138. Новожилова, Т.Н. Финансовая обеспеченность местных бюджетов: проблемы и пути решения / Т.Н. Новожилова, И.А. Морозов // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – № 14. – С. 23–29.

139. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности «ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1)». (утв. Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст). Справочная система «Консультант плюс».

140. Овчинникова, Н.В. Институциональная теория Г. Мюрдаля в развитии стран «третьего мира» / Н.В. Овчинникова, А.С. Саламова // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2012. – № 5. – С. 157–161.

141. Орлова, Е.В. Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Е.В. Орлова. – И., 2018. – 215 с.

142. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / В. Остром / пер. с англ. С.А. Егоров, Д.К. Утегенова / под общ. ред. А.В. Оболонского (предисл.). – М. : Арена, 1993. – 320 с.

143. Открытый сайт Википедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Кластер> (дата обращения 09.07.2019).

144. Отчет о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации 4-НМ на 01.01.2020.

152. Петти, У. Трактат о налогах и сборах. Verbum sapienti – слово мудрым. Разное о деньгах / У. Петти. – М. : Ось-89, 1997. – 29 с.

153. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография / М.А. Печенская. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.

154. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность: учебное пособие / М.А. Печенская, Т. В. Ускова. – Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. – 102 с.

155. Печенская, М.А. Государственное регулирование бюджетных взаимоотношений: проблемы и перспективы / М.А. Печенская // Региональная экономика и управление. – 2014. – № 2 (38). URL: <https://eee-region.ru/article/3802/> (дата обращения 12.03.2019).

156. Печенская, М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений: на примере Вологодской области: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10/ М.А. Печенская. – В., 2014. – 168 с.

157. Пешина, Э.В. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития / Э.В. Пешина, А.А Стрекалова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 18 (252). – С. 42–59.

158. Пешина, Э.В. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами / Э.В. Пешина, А.А Стрекалова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 11 (294). – С. 34–52.

159. Писаренко, К.В. Финансовое регулирование социально-экономического и инновационного развития регионов: государственная политика и стоимостной подход: дис. ... докт. эконом. наук: 08.00.10 / К.В. Писаренко. – О., 2020. – 376 с.

160. Победин, А.А. Внутрирегиональная дифференциация социально-экономического развития: методология анализа и политика регулирования: Монография / А.А Победин. – Екатеринбург, 2010. – 200 с.

161. Победин, А.А. Методика анализа дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований / А.А. Победин // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – № 1 (1). – С. 29–37.

162. Полозков, М.Г. Финансовый федерализм и методы бюджетного выравнивания регионов / М.Г. Полозков // Регионоведение. – 2010. – № 1. – С. 19–28.

163. Польшнев, А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования / А.О. Польшнев. 2-е изд. – М. : Едиториал УРСС, 2011. – 208 с.

164. Попов, П.А. Дефиниции социально-экономической асимметрии муниципальных организаций региона / П.А. Попов // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 5 (21). – С. 85–88.

165. Поронов, А.Н. Оценка эффективности управления инфраструктурой социальной безопасности туристической дестинации методом DEA-анализа / А.Н. Поронов // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 9. – С. 177–187.

166. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020. Официальный сетевой ресурс Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.09.2020).

167. Постановление Администрации Томской области от 28.03.2019 № 113а «Об утверждении ведомственной целевой программы «Внедрение проектных методов управления для повышения результативности деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области». Справочная система «Консультант плюс».

168. Постановление Администрации Томской области от 11.10.2017 № 363а «О предоставлении и расходовании субсидий бюджетам муниципальных образований Томской области для софинансирования расходных обязательств по решению вопросов местного значения, возникающих в связи с реализацией проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных

образований Томской области, отобранных на конкурсной основе» (ред. от 05.08.2019). Справочная система «Консультант плюс».

169. Постановление Администрации Томской области от 11.03.2020 № 101а «Об установлении Правил предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) Томской области и Методики распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) Томской области».

170. Постановление Администрации Томской области от 11.08.2017 № 297а «О признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Томской области». Справочная система «Консультант плюс».

171. Постановление Администрации Томской области от 17.04.2012 № 136а «Об утверждении Порядка предоставления и распределения средств из областного фонда реформирования муниципальных финансов» (ред. от 18.04.2014). Справочная система «Консультант плюс».

172. Постановление Администрации Томской области от 20.01.2010 № 12а «Об утверждении порядка предоставления и распределения дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области» (ред. от 10.02.2014). Справочная система «Консультант плюс».

173. Постановление Администрации Томской области от 22.05.2018 № 218а «О признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Томской области». Справочная система «Консультант плюс».

174. Постановление Губернатора Томской области от 18.07.2013 № 80 «О выделении грантов городским округам и муниципальным районам Томской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Томской области» (ред. от 22.08.2017). Справочная система «Консультант плюс».

175. Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 №2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года». Справочная система «Консультант плюс».

176. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» (ред. от 12.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

177. Постановление Правительства РФ № 1408 от 23.12.2015 «О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий» (ред. от 27.11.2017). Справочная система «Консультант плюс».

178. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ред. от 29.03.2019). Справочная система «Консультант плюс».

179. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (ред. от 16.08.2018). Справочная система «Консультант плюс».

180. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» 445 (ред. от 26.12.2019). Справочная система «Консультант плюс».

181. Постановление Правительства РФ от 18.08.2016 № 815 «О Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» (ред. от 15.04.2021). Справочная система «Консультант плюс».

182. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ред. от 24.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

183. Постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1537 «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году». Справочная система «Консультант плюс».

184. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (ред. от 31.05.2021). Справочная система «Консультант плюс».

185. Постановление Правительства РФ от 31.12.2017 № 1730 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ред. от 31.12.2018). Справочная система «Консультант плюс».

186. Приказ Департамента финансов Томской области от 29.02.2012 № 8 «О мониторинге соблюдения муниципальными образованиями Томской области требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценке качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Томской области» (ред. от 05.03.2021). Справочная система «Консультант плюс».

187. Проект годового отчета об исполнении областного бюджета за 2019 год. Законодательная Дума Томской области. URL:

https://duma.tomsk.ru/calendar/view/38_sobranie_zakonodatelnoj_dумы_tomskoj_oblasti_1214 (дата обращения: 05.06.2020).

188. Проект закона об исполнении областного бюджета Томской области за 2019 год. Законодательная Дума Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/proekt-godovogo-otcheta-ob-ispolnenii-oblastnogo-bjudzheta> (дата обращения 05.06.2020).

189. Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Законодательная Дума Томской области. URL: <https://duma.tomsk.ru/document/view/1207> (дата обращения: 17.08.2020).

190. Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Законодательная Дума Томской области. URL: https://duma.tomsk.ru/calendar/view/15_sobranie_zakonodatelnoj_dумы_tomskoj_oblasti (дата обращения: 09.07.2020).

191. Проект Федерального закона № 1020025-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год». Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7> (дата обращения: 08.06.2021).

192. Пуляевская, В.Л. Валовой муниципальный продукт как показатель оценки экономического потенциала районов и городов / В.Л. Пуляевская // Вестник НГУЭУ. – 2012. – № 3. – С. 159–166.

193. Разорвин, И.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области / И.В. Разорвин, А.А. Победин // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2007. – № 1 (18). – С. 182–190.

194. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

195. Распоряжение Администрации Томской области от 26.04.2019 № 280-ра «Об итогах конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию в 2019 году» (ред. от 23.09.2019). Справочная система «Консультант плюс».

196. Распоряжение Администрации Томской области от 28.04.2018 № 270-ра «Об итогах конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию». Справочная система «Консультант плюс».

197. Распоряжение Администрации Томской области от 19.01.2017 № 26-ра «Об организации проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти Томской области» (ред. от 07.05.2018). Справочная система «Консультант плюс».

198. Распоряжение Губернатора Томской области от 01.06.2012 № 161-р «О бюджетной комиссии по составлению проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и графике составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период» (ред. от 28.03.2019). Справочная система «Консультант плюс».

199. Распоряжение Департамента финансов Томской области от 19.10.2017 № 16/40-р «Об организации проведения конкурсного отбора проектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований Томской области, для получения бюджетами муниципальных образований Томской области из областного бюджета субсидий на их реализацию». Справочная система «Консультант плюс».

200. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на

период до 2025 года» (ред. от 23.03.2021). Справочная система «Консультант плюс».

201. Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. / Росстат. – М., 2017. – 1402 с. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения 12.03.2019).

202. Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 1162 с. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/region/reg-pok18.pdf (дата обращения 24.10.2019).

203. Реутов, В.Е. Методика выявления социально-экономических диспропорций регионального развития / В.Е. Реутов, Д.А. Хомицкая // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – Т. 7. – № 2А. – С. 145–158.

204. Решиев, С.С. Основные направления развития и подходы в теории региональной экономики в развитых западных странах / С.С. Решиев // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 33. – С. 59–68.

205. Родионова, В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы / В.М. Родионова // Финансы. – 1994. – № 8. – С. 3.

206. Российская экономика под гнетом санкций и дешевой нефти. Экономический портал. URL: <http://institutiones.com/general/2883-rossiiskaya-ekonomika-pod-gnetom-sankcii-i-deshevoi-nefti.html> (дата обращения: 07.06.2021).

207. Сазонова, Д.Д. Динамика технической эффективности крестьянских (фермерских) хозяйств / Д.Д. Сазонова, С.Н. Сазонов // Наука в центральной России. – 2015. – № 1. – С. 18–27.

208. Сафонов, В.В. Развитие региональной социально-экономической системы в условиях территориальной асимметрии: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / В.В. Сафонов. – Р., 2013. – 25 с.

209. Сергеев, Л.И. Региональные бюджетные системы России : учебное пособие для аспирантов по направлению подготовки 38.06.01. Экономика

программы 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / Л.И. Сергеев. – Калининград : Изд-во ФГБОУ «КГТУ», 2016. – 185 с.

210. Силуанов, А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: автореф. дис. ... докт. эконом. наук: 08.00.10 / А.Г. Силуанов. – М., 2012. – 42 с.

211. Слепцов, А.И. Принятие решений: объективный анализ данных / А.И. Слепцов, М.А. Зоденкамп, Т.А. Тыщук. – К. : НПУ им. М.П. Драгоманова, 2009. – 120 с.

212. Смагина, М.Н. Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации / М.Н., Смагина, Г.Т., Мукенге // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т. 12. – № 2. – С. 115–121.

213. Смирнова, И.О. Межбюджетные отношения, их содержание, развитие и принципы организации / И.О. Смирнова// Студенческий научный форум. – 2014. URL: <https://www.scienceforum.ru/2014/pdf/4587.pdf> (дата обращения 26.06.2018).

214. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Огни, 2010. – 511 с.

215. Соболева, Г.В. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики / Г.В Соболева, И.Н. Попова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Экономика. – 2014. – № 1. – С. 5–26.

216. Социально-экономический мониторинг субъектов Сибирского федерального округа: статистический бюллетень за январь–декабрь 2019 года / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Томской области. – Т., 2019.

217. Спицына, Л.Ю. Исследования факторов, влияющих на развитие муниципальных образований в России: формирование базы данных для эконометрического моделирования / Л.Ю. Спицына, В.В. Татарникова, В.В. Спицын // Информационные технологии в науке, управлении, социальной сфере

и медицине: сборник научных трудов V Международной научной конференции, Томск, 17–21 декабря 2018 г. – Томск : Томский политехнический университет, 2018. – С. 96–100.

218. Статистический бюллетень «Социально-экономическое положение федеральных округов» по итогам 2019 года. Росстат. URL: <https://www.gks.ru/folder/11109/document/13260> (дата обращения 19.06.2020).

219. Статистический бюллетень «Инвестиционная деятельность в России: условия, факторы, тенденции – 2018 г.» Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095471812 (дата обращения 28.12.2018).

220. Статистический бюллетень «Оборот организаций и объем отгруженной продукции собственного производства, выполненных работ (услуг) собственными силами по муниципальным образованиям Томской области (по кругу крупных и средних предприятий с численностью более 15 человек) за январь–декабрь 2017 года. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Томской области. – Томск, 2018.

221. Статистический бюллетень «Численность и миграция населения Российской Федерации» по итогам 2019 года. Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_107/Main.htm (дата обращения 17.07.2020).

222. Структура валового регионального продукта Томской области по видам экономической деятельности. Томскстат. URL: <https://clck.ru/P2ir4> (дата обращения 16.06.2020).

223. Суглобов, А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям «Финасы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 263 с.

224. Сумская, Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности местного самоуправления (на примере Новосибирской области) / Т.В. Сумская // Федерализм. – 2019. – № 1. – С. 62–81.

225. Суспицын, С.А. Барометры общего регионального положения / С.А. Суспицын // Проблемы прогнозирования. – 2005. – № 2. – С. 97–110.

226. Сухопаров, Е.Н. Поляризация муниципальных образований на примере Ульяновской области: измерение и тенденции / Е.Н. Сухопаров // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 9. Ч. 2. – М. : РАН. ИНИОН, 2014. – 706 с.

227. Татаркин, А.И. Концептуальный подход к финансовому обеспечению саморазвития территорий / А.И. Татаркин, М.Ю. Молчанова // Журнал экономической теории. – 2012. – № 4. – С. 132–138.

228. Татарникова, В.В. Анализ социально-экономического развития Томской области в 2015–2016 гг. / В.В. Татарникова // Модернизация Российского общества: новые экономические ориентиры: Материалы XX всероссийской научной конференции (национальная с международным участием), Таганрог, 19–20 апреля 2019 г. – Таганрог : Таганрогский институт управления и экономики, 2019. – С. 373–378.

229. Татарникова, В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы и российская модель / В.В. Татарникова // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – № 7 (775). – С. 1721–1735.

230. Татарникова, В.В. Исследование уровня обеспеченности собственными доходами муниципальных образований Томской области / В.В. Татарникова, Н.О. Чистякова // Информационные технологии в науке, управлении, социальной сфере и медицине: сборник научных трудов V Международной научной конференции, Томск, 17–21 декабря 2018. – Томск : Томский политехнический университет, 2018. – С. 109–114.

231. Татарникова, В.В. Кластеризация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности и экономического развития территорий / В.В. Татарникова // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2019. – № 3–4. – С. 90–103.

232. Татарникова, В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации, внутрирегиональный аспект / В.В. Татарникова // Вестник факультета управления СПбГЭУ. – 2017. – № 1-1. – С. 235–242.

233. Татарникова, В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание и стимулирование развития территорий / В.В. Татарникова // Векторы благополучия: экономика и социум (Вестник науки Сибири). – 2018. – № 4 (31). – С. 1–13.

234. Татарникова, В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии социально-экономического развития территорий / В.В. Татарникова // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – Т. 16. – № 10 (457). – С. 1901–1915.

235. Татарникова, В.В. Межбюджетные отношения на примере Томской области / В.В. Татарникова // Новые форматы транснациональной научно-образовательной деятельности: Материалы VIII Международного молодёжного научного форума, Томск, 26–27 апреля 2018. – Томск : Томский государственный педагогический университет, 2019. – С. 98–101.

236. Татарникова, В.В. Модернизация системы внутрирегиональных межбюджетных отношений – залог развития муниципальных образований / В.В. Татарникова // Научная сессия ТУСУР-2017: Материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных, посвященной 55-летию ТУСУРа, Томск, 10–12 мая 2017. Ч. 7. – Томск : Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники, 2017. – С. 139–142.

237. Татарникова, В.В. Финансовая самостоятельность муниципальных образований / В.В. Татарникова // Перспективы развития фундаментальных наук: Сборник научных трудов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, Томск, 23–26 апреля 2019. Т. 5. Экономика и управление. – Томск : Томский государственный университет, 2019. – С. 163–167.

238. Татарникова, В.В. Формирование доходов бюджетов различных уровней, поступающих с территории одного региона / В.В. Татарникова // Экономическое развитие региона: управление, инновации, подготовка кадров. – 2017. – С. 273–277.

239. Татарникова, В.В. Формирование доходов бюджетов различных уровней, поступающих с территории региона / В.В. Татарникова // Региональная конкурентоспособность и образование в контексте глобальных вызовов: Сборник статей Международной научно-практической конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса, Челябинск, 1–3 марта 2017. – Челябинск: Челябинский государственный университет, 2017. – С. 384–388.

240. Татарникова, В.В. Экспресс-анализ доходов, поступающих с территории Томской области в 2015–2016 гг. / В.В. Татарникова // Проблемы управления рыночной экономикой: межрегиональный сборник научных трудов. Вып. 18. – Томск : Томский политехнический университет, 2017. – С.131–135.

241. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020). Справочная система «Консультант плюс».

242. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Справочная система «Консультант плюс».

243. Указ Президента РФ от 23.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Справочная система «Консультант плюс».

244. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и

муниципальных районов» (ред. от 09.05.2018). Справочная система «Консультант плюс».

245. Ускова, Т.В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления / Т.В. Ускова, М.А Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 1. – С. 136–146.

246. Фарукшин, М.Х. Современный федерализм российский и зарубежный опыт / М. Х. Фарукшин: Изд-во Казанского университета, 1998. – 335 с.

247. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 18.03.2020). Справочная система «Консультант плюс».

248. Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год». Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/762700-7> (дата обращения: 08.06.2021).

249. Федеральный закон от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

250. Фёдорова, А.Ю. Становление и развитие системы межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.Ю. Фёдорова, С.С. Самойлова, Н.И. Дорожкина // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 5 (51). – С. 210–213.

251. Федулова, С.Ф. Финансы : учебное пособие. 4-е изд., перераб. и дополн. / С.Ф. Федулова. – Ижевск : Изд-во Института экономики и управления, ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2014. – 425 с. URL: <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/bitstream/handle/123456789/12556/2014441.pdf> (дата обращения 24.05.2021).

252. Финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит». 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. Г.Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 735 с.

253. Френкель, А.А. Экономика России в 2017–2019 годах: предпосылки для прорыва пока не созданы / А.А. Френкель, Б.И. Тихомиров, Я.В. Сергиенко, А.А. Сурков и др. // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. – № 5. – С. 24–49.

254. Цуркан, М.В. Подходы к определению понятия «партисипаторное бюджетирование» / М.В. Цуркан // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2016. – № 2. – С. 67–71.

255. Часть III. Документы материалы к проекту об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Законодательная Дума Томской области. URL: <https://clck.ru/QuyVoi> (дата обращения: 05.06.2020).

256. Часть III. Документы и материалы к проекту об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Законодательная Дума Томской области. URL: https://duma.tomsk.ru/calendar/view/38_sobranie_zakonodatelnoj_dумы_tomskoj_oblasti_1214 (дата обращения: 05.06.2020).

257. Чекавинский, А.Н. Оценка валового продукта города и направления его увеличения / А.Н. Чекавинский, Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2012. – Т. 58. – № 2. – С. 36–44.

258. Чернышова, Г.Ю. Применение модели анализа среды функционирования (data envelopment analysis) для оценки эффективности web-ресурсов / Г.Ю. Чернышова, Р.Н. Ковалев // Фундаментальные исследования. – 2017. – № 8 (часть 2). – С. 453–457.

259. Чистякова, Н.О. Дифференциация муниципальных образований и влияние предприятий-флагманов на уровень их социально-экономического развития / Н.О. Чистякова, И.С. Антонова, В.В. Татарникова, С.Н. Попова // Вестник университета. – 2020. – № 11. – С. 105–113.

260. Чистякова, Н.О. К вопросу о влиянии уровня собственных доходов на индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Н.О. Чистякова, В.В. Татарникова // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 1. – С. 90–102.

261. Шакирова, Р.К. Бюджетный и налоговый федерализм: соотношение понятий и принципов реализации / Р.К. Шакирова // Вестник Марийского государственного университета. – 2015. – № 4 (4). – С. 100–106.

262. Шатырко, А.В. Измерение и финансовые инструменты регулирования региональных диспропорций / А.В. Шатырко, И.А. Митрофанова, Е.В. Чепрасов // Региональная экономика. Юг России. – 2014. – № 2 (4). – С. 91–98.

263. Шевандрин, А.В. Оценка социально-экономического развития муниципальных районов Волгоградской области / А.В. Шевандрин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Право. – 2012. – № 2. – С. 92–100.

264. Широбокова, В.А. Анализ бюджетной сферы регионов в контексте межбюджетных отношений / В.А. Широбокова // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. – 2013. – № 3 (18). – С. 35–43.

265. Шмакова, С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: на примере муниципальных образований Иркутской области : дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.04 / С.А. Шмакова. – М., 2013. – 269 с.

266. Шмидт, Ю.Д. Об уровне дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований региона / Ю.Д. Шмидт // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. – 2008. – № 1. – С. 3–10.

267. Экономический словарь: справочник / А.И. Архипов. 2-е изд. – М. : Проспект, 2010. – 672 с.

268. Электронный учебник StatSoft. URL: http://statsoft.ru/resources/statistica_text_book.php. (дата обращения: 08.06.2021).

269. Юридический словарь – Словари и Энциклопедии. URL: <http://endic.ru/legal/Federacija-20068.html> (дата обращения: 17.06.2019).

270. Banker, R. Data Envelopment Analysis and Performance Measurement / R. Banker, A. Emrouznejad, H. Bal, I. Alp, M. Ali Cengiz // Proceedings of the 11th International Conference of DEA. – 2013. URL:

file:///C:/Users/tatarnikova/Downloads/Data_Envelopment_Analysis_and_Performance.pdf (дата обращения 27.05.2021).

271. Baskaran T. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis / T. Baskaran, L.P. Feld, J. Schnellenbach // *Economic Inquiry*. – 2016. – V. 54. – № 3. – P. 1445–1463.

272. Boudeville, J.R. *L'espace et les Pôles de Croissance*. Puf / J.R. Boudeville. – Paris, 1968.

273. Boudeville, J.R. *Problems of Regional Economic Planning* / J.R. Boudeville. – The University Press, 1966. – 208 p.

274. Bowlin, W. F. *Data Envelopment Analysis and Regression Approaches to Efficiency Estimation and Evaluation* / W.F. Bowlin, A. Charnes, W.W. Cooper, H.D. Sherman // *Annals of Operations Research*. – 1985. – V. 2. – P. 113–138.

275. Brennan, G. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* / G. Brennan, J.M. Buchanan. – Cambridge: Cambridge University Press, 1980. – 231 p.

276. Breton, A. *Competitive Governments: an Economic Theory of Politics and Public Finance* / A. Breton. – Cambridge, 1996.

277. Buchanan, J.M. *An Economic Theory of Clubs* / J.M. Buchanan // *Economica. New Series*. – 1965. – V. 32. – № 125. – P. 1–14.

278. Charnes, A. *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Application* / A. Charnes, W.W., Cooper, A.Y. Lewin, L. M. Seiford. – Boston : Kluwer Academic Publishers, 1994. – 513 p.

279. Charnes, A. *Measuring the Efficiency of Decision Making Units* / A. Charnes, W.W., Cooper, E. Rhodes // *European Journal of Operational Research*. – 1978. – № 2. – P. 429–444.

280. Coelli, T. *A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program* / T. Coelli. – Australia : Centre for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England, 1996. – V. 96. – № 08. URL: <http://www.owl.net.rice.edu/~econ380/DEAP.PDF> (дата обращения: 08.06.2021).

281. Dewatripont, M. Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies / M. Dewatripont, E. Maskin // *The Review of Economic Studies*. – 1995. – V. 62. – № 4. – P. 541–555.

282. Elazar, D. Exploring Federalism / D. Elazar. – Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1987.

283. Faggini, M. A New Perspective for Fiscal Federalism: the NK Model / M. Faggini, A. Parziale // *Journal of Economic Issues*. – 2016. – V. 50. – № 4. – P. 1069–1104.

284. Farrell, M. The Measurement of Productive Efficiency / M. Farrell // *Journal of the Royal Statistical Society*. – 1957. – V. 120. – № 3. – P. 253–281.

285. Hallett, A.H. Fiscal autonomy vs. fiscal federalism in the euro zone / A.H. Hallett // *Economia Politica*. – 2017. – V. 34. – № 2. – P. 179–188.

286. Hill, T. STATISTICS: Methods and Applications / T. Hill, P. Lewicki. – Tulsa, OK : StatSoft, 2007. – 719 p.

287. Hunter, J.S.H. Federalism and Fiscal Balance / J.S.H. Hunter. – Canberra : Australian National University Press, 1977. – 271 p.

288. King, D.N. Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government / D.N. King. – London : George Allen & Unwin, 1984. – 326 p.

289. Lissitsa, A. Анализ оболочки данных (dea) – современная методика определения эффективности производства / A. Lissitsa, T. Babieceva // *Discussion Paper*. – 2003. – № 50. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28581/1/374265275.pdf> (дата обращения 01.08.2019).

290. Musgrave, R.A. A multiple theory of budget determination / R.A. Musgrave // *FinanzArchiv. Public Finance Analysis*. – 1956. – № H 3. – P. 333–343.

291. Musgrave, R.A. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy // R.A. Musgrave // *The Quarterly Journal of Economics*. – 1939. – V. 53. – № 2. – P. 213–237.

292. Musgrave, R.A. Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika / R.A. Musgrave, P.B. Musgrave // Public Finance in Theory and Practice. – Moscow : Biznes Atlas Publ., 2009. – 716 p.

293. Musgrave, R.A. The Theory of Public Finance / R.A. Musgrave. – New York : McGraw Hill, 1959. – 628 p.

294. Oates, W.E. Fiscal Federalism / W.E. Oates. – New York : Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. – 256 p.

295. Qian, Y. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives / Y. Qian, B.R. Weingast // Journal of Economic Perspectives. – 1997. – V. 11. – № 4. – P. 83–92.

296. Shah, A. Local budgeting / A. Shah. –The World bank, 2007. – 381 p.

297. Tatarnikova, V.V. Formation of budget revenues of different levels coming from a region / V.V. Tatarnikova // Journal of Economics and Social Sciences. – 2017. – № 10. – P. 42–45.

298. Tatarnikova, V.V. Formation problems of consolidated budget income in the Russian Federation in terms of Tomsk region / V.V. Tatarnikova // Journal of Economics and Social Sciences. – 2017. – № 9. – P. 46–49.

299. Tatarnikova, V.V. System modernization of region intergovernmental fiscal relations in conditions of asymmetric socio-economic development of municipalities / V.V Tatarnikova // Russian Summer School for Institutional Analysis 2017: the EU Practices for Young Researchers: Studying Economics of Institutional Development, Moscow, July 1–7, 2017. – Moscow : Higher School of Economics, 2017. – P. 122–126.

300. Tiebout, C.A. Pure Theory of Local Expenditures / C.A. Tiebout // Journal of Political Economy. – 1956. – V. 64. – P. 416–424.

301. Weingast, B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / B.R. Weingast. – 2006. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153440 (дата обращения 01.10.2021).

302. Wildasin, D.E. Urban Public Finance // D.E Wildasin. – Psychology Press, 1986. – 175 p.

Приложение А. Страны, использующие дифференцированный подход к регулированию развития территорий

Таблица А.1 – Страны, использующие дифференцированный подход к регулированию развития территорий

Наименование государства	Подход к дифференциации	Особенности подхода
Великобритания	Специальная система предоставления инвестиционных и инновационных грантов территориям в зависимости от уровня развития территории (Три группы территорий)	1 группа – ВВП на душу население ниже 75 % по ЕС 2 группа – территории, нуждающиеся в регулировании и повышении занятости; 3 группа – развитие территории Для 1 и 2 группы предоставление грантов для субъектов предпринимательской деятельности не ограничено, а для 3 группы гранты могут получить только представители МСП
Германия	Депрессивные регионы делятся на различные группы (три), в каждой из которых действуют свои правила поддержки	группа А – экономически отсталые; группа В – со структурными проблемами; группа С – реализуется поддержка инвестиций МСП, инфраструктурных проектов и развития кластеров.
Греция	Деление регионов на 3 группы по уровню экономического развития с различными условиями предоставления поддержки	группа А – высокий уровень; группа В – средний уровень; группа С – низкий уровень. Для каждой группы свои правила, например, для групп В и С действуют 100 % налоговые льготы.
Испания	Депрессивные регионы делятся на различные группы (три), в каждой из которых действуют свои правила поддержки	группа 1 – экономически развивающиеся; группа 2 – промышленно не развивающиеся; группа 3 – особые территории. Для каждой группы устанавливается максимально возможный объем привлечения инвестиций.
Латвия	Государственная поддержка направлена на развитие предпринимательства депрессивных территорий. Все территории делятся на 3 группы по индексу условий жизни	группа 1 – высокое значение индекса; группа 2 – среднее значение индекса; группа 3 – высокое значение индекса. В расчет индекса включаются показатели: средняя заработная плата, розничный товарооборот в расчете на душу населения, транспортные средства в расчете на 1 000 человек населения и другие.
Нидерланды	Деление территорий на 4 экономико-географические зоны по уровню экономического развития с выделением в качестве приоритетов развития определенных отраслей	зона 1 – Северная; зона 2 – Восточная; зона 3 – Южная; зона 4 – Рандстад.

Наименование государства	Подход к дифференциации	Особенности подхода
Индия	Все регионы делятся на 2 группы по уровню социально-экономического развития и потребности в финансовой поддержке	Окончательное решение по выделению финансовых ресурсов принимает специальная комиссия.
Словения	Все муниципальные образования (общины) делятся на 4 групп с различным набором характеристик	группа 1 – экономически слабые территории с низкими подушевыми доходами; группа 2 – территории, имеющие структурные проблемы и низкий уровень занятости; группа 3 – территории, имеющие структурные проблемы и уровень занятости в $C/X \geq 20\%$, чем средний по стране; группа 4 – приграничные территории, в которых численность населения за последние 10 лет сокращалась.
Турция	Сочетание стимулирующих мер по развитию наиболее конкурентоспособных территорий с мерами поддержки отстающих и депрессивных территорий	Создаются условия для развития столичной территория и быстрорастущих регионов. На территориях с низким уровнем доходов создаются специальные центры развития. Для территорий, нуждающихся в структурной трансформации, реализуются меры по диверсификации экономики. Вектор поддержки сельских территорий – повышение и поддержание устойчивости уровня жизни и рабочих условий. Для слаборазвитых приоритетных территорий проводится политика смягчения различий.
Чехия	Основой приоритет – стимулирование развития предпринимательской и инновационной деятельности. Все регионы делятся на 3 группы	группа 1 – территории с проблемами, вызванными структурной трансформацией; группа 2 – территории с низким уровнем развития; группа 3 – C/X территории.
Китай	Приоритеты государственной политики с начала 21 века: развитие западных территорий, оживление северо-восточного Китая и старопромышленных зон, а также развитие центрального Китая. Все территории делятся на 5 групп, для которых действуют свои программы развития	группа 1 – прибрежные территории; группа 2 – северо-восточные территории; группа 3 – центральные территории; группа 4 – западные территории; группа 5 – проблемные территории.

Источник: составлено автором на основе²⁹⁹.

²⁹⁹Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода ... С. 57–63.

Приложение Б. Обзор некоторых трактовок термина «межбюджетные отношения»

Таблица Б.1 – Обзор некоторых трактовок термина «межбюджетные отношения»

Автор и группа авторов	Трактовка термина «межбюджетные отношения»
Ускова Т.В., Печенская М.А.	«комплексную систему экономико-правового вертикального и горизонтального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу регулирования потоков бюджетных ресурсов в целях достижения эффективной модели бюджетного федерализма для обеспечения достойного уровня жизни, гарантированного каждому гражданину страны независимо от места проживания» ³⁰⁰
Родионова В.М.	«объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий» ³⁰¹
Бабич А.М., Павлова Л.Н.	«совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» ³⁰²
Любимцев Ю.Н.	«системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов» ³⁰³
Бежаев О.Г.	«экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной и долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти» ³⁰⁴
Врублевский О.В., Романовский М.В.	«это целый комплекс финансово-правовых норм, в круг которых включаются, в частности, взаимоотношения между различными уровнями власти по поводу: – разграничения расходных обязательств и ответственности за их выполнение; – разграничения налоговых полномочий и доходных источников; – бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи» ³⁰⁵

³⁰⁰Ускова Т.В., Печенская М.А. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 1. С. 136–146.

³⁰¹Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8. С. 3.

³⁰²Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные муниципальные финансы. М.: Финансы, 1999. 147 с.

³⁰³Любимцев Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. 2000. № 6. С. 21–33.

³⁰⁴Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / под ред. д.э.н. М.А. Яхьева. М.: Экзамен, 2001. 128 с.

³⁰⁵Врублёвский О.В., Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов. 4-е изд. СПб.: Питер, 2008. 576 с.

Автор и группа авторов	Трактовка термина «межбюджетные отношения»
Иванов В.В.	«экономико-правовые отношения взаимодействия органов государственной власти и местной власти по поводу: разграничения и закрепления расходных и доходных бюджетных полномочий; перераспределения средств из бюджетов в порядке бюджетного регулирования; возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или потери других доходов других бюджетов; передачи средств на возвратной основе; объединения средств с целью развития региона и выравнивания социально-экономических условий их жизнедеятельности» ³⁰⁶

Источник: составлено автором.

³⁰⁶Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений: монография ... 228 с.

Приложение В. Принципы построения бюджетной системы РФ

ст. 29	• единства бюджетной системы для всех уровней бюджетной системы
ст.30	• разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы
ст.31	• самостоятельности бюджетов
ст. 31.1	• равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации
ст.32	• полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов
ст.33	• сбалансированности бюджета
ст. 34	• эффективности использования бюджетных средств
ст. 35	• общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов
ст. 36	• прозрачности (открытости)
ст. 37	• достоверности бюджета
ст. 38	• адресности и целевого характера бюджетных средств
ст. 38.1	• подведомственности расходов бюджетов
ст. 38.2	• единства кассы

Рисунок В.1 – Принципы построения бюджетной системы РФ (гл. 5 БК РФ)

Источник: ³⁰⁷.

³⁰⁷Бюджетный кодекс Российской Федерации

Приложение Г. Систематизация видов межбюджетных отношений

Вид	Описание в зависимости от выбранного признака
По содержанию	
Материальные (имущественные)	Опосредуют движение денежных средств в бюджет (формирование) или из бюджета (распределение): – доходные бюджетные отношения (формирование бюджета); – расходные бюджетные отношения (распределение бюджета).
Организационные	Не экономические, а надстроечные общественные отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета, организации использования бюджетных средств, выделенных их получателям (например, финансовый контроль за использованием бюджетных средств).
По способу движения денежных средств	
Односторонние	Деньги движутся в одном направлении: в бюджет (распределение налогов) или из бюджета (бюджетное финансирование).
Возвратные	Деньги движутся в бюджет, а затем обратно (например, отношения государственного займа) или, наоборот, – из бюджета, а затем обратно (например, отношения по предоставлению бюджетного кредита).
По выделению средств для различных звеньев бюджетной системы	
Национальные	Отношения федерального бюджета с нижестоящими бюджетами.
Региональные	Отношения регионального бюджета с федеральным и местными.
Местные	Отношения местного бюджета с вышестоящими бюджетами.
По условиям предоставления финансовых средств	
Универсальные	Не предполагают определённые направления их использования.
Целевые	Требование целевого использования средств при их предоставлении.
По сфере регулирования	
Вертикальные	Отношения между бюджетами разного уровня бюджетной системы.
Горизонтальные	Отношения между бюджетами одного уровня (финансовая помощь, объединение финансовых средств для решения общих проблем).

Рисунок Г.1 – Систематизация видов межбюджетных отношений

Источник: на основе³⁰⁸.

³⁰⁸Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений ... С. 15–16.

Приложение Д. Функции межбюджетных отношений

Наименование функции	Содержание функции
Фондообразующая	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование бюджетов на региональном и местном уровне в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления.
Стимулирующая	<ul style="list-style-type: none"> • Активизация деятельности региональных органов власти и местного самоуправления в наращивании налогового потенциала.
Выравнивающая	<ul style="list-style-type: none"> • Направление фондообразующей функции. Содействие устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями.
Распределительная	<ul style="list-style-type: none"> • Распределение и перераспределение стоимости внутреннего валового продукта между различными субъектами межбюджетных отношений в целях сбалансированности бюджетов РФ различных уровней
Регулирующая	<ul style="list-style-type: none"> • Регулирование формирования бюджетов в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления
Компенсационная	<ul style="list-style-type: none"> • Возмещение бюджетам нижних уровней расходов на финансирование государственных полномочий, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов.
Инвестиционная	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение инвестиционной активности региональных органов власти и местного самоуправления за счёт инвестиционного субсидиарного механизма.

Рисунок Д.1 – Функции межбюджетных отношений

Источник: на основе³⁰⁹.

³⁰⁹Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений ... С. 15.

Приложение Е. Основные этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации

Таблица Е.1 – Основные этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации

Номер этапа	Временной период	Описание этапа, реализованные мероприятия
<i>I</i>	<i>1991–1993 гг.</i>	Создана основа многоуровневой бюджетной системы РФ, а также налоговой системы РФ, децентрализация в межбюджетных отношениях посредством передачи ряда расходных полномочий органам власти регионального уровня. Концепция «регулирующих налогов» и увеличение самостоятельности региональных и местных органов власти.
<i>II</i>	<i>1994–1998 гг.</i>	Реализация первой системной реформы межбюджетных отношений, создание в рамках федерального бюджета фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР 1994 г.). Установлены единые для всех территорий нормативы отчислений от федеральных налогов. Создана правовая основа для введения региональными и местными органами власти собственных налогов. Определено понятие «межбюджетные отношения», а также закреплены принципы построения межбюджетных отношений в стране.
<i>III</i>	<i>1999–2001 гг.</i>	Реализована Концепция реформирования межбюджетных отношений, в результате которой заложены основы новой системы оказания финансовой помощи регионам из федерального центра. Усовершенствована методика формирования и распределения ФФПР, расширены полномочия в отношении управления и распределения налоговыми доходами для всех уровней бюджетной системы РФ. Созданы целевые федеральные фонды: Фонд регионального развития (ФРР для финансирования региональной инфраструктуры 2001 г.) и Фонд компенсаций (ФК для финансирования обеспечения реализации передаваемых полномочий 2001 г.).
<i>IV</i>	<i>2002–2005 гг.</i>	Реализована Программа развития бюджетного федерализма, важной составляющей которой являлось стимулирование регионального развития посредством увеличения налогово-бюджетных полномочий местных и региональных органов власти. Повышена роль собственных доходов, и закреплены на постоянной основе доходные источники в местных и региональных бюджетах. Осуществлена программа реформирования организации местного самоуправления путем выделения трех типов муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы и поселения). Финансовые взаимоотношения федерального центра с бюджетами нижестоящих уровней осуществляются преимущественно посредством следующих фондов: ФФПР, ФК, ФРР, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов.

Номер этапа	Временной период	Описание этапа, реализованные мероприятия
V	2006–2008 гг.	Реализованы мероприятия, базирующиеся на Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами. Законодательно закреплены налоговые полномочия, доходные источники и расходные обязательства за бюджетами различных уровней. Региональным органам власти дана возможность заменять дотации на дополнительный норматив отчислений от определенных налогов. Внедрен новый инструмент межбюджетного регулирования – отрицательные трансферты. Определены специальные условия получения межбюджетных трансфертов, коррелирующих с размером финансовой помощи, предоставляемой муниципальному образованию, введение трёхлетнего периода планирования бюджетов для регионов и муниципалитетов.
VI	2009–2012 гг.	Реализация мероприятий Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений (2009–2011 гг.), важной составляющей которой является увеличение результативности управления государственными и муниципальными финансами во всех звеньях бюджетной системы. Осуществлена работа в направлении улучшения системы разграничения расходных обязательств, а также повышения заинтересованности к росту доходных источников региональных и местных бюджетов. Изменены инструменты финансовой поддержки региональным и местным бюджетам.
VII	с 2013 г. по настоящее время	Движение в сторону децентрализации бюджетных полномочий. Введение механизма предоставления единой субвенции. Проведение ежегодной оценки потенциальных доходов бюджетов субъектов РФ, учитываемых при предоставлении межбюджетных трансфертов. Внедрение принципов «модельного бюджетирования» в систему межбюджетных отношений.

Источник: составлено автором на основе³¹⁰.

³¹⁰Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность: учебное пособие. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 102 с.

Багратуни К.Ю. Особенности совершенствования межбюджетных отношений ... С. 244–255.

Фёдорова А.Ю., Самойлова С.С., Дорожкина Н.И. Становление и развитие системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 5 (51). С. 210–213.

Дьякова Е.Б. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 26 (207). С. 70–76.

Постановление Правительства РФ от 31.12.2017 № 1730 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ред. от 31.12.2018). Справочная система «Консультант плюс».

Приложение Ж. Модели межбюджетных отношений (бюджетного федерализма) и их специфика

Таблица Ж.1 – Модели межбюджетных отношений (бюджетного федерализма) и их специфика

Автор подхода	Описание моделей и их специфика	Примечание
А.М. Лавров ³¹¹	<ol style="list-style-type: none"> 1. Советская модель (высокий уровень централизации финансовых ресурсов и полномочий); 2. Китайская модель (уровень самостоятельности субъектов относительно низкий по отношению к центру); 3. Американская модель (высокий уровень децентрализации финансовых ресурсов и полномочий); 4. Германская модель (развитая система долевых налогов); 5. Канадская модель (гибкая бюджетная система). 	Получила широкое распространение среди российских исследователей
Ш.А. Идрисов, Р.Г. Сомоев ³¹²	<p>«1. Конкурентный федерализм³¹³ (модель децентрализованного или раздельного федерализма)</p> <ul style="list-style-type: none"> – высокий уровень децентрализации власти; – высокий уровень финансовой автономности и самостоятельности региональных органов власти; – четкое распределения доходных источников (налоги и неналоговые доходы) за определенным уровнем бюджетной системы; – низкая степень участия федерального центра в процессах выравнивания горизонтальных асимметрий»³¹⁴. В целом система межбюджетного выравнивания не очень развита; – конкуренция регионов (муниципальных образований, прежде всего в пределах одного региона) по следующим основным направлениям: за привлекательность жизни на своей территории и положительную миграцию населения в пользу своих границ, за мобилизацию финансовых средств в различных формах из бюджетов вышестоящего уровня (вертикальная конкуренция) – «конкуренция характерна не только на региональном либо местном уровне (горизонтальная конкуренция), но также и для взаимоотношений различного уровня властей»³¹⁵. <p>«2. Кооперативный федерализм³¹⁶</p>	В данных моделях базисами является конкуренция либо кооперация в отношениях между органами власти. Отличительной чертой также является порядок установления «правил игры» для органов власти различного уровня ³¹⁸

³¹¹Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 21–29.

³¹²Идрисов Ш.А., Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм: зарубежные и российская модели // Региональная экономика и управление. 2016. № 4 (48). URL: <http://eee-region.ru/article/4841/> (дата обращения: 02.10.2019).

³¹³Breton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge, 1996.

³¹⁴Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы и российская модель // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 7. С. 1721–1735.

³¹⁵Там же.

³¹⁶Зиберт Х. Эффект кобры: как избежать заблуждений в экономической политике / пер. с нем. М. : Новое издательство, 2005. 270 с.

³¹⁸Назаров В.С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 121–135. URL: http://www.iep.ru/files/text/policy/2007_03/nazarov.pdf (дата обращения: 10.03.2019)

Автор подхода	Описание моделей и их специфика	Примечание
	<ul style="list-style-type: none"> – высокая степень участия региональных органов власти в процессах перераспределения государственного дохода, а также макроэкономической стабилизации (более тесное сотрудничество регионов и федерального центра); – сотрудничество федерального центра и регионов, также координацию регионов между собой для решения определенных задач социально-экономического развития; – долевого характера распределения ключевых налогов, действующих в конкретной стране, между различными уровнями власти; – развитый механизм горизонтального бюджетного выравнивания и наличие высокой степени ответственности федерального центра за сбалансированность региональных бюджетов (усиление контроля центрального правительства и снижение автономности региональных органов власти); – выделение большой роли межбюджетных трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня для устранения бюджетных дисбалансов территорий; – декларирование принципа территориальной справедливости в качестве приоритетного»³¹⁷, что обуславливает важность мониторинга социально-экономического развития отдельных территорий в государственной политике 	
	<p>1. Кооперативный федерализм</p> <p>2. Идеальный федерализм (дуалистический федерализм)</p> <ul style="list-style-type: none"> – присутствие четкого разделения государственных полномочий между двумя уровнями власти (федерация и ее субъекты); – разграничение доходных источников между уровнями власти в размерах, являющихся достаточными для покрытия их расходов. <p>3. Внутригосударственный федерализм (связывающая модель)</p> <ul style="list-style-type: none"> – распределение полномочий между уровнями власти реализуется посредством группирования их по типу, а не путем разделения полномочий по государственным задачам или политическим сферам; – законодательная власть находится только в ведении федерального центра, а уже реализация написанных центром законов полностью в компетенции субъектов федерации <p>4. Межгосударственный федерализм (разделяющая модель)</p>	<p>В основе лежит «характер взаимодействия органов власти различного уровня»³¹⁹ (преимущественно по распределению полномочий)</p>

³¹⁷Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1721–1735.

³¹⁹Там же.

Автор подхода	Описание моделей и их специфика	Примечание
	<ul style="list-style-type: none"> – распределение полномочий между уровнями власти реализуется по государственным задачам и областям политики; – каждый уровень власти обладает набором полномочий в отношении одновременно как принятия законов, так и их исполнения. 	
В.В. Иванов ³²⁰	<p>1. Централизованная модель</p> <ul style="list-style-type: none"> – большая степень вовлеченности и высокий уровень ответственности центральной власти по поводу решения социально-экономических вопросов; – высокий уровень централизации власти и наличие постоянного и жесткого контроля за бюджетами нижестоящих уровней; – низкий уровень автономии органов власти субъектов; – выравнивание бюджетной обеспеченности территорий посредством механизма межбюджетных трансфертов. <p>2. Децентрализованная модель</p> <ul style="list-style-type: none"> – главенствование федеральных законов в налогово-бюджетной сфере перед законами, издаваемыми нижестоящими уровнями власти; – использование «непересекающихся» налогов, которые соответствуют принципу «один налог один бюджет»; – отсутствие текущего контроля центра за исполнением бюджетов нижестоящих органов власти; – перекладывание ответственности с центра на плечи органов власти нижестоящих уровней по устранению асимметрии бюджетной обеспеченности в пределах одного уровня бюджетов. <p>3. Кооперативная (смешанная)</p> <ul style="list-style-type: none"> – сочетание специфик централизованной и децентрализованной моделей. 	В основе лежит степень централизации (децентрализации) государственного управления, или другими словами степень самостоятельности региональных и местных органов власти
О. Богачева ³²¹	<p>1. Децентрализованная модель</p> <p>2. Кооперативная модель</p>	В основе лежит степень децентрализации государственного управления

Источник: составлено автором.

³²⁰Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Т. 13. № 1. С. 5–14.

³²¹Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 30–40.

Приложение II. Структура расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ

Таблица И.1 – Структура расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017–2019 гг.

Вид расходов/Наименование показателя	2017				2018				2019			
	ФБ	КБ суб. РФ	Доля в ФБ	Доля в КБ суб. РФ	ФБ	КБ суб. РФ	Доля в ФБ	Доля в КБ суб. РФ	ФБ	КБ суб. РФ	Доля в ФБ	Доля в КБ суб. РФ
	млрд р.		%		млрд р.		%		млрд р.		%	
Общегосударственные вопросы	1 162,4	657,4	7,1	6,1	1 257	750	7,5	6,3	1 364	841	7,5	6,2
Национальная оборона	2 852,3	4,4	17,4	0,0	2 827	4	16,9	0,0	2 997	4	16,5	0,03
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 918,0	117,1	11,7	1,1	1 972	140	11,8	1,2	2 083	152	11,4	1,1
Национальная экономика	2 460,1	2 288,3	15,0	21,2	2 402	2 468	14,4	20,8	2 827	2 955	15,5	21,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,5	1 127,7	0,7	10,4	149	1 213	0,9	10,2	282	1 378	1,5	10,2
Охрана окружающей среды	92,4	27,8	0,6	0,3	116	41	0,7	0,3	198	69	1,1	0,5
Образование	615,0	2 690,1	3,7	24,9	723	3 016	4,3	25,4	827	3 356	4,5	24,7
Культура, кинематография	89,7	410,2	0,5	3,8	95	441	0,6	3,7	122	480	0,7	3,5
Здравоохранение	439,8	847,3	2,7	7,8	537	951	3,2	8,0	713	1 167	3,9	8,6
Социальная политика	4 992,0	2 207,6	30,4	20,4	4 582	2 415	27,4	20,3	4 883	2 686	26,8	19,8
Физическая культура и спорт	96,1	253,7	0,6	2,3	64	283	0,4	2,4	81	320	0,4	2,4
Средства массовой информации	83,2	44,1	0,5	0,4	88	48	0,5	0,4	103	53	0,6	0,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	709,2	133,9	4,3	1,2	806	111	4,8	0,9	731	106	4,0	0,8
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	790,7	0,4	4,8	0,0	1 095	0	6,6	0,0	1 003	1	5,5	0,01
ВСЕГО	16 420,3	10 810,1	100,0	100,0	16 713	11 882	101,8	109,9	18 215	13 568	100,0	100,0

Источник: составлено автором на основе данных отчетов Казначейства России³²².

³²²Отчет о консолидированном бюджете Российской Федерации и бюджетах государственных внебюджетных фондов. Казначейство России. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/> (дата обращения 13.11.2020).

«Приложение К. Гистограмма распределения доли межбюджетных трансфертов в 2019 г.

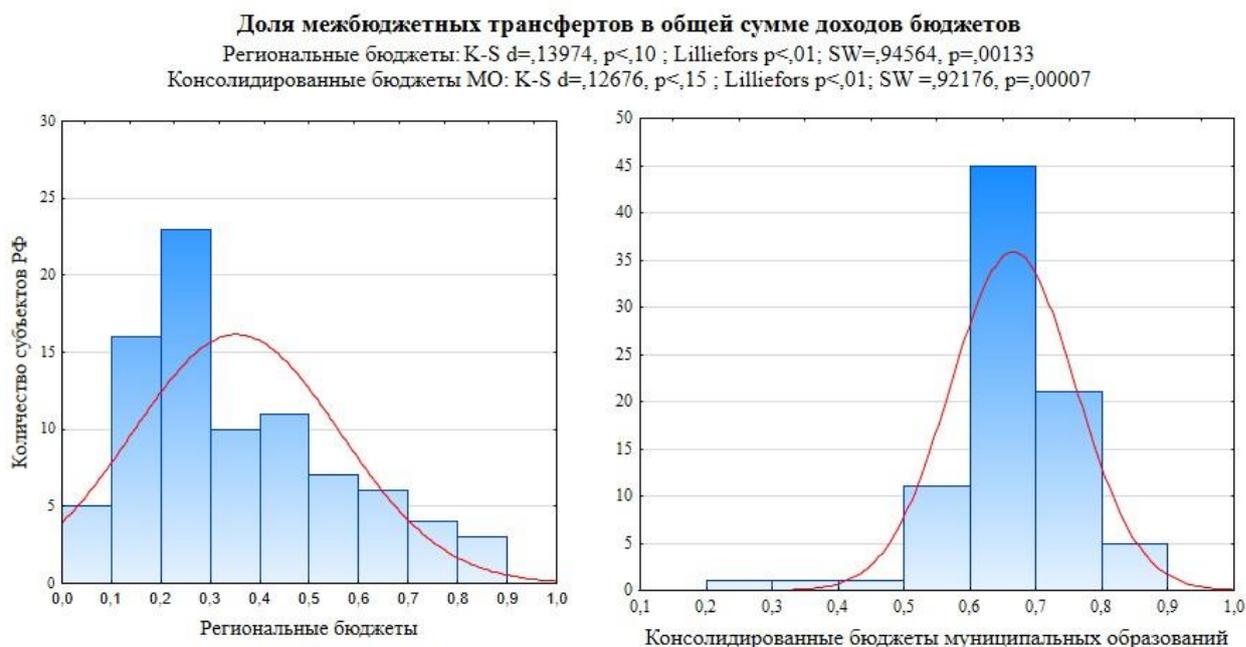


Рисунок К.1 – Гистограмма распределения доли межбюджетных трансфертов в 2019 г.

Источник: составлено автором на основе данных отчетов Казначейства России³²³»³²⁴.

³²³Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России.

³²⁴Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1731.

Приложение Л. Тестирование показателей согласно непараметрическому критерию Манна–Уитни

Таблица Л.1 – Тестирование показателей согласно непараметрическому критерию Манна–Уитни

Наименование показателя	Сумма рангов		U критерий	Z	p-значимость
	Р	МО			
«Доля налоговых и неналоговых доходов в общей структуре доходов региональных бюджетов (СДР)	9 987	4 548	893	8,474	0,0000000
Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований (МБМО)	4 466	10 069	811	–8,729	0,0000000

Источник: составлено автором на основе отчетов Казначейства России³²⁵»³²⁶.

³²⁵Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России.

³²⁶Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1727.

«Приложение М. Сравнение средних показателей доходов региональных бюджетов и консолидированных бюджетов МО

Таблица М.1 – Сравнение средних для исследуемых показателей в 2016 и в 2019 годах

№ п/п	Наименование показателя	Среднее значение, %			Медиана, %		
		2019	2016	отклонение 2019 от 2016	2019	2016	отклонение 2019 от 2016
1	Доля налоговых и неналоговых доходов в общей структуре доходов региональных бюджетов (СДР)	63,6	68,2	-4,6	68,9	72,7	-3,8
2	Доля налоговых и неналоговых доходов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований (СДМО)	33,3	36,1	-2,8	33,4	35,5	-2,1
3	Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов региональных бюджетов (МБТР)	35,3	30,8	4,5	28,5	24,9	3,6
4	Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований (МБТМО)	66,5	63,9	2,6	66,6	64,7	1,9

Источник: составлено автором на основе отчетов Казначейства России»³²⁷.

³²⁷Татарникова В.В. Бюджетный федерализм: теоретические основы ... С. 1729.

Приложение Н. Структура и динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ

Таблица Н.1 – Структура и динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014–2017 годы

Наименование источника доходов	2014		2015		2016		2017	
	млрд р.	Доля в общей сумме, %	млрд р.	Доля в общей сумме, %	млрд р.	Доля в общей сумме, %	млрд р.	Доля в общей сумме, %
Налоговые и неналоговые доходы	7 177	80,6	7 625	81,9	8 289	83,5	8 986	83,5
Межбюджетные трансферты всего	1 671	18,8	1 617	17,4	1 578	15,9	1 703	15,8
Дотации, в том числе	775	8,7	651	7,0	656	6,6	759	7,1
на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	440	4,9	488	5,2	514	5,2	614	5,7
на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	322	3,6	152	1,6	132	1,3	33	0,3
за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала	0	0,0	0	0,0	0	0,0	20	0,2
Субсидии	414	4,6	403	4,3	358	3,6	421	3,9
Субвенции	312	3,5	337	3,6	334	3,4	326	3,0
Иные межбюджетные трансферты	170	1,9	226	2,4	229	2,3	196	1,8
Иные безвозмездные поступления	58	0,6	66	0,7	56	0,6	69	0,6
Доходы всего	8 906	100,0	9 308	100,0	9 924	100,0	10 758	100,0

*Данный вид дотаций в 2015–2016 годах выделялся в составе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, до 2015 года финансирование на данные цели не было предусмотрено в федеральном бюджете.

Источник: составлено автором на основе данных отчетов Казначейства России³²⁸.

³²⁸Отчет о консолидированном бюджете Российской Федерации и бюджетах государственных внебюджетных фондов с официального сайта Казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetoov/konsolidirovannyj-byudzhetoov/> (дата обращения 12.03.2019).

Приложение П. Показатели СЭР, отражающие уровень асимметрии субъектов РФ

Таблица П.1 – Показатели СЭР 2017 года, отражающие уровень асимметрии субъектов РФ

№ п/п	Наименование показателя	Сред. значение (ариф.)	Медиана	Мин.	Макс.	Размах	Станд. отклон.	К _{вар.} , %
1	Площадь территории, тыс. кв. км	201	72	1	3 084	3 083	438	218
2	Численность населения на 1 января 2018 года, тыс. человек	1 728	1 177	44	12 507	12 463	1 792	104
3	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, тыс. р.	35,1	30,3	21,9	92,0	70,1	15,3	44
4	ВРП в 2016 млрд р.	815	392	46	14 300	14 254	1 647	202
5	Инвестиции в основной капитал, млрд р.	188	104	9	1 972	1 963	276	147
6	Основные фонды, млрд р.	2 290	1 117	100	36 605	36 505	4 362	191

Источник: составлено автором на основе данных Росстата³²⁹.

³²⁹Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/region/reg-pok18.pdf (дата обращения 24.10.2019).

Приложение Р. Показатели СЭР и параметров бюджетов, отражающие уровень асимметрии муниципальных образований Томской области

Таблица Р.1 – Показатели СЭР и параметров бюджетов в 2017 году, отражающие уровень асимметрии муниципальных образований Томской области

№ п/п	Наименование показателя	Кол-во МО	Сред. значение (ариф.)	Медиана	Мин.	Макс.	Нижн. кварт.	Верх. кварт.	Размах	Станд. отклон.	К _{вар.} , %
1	Численность населения средняя в 2017 году	20	53 929	16 394	3 225	594 627	11 909	36 234	591 403	129 980	241
2	Всего доходов консол. бюджета МО млн р.	20	1 757	692	167	14 891	541	1 440	14 723	3 226	184
3	Всего доходов консол. бюджета МО, тыс. р. на человека	20	46,4	45,0	25,0	76,9	36,5	55,4	51,8	13,6	29
4	Налоговые и неналоговые доходы консол. бюджета МО, млн р.	20	567,2	142,5	33,5	6 784,1	85,9	344,7	6 750,6	1 482,7	261
5	Налоговые и неналоговые доходы консол. бюджета МО, тыс. р. на человека	20	10,0	7,8	4,8	24,5	6,9	10,9	19,7	5,2	52
6	Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете МО, %	20	21,9	20,5	9,4	45,6	16,2	27,3	36,2	8,5	39
7	Инвестиции в основной капитал, млн р.	19	3 767	247	4	26 662	64	2 950	26 658	7 512	199
8	Инвестиции в основной капитал, тыс. р. на человека	19	159,4	16,3	1,1	1 585,8	4,5	50,6	1 584,7	386,5	243
9	Отгружено товаров собственного производства (выполнено работ и услуг), млн р.	18	27 363	1 160	218	256 076	623	20 443	255 858	63 369	232
10	Отгружено товаров собственного производства (выполнено работ и услуг), тыс. р. на человека	18	838	59	18	5 614	51	339	5 597	1 708	204
11	Число предприятий и организаций, ед.	20	1 583	206	32	24 308	113	434	24 276	5 374	340
12	Число предприятий и организаций на 10 000 человек населения, ед.	20	141	117	66	409	99	151	343	77	54
13	Численность населения трудоспособного возраста на 01.01.2018	20	31 295	8 425	1 713	369 109	5 811	18 435	367 396	80 874	258
14	Всего расходов консол. бюджета МО, млн р.	20	1 774	692	163	14 799	551	1 510	14 636	3 207	181
15	Всего расходов консол. бюджета МО, тыс. р. на человека	20	47,3	45,8	24,9	77,7	36,3	55,5	52,8	14,7	31

№ п/п	Наименование показателя	Кол-во МО	Сред. значение (ариф.)	Медиана	Мин.	Макс.	Нижн. кварт.	Верх. кварт.	Размах	Станд. отклон.	К _{вар} , %
16	Долговая нагрузка, %	20	0,088	0,046	0,000	0,519	0,000	0,098	0,519	0,136	155
17	Местные налоги, тыс. р.	20	95 909	5 796	448	1 590 532	4 066	17 134	1 590 084	352 768	368
18	Местные налоги, тыс. р. на человека	20	581	375	139	2 675	311	589	2 536	566	97
19	Оборот организаций, млн р.	18	37 455	1 871	537	414 191	1 087	25 180	413 654	98 020	262
20	Оборот организаций, тыс. р. на человека	18	899	106	41	5 662	82	605	5 621	1 703	189
21	Число субъектов малого и среднего предпринимательства, ед.	20	2 393	409	109	33 490	285	980	33 381	7 372	308
22	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения, ед.	20	289	273	211	563	240	290	352	83	29
23	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р.	20	38 513	34 640	23 641	65 335	29 771	43 270	41 695	12 226	32
24	Среднемесячная заработная плата органов местного самоуправления, р.	19	32 707	31 518	21 358	50 373	27 950	36 785	29 015	8 042	25
25	Основные фонды, млн р.	18	37 189	1 250	39	464 718	400	3 009	464 679	113 709	306
26	Основные фонды, тыс. р. на человека	18	355	79	3	4 049	12	201	4 046	941	265
27	Ввод в действие жилых домов, кв. м	18	24 308	3 649	454	190 683	1 578	6 614	190 229	59 389	244
28	Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, кв. м	18	340	175	38	2 473	132	353	2 435	550	162

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата и Департамента финансов Томской области.

Приложение С. Географическая карта асимметрии показателя ВРП на душу населения в субъектах РФ

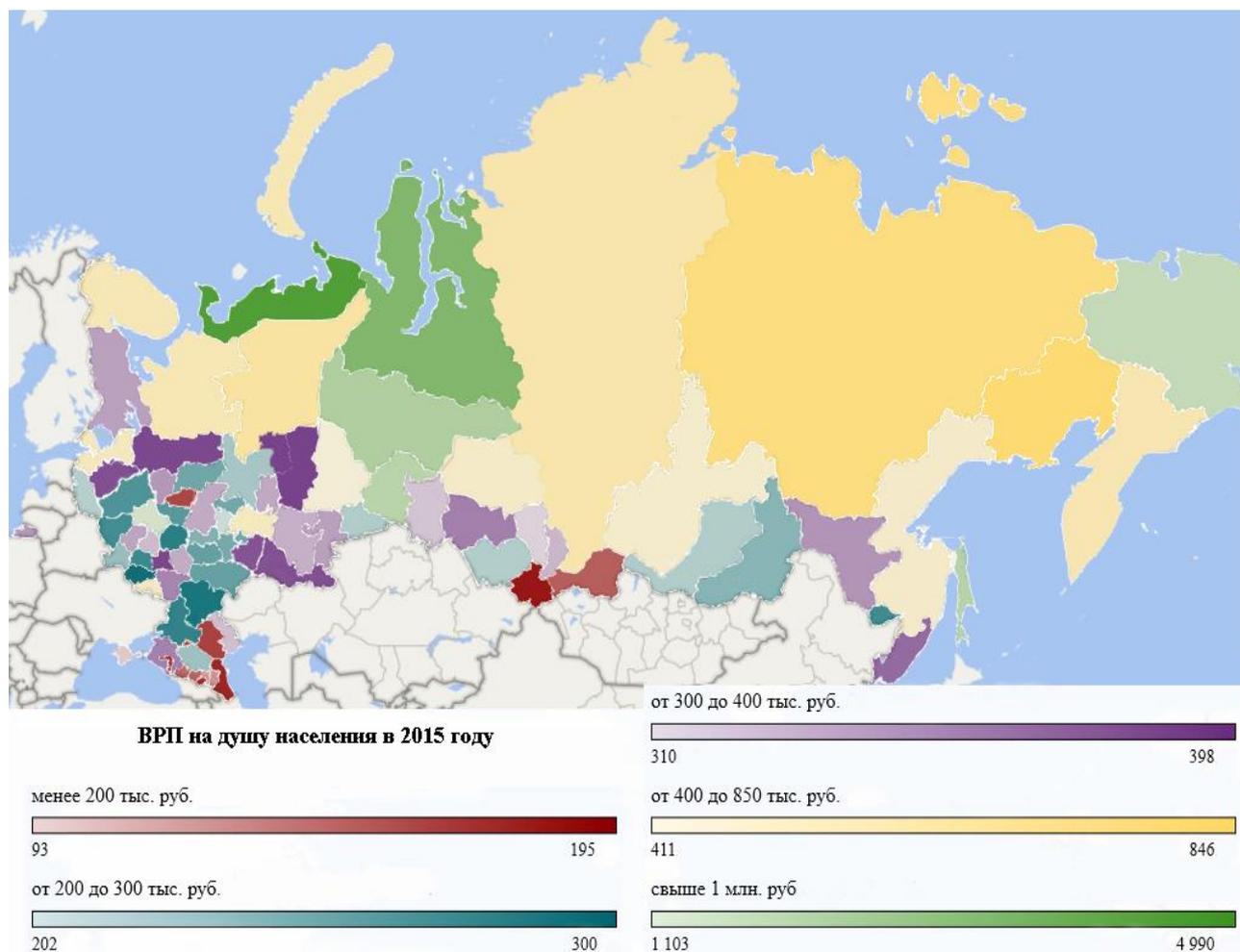


Рисунок С.1 – Географическая карта асимметрии показателя ВРП на душу населения в субъектах РФ

Источник: составлено автором на основе данных Росстата.

«Приложение Т. Обеспеченность собственными доходами и уровень дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ

Таблица Т.1 – Обеспеченность собственными доходами и уровень дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ в разрезе групп

Группа субъектов РФ/Характеристика группировочного признака	Обеспеченность собственными доходами 2016 год (ОСД), %	Количество в группе ОСД	Уровень дотационности (УД), %	Количество в группе УД
Группа 1	до 90	11	не получают	13
Группа 2	от 80 до 90	29	до 10	36
Группа 3	от 70 до 80	15	от 10 до 40	28
Группа 4	от 60 до 70	19	свыше 40	8
Группа 5	менее 50	11	–	–

Источник: составлено автором на основе данных отчетов Казначейства России³³⁰.

Первый показатель (ОСД), характеризующий удельный вес собственных доходов в общей сумме всех доходов, делит все регионы на 5 групп. Вторым показателем (УД) описывает уровень дотационности, согласно следующему подходу: расчетный уровень дотационности не должен превышать указанные в группах пределы в течении двух лет из трёхлетнего периода – 2015–2017 годы»³³¹.

Учитывая, что при расчете уровня дотационности использовалось понятие собственных доходов, закрепленное в БК РФ (учитывались все доходы кроме субвенций), более объективная картина, включающая в качестве собственных доходов налоговые и неналоговые, показала бы распределение групп, значительно превышающее указанные в Приложении 17 пределы.

³³⁰Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России.

³³¹Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 4.

Приложение У. Географическая карта уровня дотационности регионов

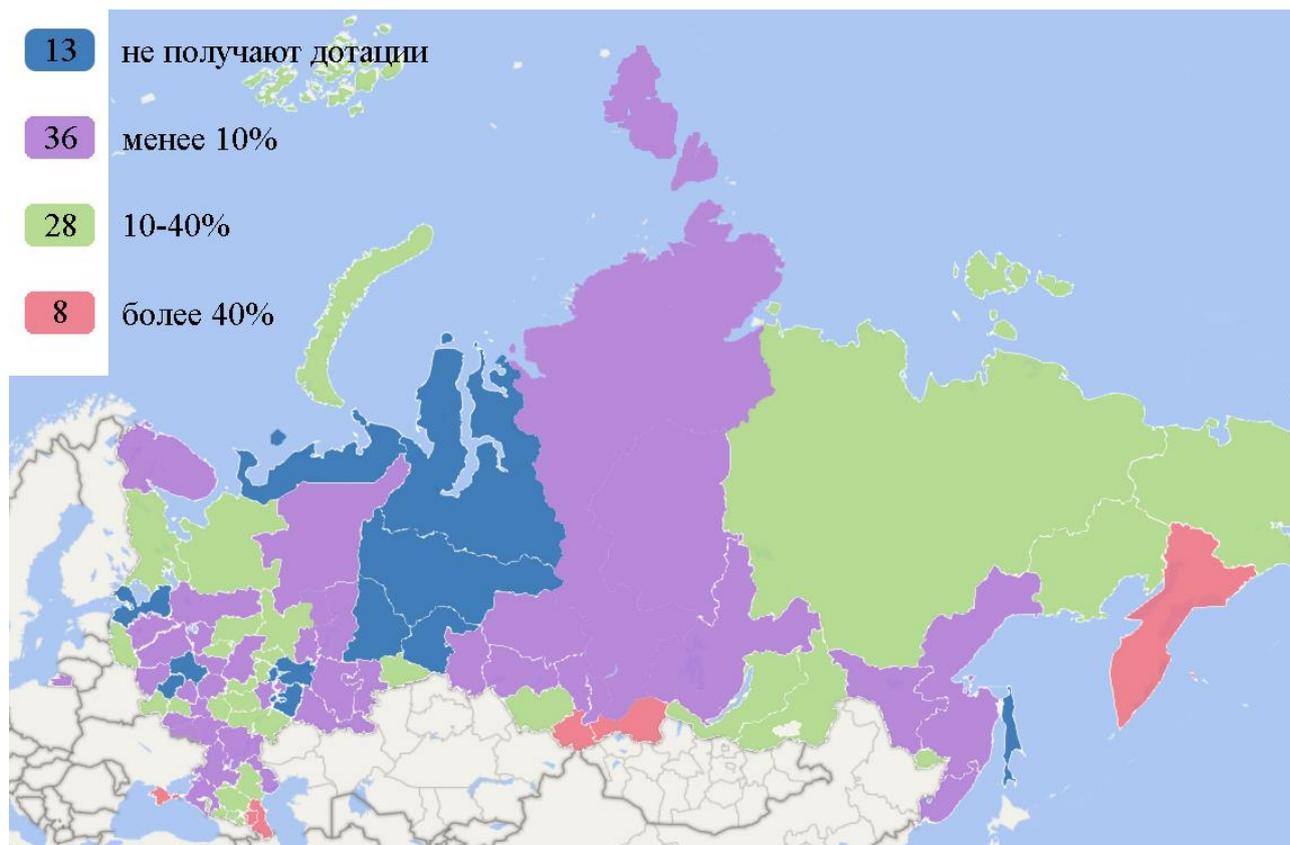


Рисунок У.1 – Географическая карта уровня дотационности регионов

Источник: составлено автором на основе данных Единого портала бюджетной системы Российской Федерации и данных отчетов Казначейства России³³².

³³²Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения 12.03.2019).
Отчет о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. Казначейство России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 12.04.2019).

Приложение Ф. Исследуемые региональные показатели и их основные индикаторы описательной статистики

Таблица Ф.1 – Исследуемые региональные показатели и их основные индикаторы описательной статистики

№ п/п	Наименование показателя	Сред. знач. (ариф.)	Медиа-на	Мин.	Макс.	Станд. откл.	Квар, %
1	Среднегодовая численность занятых, тыс. человек	865	546	32	8 692	1 091	126,1
2	Среднедушевые денежные доходы (в месяц), р.	28 378	25 252	14 107	69 956	10 977	38,7
3	Основные фонды, тыс. р. на душу населения	1 567	856	212	19 066	2 843	181,5
4	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. р.	142	69	22,0	2 050	305	214,9
5	Оборот организаций, млрд р.	1 493	438	5	37 859	4 369	292,7
6	Число предприятий и организаций, тыс. ед.	57	30	1,1	1 012	118	207,5
7	Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд р.	116,7	67,2	11,4	1 861,7	211,8	181,5
8	Численность населения на 01.01.2017, тыс. человек	1 753	1 184	44	12 381	1 789	102,0
9	Удельный вес населения в трудоспособном возрасте, %	56,6	56,1	52,3	65,1	2,2	3,8
10	Численность безработных, тыс. человек	50,5	40,0	1,0	159,0	37,6	74,5
11	Удельный вес работников гос. органов и органов местн. самоуправления среди занятых, %	3,80	3,47	1,39	9,32	1,36	35,8
12	Потребительские расходы в среднем на душу населения (в месяц), р.	19 147	18 639	7 207	44 902	5 951	31,1
13	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р.	33 279	28 163	20 629	86 647	14 774	44,4
14	ВРП на душу населения (2015 год), тыс. р.	482	324	92,9	4990	674	139,8
15	Факт. конечное потребление домохозяйств на душу населения (2015 год), тыс. р.	263	243	94,5	598	84	31,9
16	Ввод в действие жилых домов, кв. м на 1 000 человек	504	478	36,3	1 232	230	45,6
17	Оборот розничной торговли, млрд р.	339	190	6,7	4 282	536	158,0
18	Финансовый результат организаций, млрд р.	160	36	-11,5	4 649	531	332,2
19	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, р.	14 364	13 556	11 823	24 385	2 400	16,7
20	Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд р.	97	50	4	1 784	205	209,8
21	Налог на прибыль организаций консолидированных бюджетов субъектов РФ, млн р.	26 813	10 651	350	571 811	65 125	242,9
22	Налог на доходы физических лиц консолидированных бюджетов субъектов РФ, млн р.	35 497	18 414	1 808	749 212	84 673	238,5
23	Налог на имущество организаций консолидированных бюджетов субъектов РФ, млн р.	13 140	7 133	483	147 971	20 662	157,2

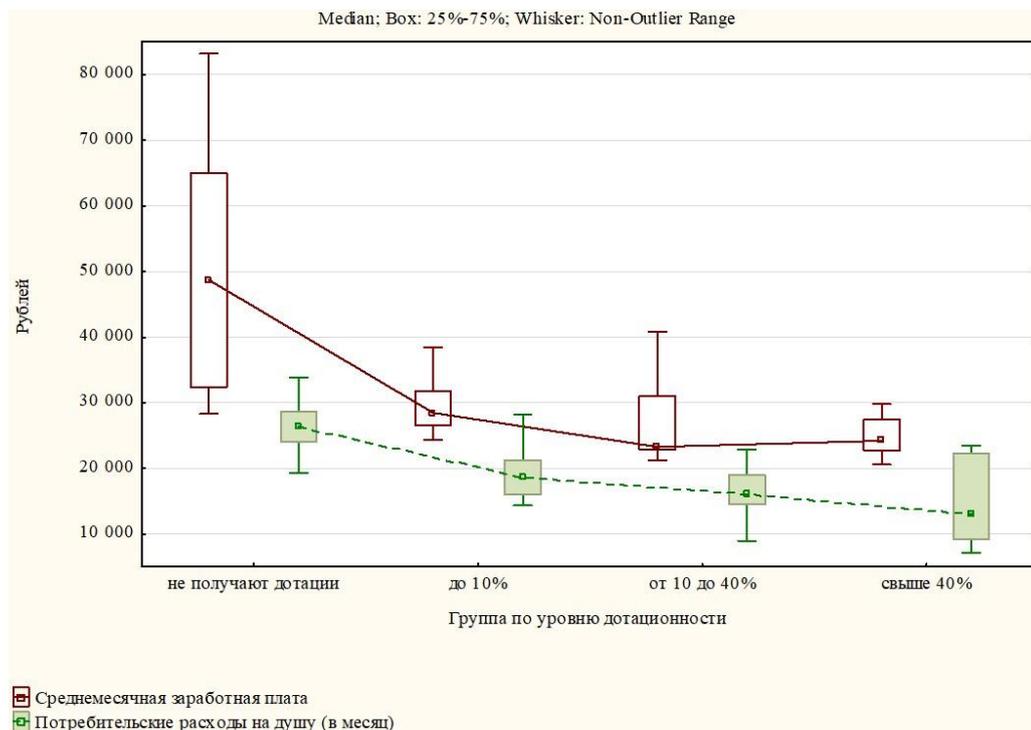
№ п/п	Наименование показателя	Сред. знач. (ариф.)	Медиа-на	Мин.	Макс.	Станд. откл.	Квар, %,
24	Доля налога на прибыль в собственных доходах консолидированного бюджета субъекта РФ, %	22,3	20,6	4,1	59,9	9,4	42,4
25	Доля НДС в собственных доходах консолидированного бюджета субъекта РФ, %	36,6	35,4	16,0	58,6	7,2	19,7

Источник: составлено автором на основе данных с официального сайта Росстата³³³.

Показатели (за исключением 14 и 15 Таблица Ф.1) представлены по итогам 2016 года. По всем вышеперечисленным показателям тестирование в рамках проведения дисперсионного анализа показало статистически значимый результат в различиях групповых средних.

³³³Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. / Росстат. М., 2017. 1402 с. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156_\(дата_обращения_12.03.2019\)](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156_(дата_обращения_12.03.2019)).

Приложение X. Диаграммы размаха исследуемых показателей

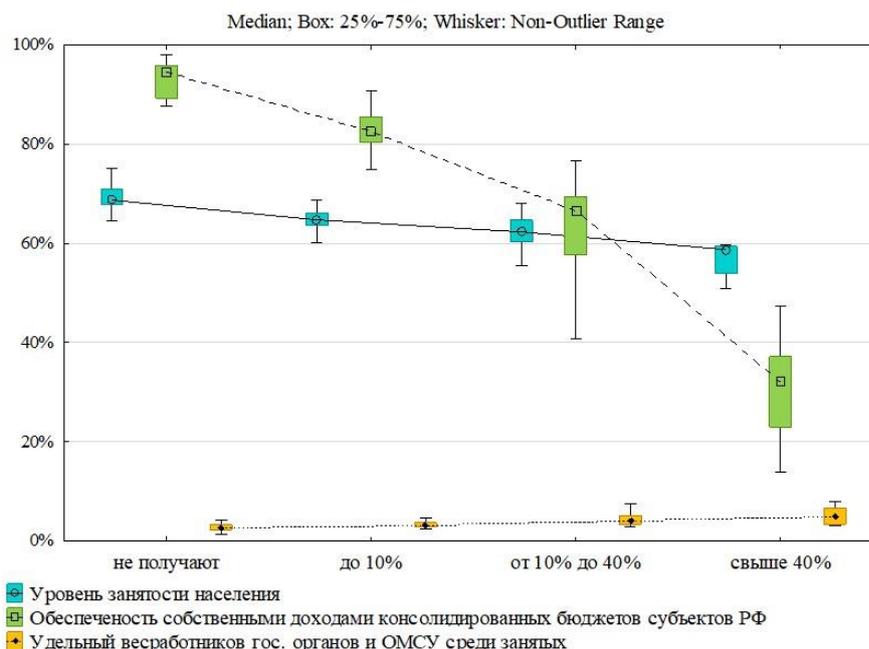


«Рисунок X.1 – Диаграмма размаха среднемесячной заработной платы и потребительских расходов на душу населения в 2016 году

Источник: составлено автором на основе данных с официального сайта Росстата.

Подтвержден высокий уровень различия индикаторов по группам дотационности, а также наблюдается закономерность по снижению групповых средних с увеличением уровня дотационности регионов»³³⁴ представленных показателей. Наиболее экономически развитые и самостоятельные регионы обладают возможностью предлагать самые высокие заработные платы на рынке труда, демонстрируя при этом значительный размах диапазона показателя в группе. Самые дотационные регионы наоборот в большей мере ограничены в предложениях заработной платы, и средние показатели в этой группе являются относительно сопоставимыми между собой.

³³⁴Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в РФ: выравнивание ... С. 8–9.



«Рисунок X.2 – Диаграмма размаха показателей, характеризующих занятость населения и отражающих самостоятельность бюджетов в 2016 году

Источник: составлено автором на основе данных с официального сайта Росстата.

Отметим две тенденции на Рисунке X.2: снижение групповых средних с увеличением уровня дотационности регионов для собственных доходов и занятости населения и увеличение групповых средних с ростом дотационности в отношении удельного веса работников государственных органов и органов местного самоуправления. Таким образом, увеличение доли занятости в бюджетной сфере в разрезе исследуемых групп также свидетельствует о наличии корреляции между уровнем дотационности региона и развитием предпринимательской деятельности на данной территории»³³⁵.

³³⁵Татарникова В.В. Межбюджетные отношения в условиях асимметрии ... С. 1905–1911.

Приложение Ц. Положение Томской области в социально-экономическом развитии СФО

Таблица Ц.1 – Положение Томской области в социально-экономическом развитии СФО по итогам 2019 года

Наименование показателя	Единица измерения	СФО	Томская область	Место в СФО	% от значения в СФО
Площадь территории	тыс. кв. км	4 362	314,4	3	7,2
Численность постоянного населения	тыс. чел.	17 173	1 077	7	6,3
Плотность населения	чел. на 1 кв. км	3,9	3,4	6	87,0
ВРП (2018 год)	млрд р.	8 332,4	579,4	6	7,0
Индекс промышленного производства	%	101,4	100	7	–
Оборот организаций	млрд р.	18 607	1 062	7	5,7
Добыча полезных ископаемых		2 685	191,7	4	7,1
Обрабатывающая промышленность		4 658	203,9	7	4,4
Строительство		868	55,1	7	6,3
Оборот розничной торговли		2 927	170,9	7	5,8
Продукция сельского хозяйства		589	31	7	5,3
Прибыль (убыток) организаций до налогообложения (январь–сентябрь)		1 465	62,6	5	4,3
Перевозки грузов и грузооборот автомобильного транспорта		млн т	204,9	8,6	7
Инвестиции в основной капитал	млрд р.	1 789	96,2	7	5,4
Среднемесячная начисленная заработная плата	р.	40 880	43 718	3	106,9
Уровень безработицы (в среднем за IV квартал 2019 года)	%	5,8	4,9	2-3	84,5
Коэффициент естественного прироста на 1000 человек	–	–2,5	–1,3	3	–
Величина прожиточного минимума (за IV квартал 2019 года)	р.	по РФ 11 510	11 858	3	103,0 к РФ

Источник: составлено автором по данным Томскстата и Росстата³³⁶.

³³⁶Социально-экономический мониторинг субъектов Сибирского федерального округа: статистический бюллетень за январь–декабрь 2019 года / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Томской области. – Т., 2019.

Приложение III. Основные виды экономической деятельности, развитые в муниципальных образованиях Томской области

Таблица III.1 – Основные виды экономической деятельности, развитые в муниципальных образованиях Томской области по данным 2017 года

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры						
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства		
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.	
Северные территории: Александровский, Кургасокский, Парабельский, г. Стрежевой, г. Кедровый (7,8 % населения, 49 % инвестиций и 34,9 %* отгруженных товаров собственного производства) – нефтегазодобывающая специализация								
Александровский	Четкая нефтегазодобывающая специализация, присутствует также обрабатывающая промышленность, прежде всего в части обработки нефтепродуктов	добыча полезных ископаемых				0,3	90,2	
		89,7	25 228	77,7	20 636,8			
				обрабатывающее производство				
		18,6, из них производство кокса и нефтепрод. – 18,1	4934					
Кургасокский		добыча полезных ископаемых				1,0	279,5	
		75,9	83 641,9	92,4	100 063,6			
		обрабатывающее производство						
		17,6	19 402,90	5,6, из них производство кокса и нефтепрод. – 4,5	6104,5			
Парабельский		добыча полезных ископаемых				0,8	230,4	
	94,6	50532,9	94,3	50 229,1				
	обрабатывающее производство							
				5,2, из них производство кокса и нефтепрод. – 4,6	2 772,3			

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры					
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства	
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.
г. Стрежевой		добыча полезных ископаемых				0,8	209,8
		12,8	3 232,5	70,6	4 360,5		
		обрабатывающее производство					
		10,8	2 713,2	20,0, из них ремонт и монтаж машин и оборудования – 11,7	1 236,5		
деятельность профессиональная, научная и техническая							
		12,8	3 220,7				
г. Кедровый	Нет характерной как для остальных МО добычи полезных ископаемых	–	–	обрабатывающее производство 100,0	–	0,2	55,0
Центральные территории: Бакчарский, Верхнекетский, Колпашевский, Кривошеинский, Молчановский и Чаинский (9,5 % населения, 0,7 % инвестиций и 0,8 % отгруженных товаров собственного производства) – преобладает бюджетный сектор							
Бакчарский	Основная часть населения работает в бюджетной сфере и ведет также личные подсобные хозяйства, поэтому среди видов деятельности, доступных для анализа, преобладает торговля, а также большой удельный вес занимает производство и распределение электроэнергии, газа и воды	оптовая и розничная торговля +ремонт авто		обеспечение электроэнергией, газом и паром...		1,9	533,6
		36,9	207,9	89,2	–		
		деятельность в области здравоохранения и социальных услуг		обрабатывающее производство			
Верхнекетский		24,6	138,4	10,7	–	0,7	204,8
		обеспечение электроэнергией, газом и паром...		обеспечение электроэнергией, газом и паром... – 94,5			
		14,8	96,2				
		транспортировка и хранение					
		12,9	84,3				

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры					
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства	
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.
Колпашевский		торговля оптовая и розничная+ремонт авто		обрабатывающее производство		1,6	459,0
		28,3	911,8	81,4, из них производство электрического оборудования – 72,4	705,5		
		деятельность в области здравоохранения и социальных услуг					
20,1	646,9						
Кривошеинский		оптовая и розничная торговля + ремонт авто		обеспечение электроэнергией, газом и паром...		3,7	1 063,5
		70,2	763,6	76,9	–		
		обеспечение электроэнергией, газом и паром...		водоснабжение, водоотведение...			
		10,7	134,2	13,5	-		
Молчановский		оптовая и розничная торговля + ремонт авто		обрабатывающее производство		1,5	423,5
		70,2	763,6	100, из них производство пищевых продуктов – 39,9	–		
Чаинский		деятельность в области здравоохранения и социальных услуг		обеспечение электроэнергией, газом и паром...		2,1	83,4
		29,3	157,4	77,4	–		

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры						
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства		
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.	
Южные территории (82,7 % населения, 50,3 % инвестиций и 85,7 % отгруженных товаров собственного производства**)								
Томская агломерация: г. Томск, г. Северск (данные не публикуются), Томский (72,7 % населения, 36,6 % инвестиций и 48,3 % отгруженных товаров собственного производства**) – концентрация передовых и наиболее высокотехнологичные отраслей								
г. Томск	Наиболее диверсифицирован среди МО, развит научно-образовательный комплекс, фармацевтическая промышленность, информационные технологии, машиностроение и нефтехимическая промышленность	обрабатывающее производство				89 728,4	2,0	570,5
		21,9	90 513,6	76,8, из них производство химических веществ и химических продуктов – 20,5; производство электрического оборудования – 14; обработка древесины и производство изделий из дерева – 7,4				
		транспортировка и хранение						
		33,3	137 975,0					
оптовая и розничная торговля + ремонт авто								
		22,6	93 445,5					
Томский	Хороший уровень диверсификации экономики, преобладают производство пищевых продуктов и сельское хозяйство	обрабатывающее производство				13 698,4	54,0	15 417,3
		25,4	6 005,6	97,4, из них производство пищевых продуктов – 86,8				
		сельское, лесное хозяйство, охота...						
47,1	11 151,9							
Юго-западные территории: Кожевниковский, Шегарский (3,6 % населения, 0,8 % инвестиций и 0,5 % отгруженных товаров собственного производства)								
Кожевниковский	ориентация на сельскохозяйственную деятельность	сельское, лесное хозяйство, охота...		обрабатывающее производство		367,5	11,0	3 167,3
		31,9	535,3	86,1, из них производство напитков – 67,2, производство пищевых продуктов – 17,0				
		оптовая и розничная торговля + ремонт авто						
17,8	298,4							

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры					
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства	
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.
Шегарский		оптовая и розничная торговля + ремонт авто		водоснабжение, водоотведение...		4,7	1 334,0
		41,8	864,0	42,8	–		
		деятельность в области здравоохранения и социальны́х услуг		обрабатывающее производство			
				28,9	–		
				обеспечение электроэнергией, газом и паром...			
		17,3	357,6	28,3	–		
Юго-восточные территории: Асиновский, Зырянский, Первомайский, Тегульдетский (6,3 % населения, 3,0 % инвестиций и 1,2 % отгруженных товаров собственного производства)							
Асиновский	ярко выраженная лесопромышленная специализация с наличием сельскохозяйственной деятельности	сельское, лесное хозяйство, охота...		обрабатывающее производство		4,1	1 162,7
		13,1	610,6				
		обрабатывающее производство		93,2, из них обработка древесины и производство изделий из дерева – 70,0, производство пищевых продуктов – 18,2			
Зырянский				обрабатывающее производство		5,2	1 476,8
		–	–	98,3 из них обработка древесины и произ-во изделий из дерева-98,1			
Первомайский		сельское, лесное хозяйство, охота...		обрабатывающее производство		3,7	1 044,4

МО, входящие в группу	Характеристика	Экономические параметры					
		Оборот организаций по ОКВЭД		Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами ВСДЕ		Продукция сельского хозяйства	
		Структура объема в %	млн р.	Структура объема в %	млн р.	Удельный вес в области %	млн р.
		43,7	646,3	73,8, из них обработка древесины и производство изделий из дерева – 68,9	72,0		
	оптовая и розничная торговля + ремонт авто						
	21,4	293,0					
Тегульдетский				обрабатывающее производство		0,7	
				93,2, из них обработка древесины и производство изделий из дерева – 93,2	–	–	200,7

*Без учета г. Кедрового; **Без учета г. Северска.

Источник: составлено автором на основе данных³³⁷.

³³⁷Статистический бюллетень «Оборот организаций и объем отгруженной продукции собственного производства, выполненных работ (услуг) собственными силами по муниципальным образованиям Томской области (по кругу крупных и средних предприятий с численностью более 15 человек) за январь–декабрь 2017 года. Томскстат. Томск, 2018. Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года». Справочная система «Консультант плюс».

Приложение Щ. Структура доходов консолидированных бюджетов МО Томской области, администрируемых налоговыми органами

Таблица Щ.1 – Структура доходов консолидированных бюджетов МО Томской области в 2019г., администрируемых налоговыми органами

№ п/п	Наименование МО/Название раздела ОКВЭД	А	В	С	Ф	Г	Н	И	Ј	К	М	О	Р	Q	–
		Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающее производство	Строительство	Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств	Транспортировка и хранение	Гостиницы и предприятия общепита	Информация и связь	Деятельность финансовая и страховая	Деятельность профессиональная, научная и техническая	Гос. управление и обеспеченность военной безопасности; социальная обеспеченность	Образование	Здравоохранение и социальные услуги	Прочие виды услуг
1	Александровский	0,4	29,4	5,8	1,7	6,9	30,3	1,2	0,8	0,4	2,9	5,3	6,0	4,4	4,5
2	Асиновский	8,6	0,0	16,8	1,5	21,8	8,7	2,1	0,6	1,4	1,0	13,9	9,7	9,6	4,2
3	Бакчарский	15,8	0,0	0,5	0,2	13,1	4,6	0,3	1,3	0,9	2,2	19,5	20,5	18,0	3,3
4	Верхнекетский	6,3	0,0	1,7	0,1	26,9	6,0	0,6	1,3	0,9	1,6	17,2	19,2	13,7	4,3
5	Зырянский	27,0	0,0	1,3	1,7	19,8	2,9	0,1	1,0	0,9	1,8	13,9	13,3	12,7	3,6
6	Каргасокский	0,3	52,2	4,1	2,8	7,2	11,0	1,5	0,8	0,3	1,4	5,2	6,2	3,4	3,7
7	Кожевниковский	23,0	0,0	7,1	2,9	17,9	2,7	0,7	1,0	0,8	2,0	13,1	15,9	8,3	4,6
8	Колпашевский	1,4	0,0	2,3	0,3	18,6	17,4	0,9	1,1	1,8	1,2	16,6	15,7	16,3	6,3
9	Кривошеинский	9,3	0,0	2,9	0,8	16,1	12,9	0,5	1,1	0,7	1,6	19,4	17,7	13,6	3,3
10	Молчановский	0,5	0,0	0,2	0,6	21,8	11,7	0,8	1,8	0,9	1,0	19,2	18,4	16,9	6,1
11	Парабельский	0,3	41,0	1,4	7,8	7,2	20,0	1,6	1,6	0,8	1,7	5,3	4,5	2,9	3,8
12	Первомайский	28,7	0,0	3,4	0,6	13,2	5,0	0,3	0,6	0,7	2,4	13,4	16,4	11,1	4,3
13	Тегульдетский	3,0	0,0	0,3	0,7	32,5	4,7	0,1	1,4	0,7	0,9	23,8	17,5	8,3	6,0
14	Томский	46,4	0,8	5,3	4,3	6,2	7,2	1,4	0,2	1,8	2,8	4,9	6,6	5,8	6,3
15	Чайинский	2,7	0,0	1,5	0,4	17,9	5,6	0,1	1,2	1,1	2,1	23,2	20,8	15,2	8,3
16	Шегарский	8,2	0,0	2,6	2,1	17,2	5,4	1,2	1,1	1,3	1,9	15,2	15,1	23,6	4,9
17	г. Томск	0,2	1,5	10,3	2,6	16,4	5,7	1,6	3,5	3,8	9,0	9,5	20,8	7,6	7,6
18	г. Кедровый	0,3	0,6	1,0	6,2	17,4	6,3	0,3	9,0	0,9	3,2	26,3	13,8	8,6	6,0
19	г. Стрежевой	1,4	30,9	4,7	2,8	10,8	14,4	2,1	2,5	1,3	3,2	5,1	5,9	6,2	8,7
20	г. Северск	0,3	0,0	18,6	2,8	10,8	3,5	1,2	0,5	0,7	2,2	18,1	22,8	12,6	5,9

Источник: составлено автором по данным Департамента финансов Томской области.

Приложение Э. Основные параметры консолидированных бюджетов МО Томской области

Таблица Э.1 – Основные параметры консолидированных бюджетов МО Томской области в 2019 году

№ пп	Наименование МО	ДОХОДЫ					РАСХОДЫ			Дефицит (-), профицит (+), тыс. р.
		Исполнено на 01.01.2020, млн р.		% исполнения к плану		Темп роста налоговых и неналоговых доходов 2019 к 2018 году	Исполнено на 01.01.2020, млн р.	% исполнения к плановым ассигнованиям на 2019 год	Темп роста исполнения 2019 к 2018, %	
		Всего	в т. ч. налоговые и неналоговые доходы	Всего	в т. ч. налоговые и неналоговые доходы					
1	Александровский	18 413,8	225,1	99,4	100,2	104,70	18 600,31	97,0	111,5	-186,5
2	Асиновский	4 536,5	319,3	99,8	100,6	117,55	4 604,22	97,0	110,5	-67,8
3	Бакчарский	3 698,5	66,0	99,1	101,5	109,87	3 688,93	98,2	108,0	9,5
4	Верхнекетский	2 136,9	174,4	99,6	99,0	100,21	2 087,41	88,5	116,7	49,5
5	Зырянский	1 741,7	65,8	87,3	109,1	63,38	1 775,45	84,8	114,2	-33,7
6	Каргасокский	1 473,2	381,7	100,3	101,8	109,93	1 493,77	98,0	106,0	-20,6
7	Кожевниковский	1 324,9	182,6	91,9	101,5	107,49	1 315,26	90,7	112,9	9,6
8	Колпашевский	1 199,3	411,1	100,3	104,0	108,60	1 135,33	97,0	105,6	63,9
9	Кривошеинский	973,4	115,0	99,8	102,5	103,81	978,78	99,0	109,2	-5,4
10	Молчановский	961,4	59,4	96,9	102,9	58,30	979,25	90,5	145,7	-17,8
11	Парабельский	892,6	247,8	100,2	102,5	98,36	844,61	97,5	103,1	48,0
12	Первомайский	877,4	144,7	98,1	102,3	110,55	863,19	97,5	119,6	14,2
13	Тегульдетский	762,2	71,9	99,7	102,5	122,97	766,17	97,6	103,7	-3,9
14	Томский	754,6	864,8	99,6	111,9	110,36	767,26	95,0	131,7	-12,6
15	Чаинский	728,0	111,1	99,7	106,2	110,21	656,75	87,5	104,9	71,2
16	Шегарский	726,3	176,9	92,1	110,6	111,33	716,67	86,8	121,2	9,7
17	г.Томск	725,4	7 309,2	99,8	101,0	102,05	730,47	97,5	114,2	-5,0
18	г.Стрежевой	628,3	578,8	100,3	101,8	107,25	626,18	95,6	105,9	2,1
19	г.Кедровый	413,3	26,2	89,1	108,2	108,02	432,29	81,4	110,7	-19,0
20	г.Северск	215,9	1 131,1	100,1	101,6	102,81	200,63	99,2	107,9	15,2
Итого по МО		43 183,5	12 663,1	99,2	102,1	103,42	43 262,9	96,2	113,5	-79,4

Источник: официальный сайт Департамента финансов Томской области³³⁸.

³³⁸Информация и справочные материалы по исполнению областного бюджета и консолидированного бюджета Томской области на 01.01.2020. Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/2019-god> (дата обращения 23.06.2020).

Приложение Ю. Расчет асимметрии территорий муниципальных образований Томской области

Таблица Ю.1 – Расчет бюджетной обеспеченности территорий муниципальных образований Томской области по итогам 2018 года

№	Наименование МО	Доля собственных доходов, %	Налоговые и неналоговые доходы, тыс. р. на человека	Бюджетная обеспеченность до выравнивания	Доля собственных доходов	Налоговые и неналоговые доходы	Бюджетная обеспеченность до выравнивания	Аппроксимация по шкале
1	Александровский	31,4	27,0	0,741	высокая БО	высокая БО	высокая БО	высокая БО
2	Асиновский	22,9	8,1	0,412	средняя БО	низкая БО	средняя БО	средняя БО
3	Бакчарский	8,8	5,1	0,279	низкая БО	низкая БО	низкая БО	низкая БО
4	Верхнекетский	17,2	11,0	0,233	средняя БО	средняя БО	низкая БО	средняя БО
5	Зырянский	18,6	9,0	0,272	средняя БО	средняя БО	низкая БО	средняя БО
6	Каргасокский	25,4	18,2	0,872	средняя БО	высокая БО	высокая БО	высокая БО
7	Кожевниковский	20,6	8,4	0,287	средняя БО	низкая БО	низкая БО	низкая БО
8	Колпашевский	21,9	9,9	0,326	средняя БО	средняя БО	средняя БО	средняя БО
9	Кривошеинский	15,5	9,3	0,264	низкая БО	средняя БО	низкая БО	низкая БО
10	Молчановский	17,6	8,4	0,335	средняя БО	низкая БО	средняя БО	средняя БО
11	Парабельский	30,6	20,5	0,845	высокая БО	высокая БО	высокая БО	высокая БО
12	Первомайский	15,7	7,9	0,299	низкая БО	низкая БО	низкая БО	низкая БО
13	Тегульдетский	13,3	9,7	0,251	низкая БО	средняя БО	низкая БО	низкая БО
14	Томский	27,0	10,3	0,503	средняя БО	средняя БО	средняя БО	средняя БО
15	Чаинский	16,3	8,7	0,218	низкая БО	низкая БО	низкая БО	низкая БО
16	Шегарский	27,3	8,4	0,367	средняя БО	низкая БО	средняя БО	средняя БО
17	г. Томск	43,7	12,0	1,107	высокая БО	высокая БО	высокая БО	высокая БО
18	г. Стрежевой	26,7	13,1	0,564	средняя БО	высокая БО	высокая БО	высокая БО
№	Шкала	Доля собственных доходов	Налоговые и неналоговые доходы		Бюджетная обеспеченность до выравнивания			
1	высокая БО	свыше 30 (включительно 30)	свыше 12 (включительно 12)		свыше 0,55 (включительно)			
2	средняя БО	от 17 (включительно 17) до 30	от 9 (включительно 9) до 12		от 0,3 (включительно 0,3) до 0,55			
3	низкая БО	менее 17	менее 9		менее 0,3			

БО – бюджетная обеспеченность.

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Таблица Ю.2 – Расчет уровня социально-экономического развития территорий муниципальных образований Томской области по итогам 2018 года

№	Наименование МО	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. р. (4)	Среднемесячная номинал. начислен. зарплата работников организаций, тыс. р. (5)	Отгружено товаров собственного производства (работ, услуг) собственными силами, тыс. р. на душу населения (6)	Инвестиции в основной капитал на душу населения	Среднемесячная номинал. начислен. зарплата работников организаций	Отгружено товаров собственного производства (работ, услуг) собственными силами	Аппроксимация по шкале
1	Александровский	665,4	70,8	4 071	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т
2	Асиновский	39,5	29,6	115	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
3	Бакчарский	4,8	37,5	31	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
4	Верхнекетский	5,3	37,6	29	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
5	Зырянский	13,9	28,2	98	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
6	Каргасокский	741,9	57,5	7 193	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т
7	Кожевниковский	17,1	30,6	59	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
8	Колпашевский	6,1	45,3	52	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
9	Кривошеинский	21,3	37,4	61	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
10	Молчановский	4,3	40,0	25	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
11	Парабельский	1458,3	62,3	5 776	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т
12	Первомайский	9,9	28,0	71	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
13	Тегульдетский	9,4	39,3	339	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
14	Томский	32,1	34,7	258	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	среднеразвития Т
15	Чаинский	5,7	39,8	28	слаборазвитая Т	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
16	Шегарский	16,0	29,4	50	среднеразвития Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т	слаборазвитая Т
17	г. Томск	41,5	48,1	470	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т
18	г. Стрежевой	75,1	64,2	326	сильноразвитая Т	сильноразвитая Т	среднеразвития Т	сильноразвитая Т
№	Шкала	Инвестиции в основной капитал на душу населения		Среднемесячная номинал. начислен. зарплата работников организаций	Отгружено товаров собственного производства (работ, услуг) собственными силами			
1	сильноразвитая Т	свыше 40 (включительно 40)		свыше 47 (включительно 47)	свыше 400 (включительно)			
2	среднеразвития Т	от 9,5(включительно 9,5) до 40		от 35 (включительно 35) до 47	от 55 (включительно 55) до 400			
3	слаборазвитая Т	менее 9,5		менее 35	менее 55			

Т – территория. Источник: составлено автором на основе данных Томскстата.

Приложение Я. Динамика индексов Тейла показателей муниципальных образований Томской области

Таблица Я.1 – Динамика индексов Тейла доходных показателей бюджетов муниципальных образований Томской области в разрезе кластеров

№	Наименование показателя	2009			2014			2019		
		Кластер								
		1	2	3	1	2	3	1	2	3
Абсолютные показатели										
1	Налоговые и неналоговые доходы, тыс. р.	0,676	0,201	0,266	0,704	0,246	0,273	0,850	0,264	0,308
2	Налоговые доходы, тыс. р.	0,811	0,173	0,255	0,810	0,197	0,311	0,906	0,261	0,334
3	Доходы всего, тыс. р.	0,648	0,210	0,266	0,610	0,178	0,145	0,665	0,210	0,130
4	Безвозмездные поступления всего, тыс. р.	1,040	1,344	1,667	0,564	0,166	0,127	0,580	0,198	0,113
5	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы, тыс. р.	–	–	–	0,585	0,165	0,130	0,593	0,200	0,114
Относительные показатели										
6	Доля собственных доходов	0,001	0,000	0,000	0,015	0,018	0,037	0,018	0,011	0,072
7	Налоговые и неналоговые доходы, тыс. р. на человека	0,035	0,009	0,021	0,042	0,009	0,027	0,016	0,005	0,039
8	Налоговые доходы, тыс. р. на человека	0,008	0,004	0,015	0,017	0,003	0,031	0,010	0,005	0,050
9	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы, тыс. р. на человека	1,011	0,119	0,163	0,063	0,020	0,008	0,064	0,012	0,029

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Таблица Я.2 – Динамика индексов Тейла показателей СЭР муниципальных образований Томской области в разрезе кластеров

№	Наименование показателя	2010			2014			2018		
		Кластер								
		1	2	3	1	2	3	1	2	3
Абсолютные показатели										
1	Инвестиции в основной капитал, млн р.	0,319	0,617	1,887	0,353	0,363	0,325	0,206	0,421	0,200
2	Перевозки грузов автомобильным транспортом, тыс. т	1,020	0,096	0,204	1,010	0,198	0,265	1,462	0,286	0,654
3	Основные фонды, млн р.	0,377	0,692	0,893	0,971	0,600	0,526	0,956	0,601	0,500
4	Число предприятий и организаций, ед.	1,335	0,323	0,144	1,368	0,330	0,165	1,387	0,456	0,160
5	Ввод в действие жилых домов, кв. м	1,434	0,272	0,293	1,321	0,799	0,732	1,355	1,140	0,463
6	Среднесписочная численность работников организаций, тыс. человек	0,892	0,161	0,176	0,889	0,211	0,169	0,879	0,187	0,146
7	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р.	0,015	0,005	0,009	0,009	0,005	0,010	0,008	0,003	0,007
Относительные показатели										
8	Инвестиции в основной капитал на душу населения, млн р.	1,023	0,195	2,689	0,731	0,071	0,316	1,012	0,073	0,159
9	Число предприятий и организаций в расчете на человека	0,035	0,053	0,024	0,036	0,040	0,014	0,038	0,063	0,012
10	Ввод в действие жилых домов, кв. м на человека	0,072	0,038	0,061	0,036	0,257	0,231	0,050	0,443	0,142
11	Перевозки грузов автомобильным транспортом, тыс. т в расчете на человека	0,025	0,109	0,089	0,067	0,031	0,317	0,063	0,135	0,717
12	Основные фонды на душу населения, млн р.	0,477	0,249	0,405	0,246	0,145	0,729	0,213	0,122	0,795

Источник: составлено автором на основе данных Томскстата.

Приложение Д. Информация о нормативах зачисления доходов в областной и местные бюджеты Томской области

Таблица Д.1 – Информация о нормативах зачисления доходов в областной и местные бюджеты Томской области в 2018 году

Наименование источника дохода	Областной бюджет	Местный бюджет	Примечание
Налоговые доходы			
Налог на прибыль организаций	100 %	—	БК РФ, ставка, установленная для зачисления налога в бюджеты субъектов РФ с 2017 по 2020 – 17 % (ст. 284 НК РФ)
Налог на доходы физических лиц	70 %	30 %	15% отчислений в местные бюджеты по БК РФ плюс единый норматив 10 % и дополнительные нормативы, установленные законом Томской области от 28.12.2017 года № 156-ОЗ (далее – закон ТО № 156-ОЗ)
<i>Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимой на территории РФ</i>			
в т. ч. пиво, вина и т. д.	100 %	—	БК РФ
алкогольная продукция	50 %	—	БК РФ
нефтепродукты	90 %	10 %	Дифференцированные нормативы отчислений согласно закону ТО № 156-ОЗ
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	70 %	30 %	100 % по БК РФ в областной бюджет, из них 30 % это единый норматив отчислений в местные бюджеты по закону Томской области от 14.11.2012 № 208-ОЗ
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	—	100 %	БК РФ
Единый сельскохозяйственный налог	—	100 %	БК РФ
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	—	100 %	БК РФ
Налог на имущество физических лиц	—	100 %	БК РФ
Налог на имущество организаций	100 %	—	БК РФ
Транспортный налог	100 %	—	БК РФ
Налог на игорный бизнес	100 %	—	БК РФ

Наименование источника дохода	Областной бюджет	Местный бюджет	Примечание
Земельный налог	—	100 %	БК РФ
<i>Налог на добычу полезных ископаемых</i>			
прочие полезные ископаемые	60 %	—	БК РФ
общераспространенные полезные ископаемые	—	100 %	Единый норматив отчислений в местные бюджеты по закону Томской области от 14.11.2012 № 208-ОЗ
Сбор за пользование объектами животного мира	100 %	—	БК РФ
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	80 %	—	БК РФ
Государственная пошлина	100 % согласно перечню, указанному в ст. 56 БК РФ	100 % согласно перечню, указанному в ст. 61, 61.1 - 61.5 БК РФ	БК РФ
Неналоговые доходы			
Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам РФ или муниципальным образованиям	100 %	100 %	БК РФ
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые <i>не разграничена</i> , а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	—	100 %	БК РФ
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земли <i>после разграничения</i> государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений)	100 %	100 %	БК РФ

Наименование источника дохода	Областной бюджет	Местный бюджет	Примечание
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий по управлению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	50 %	50 %	БК РФ
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов и созданных ими учреждений (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений)	100 %	100 %	БК РФ
Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего государственную (муниципальную) казну (за исключением земельных участков)	100 %	100 %	БК РФ
Платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий	25 %	Дифференцировано	закон ТО № 156-ОЗ в части областных предприятий, в части прибыли муниципальных унитарных предприятий, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципалитетов
Прочие поступления от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных)	100 %	100 %	БК РФ
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	40 %	55 %	БК РФ
Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории Российской Федерации по участкам недр местного значения	100 %		БК РФ

Наименование источника дохода	Областной бюджет	Местный бюджет	Примечание
Регулярные платежи за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации	60 %		БК РФ
Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	100 %		Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 69
Сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр местного значения	100 %		БК РФ
Плата за использование лесов	100 %		БК РФ в части платы, превышающей минимальный размер
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	100 % по платным услугам и компенсациям получателями средств из областного бюджета	100 % по платным услугам и компенсациям получателями средств из бюджетов ОМСУ	
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	100 %	100 %	БК РФ
Административные платежи и сборы	Платежи, взимаемые государственными органами субъектов РФ за выполнение определенных функций – 100 %;	Платежи, взимаемые органами местного самоуправления за выполнение определенных функций – 100 %	В зависимости от вида конкретного платежа (осуществление государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня – ОБ; выдача разрешений на осуществление деятельности такси – ОБ, проведение государственной экспертизы условий труда – ОБ, родительская плата за содержание детей в школах-интернатах – МБ)

Наименование источника дохода	Областной бюджет	Местный бюджет	Примечание
Штрафные санкции, возмещение ущерба	1. За нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения – 100 %; 2. За нарушение законодательства РФ о пожарной безопасности – 50 %; 3. Другое	1. За нарушение законодательства РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в части дорог местного значения – 100 %; 2. За нарушение порядка постановки на учет в налоговом органе – 50 %; 3. Другое	В зависимости от вида конкретного штрафа ст. 46 БК РФ
Прочие неналоговые доходы	100 % – по прочим платным услугам, осуществляемым органами субъектов РФ	100 % – по прочим платным услугам, осуществляемым органами местного самоуправления	В том числе невыясненные поступления и средства самообложения граждан

Источник: составлено автором на основе данных³³⁹.

³³⁹Закон Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (ред. от 29.12.2018). Справочная система «Консультант плюс».

Закон Томской области от 14 ноября 2012 года № 208-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области от отдельных федеральных налогов». Справочная система «Консультант плюс».

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» (ред. от 12.11.2020). Справочная система «Консультант плюс».

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Приложение F. Дополнительные нормативы отчислений НДФЛ

Таблица F.1 – Дополнительные нормативы отчислений НДФЛ в 2017–2020 годах

№ п/п	Наименование муниципальных образований	Год			
		2017 ³⁴⁰	2018 ³⁴¹	2019 ³⁴²	2020 ³⁴³
1	Александровский	3,89	5,08	6,17	5,95
2	Асиновский	16,62	21,57	22,11	24,26
3	Бакчарский	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Верхнекетский	55,62	61,98	63,16	66,91
5	Зырянский	35,21	41,31	0,00	0,00
6	Каргасокский	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Кожевниковский	34,39	40,42	43,06	40,65
8	Колпашевский	31,60	35,46	36,30	38,12
9	Кривошеинский	31,76	35,23	34,81	37,57
10	Молчановский	28,94	33,82	0,00	0,00
11	Парабельский	1,83	2,67	0,00	0,00
12	Первомайский	32,64	37,34	39,38	40,97
13	Тегульдетский	0,00	22,91	31,63	0,00
14	Томский	16,41	19,58	21,96	19,89
15	Чаинский	47,70	55,82	57,30	60,35
16	Шегарский	33,68	39,95	38,55	38,13
17	г. Томск	0,00	0,00	0,00	0,00
18	г. Стрежевой	9,86	0,00	0,00	0,00
19	г. Кедровый	0,00	0,00	0,00	0,00
20	г. Северск	8,79	10,18	11,87	12,26
Итого МО, отказавшиеся от доп. норматива НДФЛ*		5	5	8	9

*г. Томск, не является получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО), однако может заменить доп. нормативом дотации из ФФПП.

Источник: составлено автором на основе ежегодных Законов об областном бюджете Томской области.

³⁴⁰Закон Томской области от 29.12.2016 № 174-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 28.12.2017). Справочная система «Консультант плюс».

³⁴¹Закон Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

³⁴²Закон Томской области от 29.12.2018 № 151-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (ред. от 25.12.2019). Справочная система «Консультант плюс».

³⁴³Закон Томской области от 25.12.2019 № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 29.12.2020). Справочная система «Консультант плюс».

Приложение G. Межбюджетные трансферты, выделяемые на цели выравнивания и сбалансированности МО Томской области

Таблица G.1 – Межбюджетные трансферты, выделяемые на цели выравнивания и сбалансированности муниципальных образований
Томской области, по итогам 2018 года

№ п/п	Наименование МО	Объем замещения дотации на выравнивание	Объем дотации на выравнивание МР (ГО) в денежной форме	Распределение субвенции бюджетам МР на исполнение гос. полномочий по расчету на предоставление дотаций бюджетам поселений	Распределение дотации из областного ФФП	Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	Дотации на выравнивание (субвенции) + дотации на сбалансированность	Доля дотаций и субвенций на выравнивание+ сбалансированность в налоговых и неналоговых доходах	Доля дотаций и субвенций на выравнивание+ сбалансированность в общей сумме доходов
1	Александровский	22 932,4	34 942,8	9 348,0	0	47 234,8	91 525,6	42,6	13,4
2	Асиновский	78 804,7	129 692,6	39 102,0	0	58 642,8	227 437,4	83,7	19,2
3	Бакчарский	0,0	115 902,3	13 908,0	0	15 277,0	145 087,3	241,4	21,2
4	Верхнекетский	83 632,1	117 249,9	18 354,0	0	61 106,4	196 710,3	113,0	19,5
5	Зырянский	36 362,7	58 675,1	13 794,0	0	12 591,0	85 060,1	81,9	15,3
6	Каргасокский	0,0	69 245,0	22 573,0	0	104 322,9	196 140,9	56,5	14,4
7	Кожевниковский	61 777,1	93 882,0	23 256,0	0	44 893,6	162 031,6	95,4	19,6
8	Колпашевский	156 660,2	229 380,6	44 118,0	0	97 924,7	371 423,3	98,1	21,4
9	Кривошеинский	43 597,1	66 268,6	14 022,0	0	30 064,4	110 355,0	99,6	15,4
10	Молчановский	39 771,6	58 249,2	14 364,0	0	27 711,6	100 324,8	98,5	17,3
11	Парабельский	18 287,8	27 871,8	14 136,0	0	75 511,4	117 519,2	46,6	14,3
12	Первомайский	49 753,3	79 142,6	19 608,0	0	28 725,6	127 476,2	97,4	15,3
13	Тегульдетский	20 652,0	37 708,2	7 182,0	0	50 038,5	94 928,7	162,3	21,6
14	Томский	151 545,5	212 512,5	83 676,0	0	74 072,1	370 260,6	47,2	12,7
15	Чаинский	47 777,5	80 424,5	13 566,0	0	32 881,8	126 872,3	125,8	20,6
16	Шегарский	50 765,7	71 187,3	22 116,0	0	11 103,9	104 407,2	65,7	17,9
17	г. Томск	0,0	0,0	0	677 274,0	135 076,0	812 350,0	11,3	5,0
18	г. Стрежевой	0,0	347 196,2	0	47 880,0	62 642,0	457 718,2	84,8	22,7
19	г. Кедровый	0,0	31 983,8	0	3 762,0	21 189,6	56 935,4	234,6	30,7
20	г. Северск	191 394,6	268 215,4	0	130 530,0	73 646,9	472 392,3	42,9	11,1
ИТОГО		1 053 714,3	2 129 730,4	373 123,0	859 446,0	1 064 657,0	4 426 956,4	36,2	11,5

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Таблица G.2 – Межбюджетные трансферты, выделяемые на цели выравнивания и сбалансированности муниципальных образований
Томской области, по итогам 2019 года

№ п/п	Наименование МО	Объем замещения дотации на выравнивание	Объем дотации на выравнивание МР (ГО) в денежной форме	Распределение субвенции бюджетам МР на исполнение государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений	Распределение дотации из областного ФФП	Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	Дотации на выравнивание (субвенции) + дотации на сбалансированность	Доля дотаций и субвенций на выравнивание+ сбалансированность в налоговых и неналоговых доходах	Доля дотаций и субвенций на выравнивание+ сбалансированность в общей сумме доходов
1	Александровский	26 133,0	33 093,1	9 348,0	0	54 729,3	97 170,4	43,2	12,9
2	Асиновский	92 805,1	117 695,0	39 102,0	0	21 976,2	178 773,2	56,0	13,5
3	Бакcharский	0,0	117 766,4	13 908,0	0	24 611,9	156 286,3	236,7	21,5
4	Верхнекетский	97 181,1	105 921,9	18 354,0	0	56 343,3	180 619,2	103,6	15,1
5	Зырянский	0,0	97 503,9	13 794,0	0	7 592,5	118 890,4	180,6	18,9
6	Каргасокский	0,0	70 258,0	22 572,0	0	107 841,1	200 671,1	52,6	13,6
7	Кожевниковский	69 982,8	88 726,4	23 256,0	0	32 144,6	144 127,0	78,9	14,8
8	Колпашевский	171 594,7	217 498,4	44 118,0	0	42 363,5	303 979,9	73,9	17,5
9	Кривошеинский	50 001,2	63 399,7	14 022,0	0	30 340,8	107 762,5	93,7	14,1
10	Молчановский	0,0	99 827,1	14 364,0	0	28 936,7	143 127,8	241,0	16,0
11	Парабельский	0,0	47 479,6	14 136,0	0	78 938,2	140 553,8	56,7	16,0
12	Первомайский	58 040,4	73 434,4	19 608,0	0	35 837,9	128 880,3	89,1	13,4
13	Тегульдетский	26 404,7	33 467,0	7 182,0	0	55 438,4	96 087,4	133,6	23,2
14	Томский	179 896,0	196 100,0	85 614,0	0	91 351,3	373 065,3	43,1	10,1
15	Чаинский	57 851,0	73 352,5	13 566,0	0	27 585,2	114 503,7	103,0	15,7
16	Шегарский	55 097,2	69 850,6	22 116,0	0	8 935,3	100 901,9	57,0	13,9
17	г. Томск	0,0	0,0	0	678 528,0	159 570,2	838 098,2	11,5	4,6
18	г. Стрежевой	0,0	348 625,0	0	47 880,0	68 247,4	464 752,4	80,3	21,7
19	г. Кедровый	0,0	33 314,4	0	3 762,0	35 262,1	72 338,5	276,0	33,5
20	г. Северск	222 305,0	242 417,0	0	130 530,0	125 741,6	498 688,6	44,1	11,0
ИТОГО		1 107 292,2	2 129 730,4	375 060,0	860 700,0	1 093 787,5	4 459 277,9	35,2	10,3

Источник: составлено автором на основе данных Департамента финансов Томской области.

Приложение J. Фонды стимулирования и реформирования муниципальных образований Томской области

«Таблица J.1 – Фонд стимулирования муниципальных образований Томской области

Выделение грантов ГО и МР Томской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления ГО и МР 50 % ФОНДА		Распределение дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области 50 % ФОНДА	
1	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, %	1	Сокращение задолженности по налоговым и неналоговым платежам с учетом пеней и штрафов, подлежащих взысканию в консолидированный бюджет МР (ГО) за отчетный год, %
2	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения, ед.	2	Прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета МР (ГО) относительно соответствующего периода прошлого года в сопоставимых условиях, %
3	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя, р.	3	Расширение базы налогообложения за счет увеличения числа работающих относительно предыдущего года
4	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории ГО (МР), %	4	Уровень поступлений административных штрафов, администрируемых органами местного самоуправления муниципальных образований МО, с территории МР (ГО) в областной бюджет в расчете на 1000 жителей
5	Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций), %	5	Организация сбора налогов и прочих неналоговых платежей силами органов местного самоуправления
6	Доля основных фондов организаций муниц. формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниц. формы собственности (на конец года по полной учетной стоимости), %	6	Организация сбора средств самообложения граждан по итогам проведения местного референдума
7	Доля детей в возрасте 1–6 лет, состоящих на учете для определения в муниц. дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1–6 лет, %	7	Отношение суммы начисленного налога на имущество физических лиц и земельного налога к сумме фактического поступления по данным налогам, %
8	Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, %		

Выделение грантов ГО и МР Томской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления ГО и МР 50 % ФОНДА		Распределение дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области 50 % ФОНДА
9	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за один год, в среднем на 1 жителя, кв. м	
10	Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-, электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта РФ (или) ГО (МР) в уставном капитале которых составляет не более 25 %, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории ГО (МР), %	
11	Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления данными домами, %	
12	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления, % от числа опрошенных»	

Источник: составлено автором на основе данных³⁴⁴.

³⁴⁴ Постановление Губернатора Томской области от 18.07.2013 № 80 «О выделении грантов городским округам и муниципальным районам Томской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Томской области.

Постановление Администрации Томской области от 20.01.2010 № 12а «Об утверждении порядка предоставления и распределения дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области.

Таблица J.2 – Фонд реформирования муниципальных образований Томской области

№ показателя	Перечень мероприятий для оценки уровня управления муниципальными финансами	Баллы
I	Повышение качества муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями в качестве основных видов деятельности	36
1	Наличие правового акта, утверждающего Перечень муниципальных услуг, содержащий муниципальные услуги (работы), оказываемые всеми муниципальными бюджетными и автономными учреждениями муниципального образования, а также перечень показателей объема муниципальных услуг (работ)	1
2	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления действующего Перечня муниципальных услуг (работ)	1
3	Наличие утвержденного порядка проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями в качестве основных видов деятельности	2
4	Доля муниципальных услуг, в отношении которых проведена оценка потребности в их предоставлении, от общего количества муниципальных услуг, предусмотренных Перечнем муниципальных услуг (в соответствии с порядком, утвержденным муниципальным правовым актом):	2–4
5	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг (в соответствии с порядком, утвержденным муниципальным правовым актом)	2
6	Доля муниципальных услуг, для которых утверждены показатели, характеризующие качество, от общего количества муниципальных услуг, предусмотренных Перечнем муниципальных услуг	0–4
7	Доля муниципальных заданий, утвержденных в сроки, установленные в соответствии с порядком формирования муниципального задания, но не позднее одного месяца со дня принятия решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), от общего количества муниципальных заданий:	0–4
8	Доля муниципальных заданий, соответствующих утвержденному порядку формирования муниципального задания, от общего количества утвержденных муниципальных заданий	0–2
9	Доля муниципальных заданий, соответствующих Перечню муниципальных услуг, от общего количества утвержденных муниципальных заданий	0–2
10	Наличие утвержденных муниципальных заданий, формируемых для муниципальных казенных учреждений	2
11	Наличие муниципального правового акта, утверждающего порядок осуществления контроля за выполнением муниципальных заданий и использования результатов контроля при формировании муниципального задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)	2

№ показателя	Перечень мероприятий для оценки уровня управления муниципальными финансами	Баллы
12	Доля муниципальных учреждений, в отношении которых утверждены отчеты о выполнении муниципальных заданий, от общего количества муниципальных учреждений, в отношении которых сформированы муниципальные задания:	0–2
13	Доля муниципальных заданий, выполненных на 100 % , от общего количества утвержденных муниципальных заданий	0–8
II	Повышение качества и доступности предоставления муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»	30
14	Доля муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, по которым утверждены административные регламенты, от общего объема муниципальных услуг, включенных в реестр муниципальных услуг соответствующего муниципального образования:	0–8
15	Предоставление муниципальных услуг в электронном виде Доля муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления в электронном виде, от общего объема муниципальных услуг, включенных в реестр муниципальных услуг соответствующего муниципального образования:	0–7
16	Количество межведомственных запросов, ежемесячно направляемых органами местного самоуправления в системе межведомственного электронного взаимодействия для предоставления муниципальных услуг	0–10
17	Наличие систем информационного взаимодействия в электронном виде с муниципальными организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, при подаче гражданами и юридическими лицами заявлений о предоставлении им земельных участков	5
III	Проведение мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, включая мероприятия по переходу на программно-целевые принципы организации деятельности органов местного самоуправления	41
18	Наличие утвержденного порядка разработки и утверждения докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов местного самоуправления	2
19	Наличие утвержденного доклада (докладов) о результатах и основных направлениях деятельности органов местного самоуправления, разработанного в соответствии с порядком, установленным муниципальным правовым актом	4
20	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления утвержденного доклада (докладов) о результатах и основных направлениях деятельности органов местного самоуправления, разработанного в соответствии с порядком, установленным муниципальным правовым актом	2
21	Наличие утвержденного порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ (далее – ВЦП)	2
22	Доля расходов местного бюджета, формируемых в рамках ВЦП, к общему объему расходов местного бюджета (за исключением расходов, формируемых в рамках иных бюджетных целевых программ, и субвенций из областного бюджета на осуществление государственных полномочий)	0–4

№ показателя	Перечень мероприятий для оценки уровня управления муниципальными финансами	Баллы
23	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления утвержденных ВЦП	2
24	Наличие муниципального правового акта о порядке проведения оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета муниципального образования в соответствии с муниципальным правовым актом	2
25	Наличие результатов проведенной оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета муниципального образования	4
26	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления результатов проведенной оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета муниципального образования	2
27	Соблюдение установленных постановлением Администрации Томской области от 19.12.2007 № 194а «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих муниципальных образований» нормативов формирования расходов на оплату депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих муниципального образования (нормативный ФОТ):	2–4
28	Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в расходах бюджета муниципального образования в отчетном году (по сравнению с годом, предшествующим отчетному	0–2
29	Наличие утвержденного порядка оценки эффективности деятельности муниципальных учреждений	2
30	Наличие результатов оценки эффективности деятельности муниципальных учреждений, проведенной в соответствии с порядком, утвержденным муниципальным правовым актом	4
31	Утверждение порядка ведения реестра расходных обязательств муниципального образования	1
32	Размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления реестра расходных обязательств муниципального образования	2
33	Доля расходных обязательств муниципального образования, для которых в реестре расходных обязательств муниципального образования информация о нормативных правовых актах, являющихся основанием для возникновения расходного обязательства, отражена в полном объеме и в соответствии с рекомендациями Департамента финансов Томской области, разработанными на основе Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 07.09.2007 № 77н «Об утверждении Рекомендаций по заполнению форм реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации»	0–2

№ показателя	Перечень мероприятий для оценки уровня управления муниципальными финансами	Баллы
IV	Повышение эффективности управления муниципальной собственностью и модернизация жилищно-коммунального хозяйства	43
34	Постановка на учет бесхозяйного имущества (кроме земельных участков):	2–4
35	Доля земельных участков (за исключением земель лесного, водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов), в отношении которых проведены проверки по выявлению их нецелевого использования, от общего количества участков (за исключением земель лесного, водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов):	2–4
36	Наличие проведенных независимых экспертиз по оценке арендных платежей за пользование земельными участками	3
37	Наличие проведенных независимых экспертиз по оценке арендных платежей за пользование муниципальным имуществом (за исключением земельных участков)	3
38	Увеличение относительно предыдущего года доли площадей земельных участков, находящихся в пользовании, в общей площади земель муниципального образования	2–8
39	Прирост кадастровой стоимости земельных участков, подлежащих налогообложению, выявленной на основании проверок органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль	2–6
40	Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, от общего количества многоквартирных домов, расположенных в границах муниципального образования:	0–4
41	Оснащенность многоквартирных домов коллективными (общедомовыми) приборами учета коммунальных ресурсов	4
42	Наличие ТСЖ в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования	2–3
43	Наличие в муниципальных образованиях программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования	0–4

Источник: на основе ³⁴⁵.

³⁴⁵Постановление Администрации Томской области от 17.04.2012 № 136а «Об утверждении Порядка предоставления и распределения средств из областного фонда реформирования муниципальных финансов»

Приложение L. Изменение технической эффективности – ориентация на вход

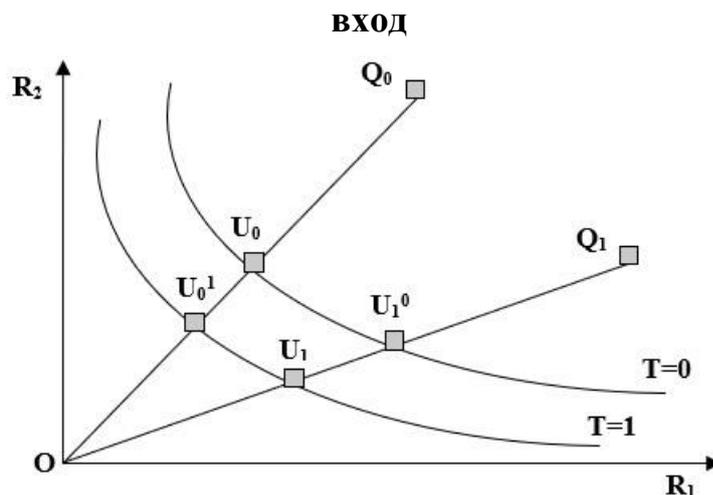


Рисунок L.1 – Изменение технической эффективности – ориентация на вход
 Источник: составлено автором на основе³⁴⁶.

Предположим, DMU_A производит продукцию, используя для этого ресурсы R_1 и R_2 . Так, точки Q_0 и Q_1 определяют расходы ресурсов в соответствующие периоды времени, то каждой точке соответствует определенный выход продукции. В момент времени T_0 существует точка U_0 , характеризующая положение «эталонного» DMU_T , использующего меньшее количество ресурсов R_1 и R_2 , однако производящего в том же объеме продукции. Техническая эффективность DMU , ориентированная на вход, в момент времени T_0 по отношению к изокванте $T=0$ рассчитывается как $te_0^0 = \frac{OU_0}{OQ_0}$, а в момент времени T_1 к изокванте $T=1$ техническая эффективность рассчитывается как $te_1^1 = \frac{OU_1}{OQ_1}$. Для расчета изменения te за моменты времени T_0 и T_1 недостаточно найти отношение te_1^1 к te_0^0 , необходимо в том числе учесть сдвиг границы эффективности, образованной эталонными DMU 's. Для DMU_A в период времени T_0 по отношению к изокванте $T=1$ эталонным будет считаться, например, DMU_j , отображаемое точкой U_0^1 . В период времени T_1 эталонным по отношению к изокванте $T=0$, эталон изображается точкой U_1^0 .

³⁴⁶Coelli T. A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program. Australia: Centre for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England, 1996. Т. 96. № 08. URL: <http://www.owl.net.rice.edu/~econ380/DEAP.PDF> (дата обращения: 08.06.2021).

Сазонова Д.Д., Сазонов С.Н. Динамика технической эффективности крестьянских (фермерских) хозяйств. ...

Приложение N. Показатели качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах Томской области

Таблица N.1 – Показатели качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах Томской области и их балльная оценка

№ п/п	Наименование показателя	Баллы
I	Качество планирования местного бюджета	
1	Принятие бюджета МО на очередной финансовый год (либо в том числе и на плановый период) до начала нового финансового года	0–2
2	Утверждение бюджетов МО на очередной финансовый год и на плановый период	0–5
3	Внесение изменений в решение о бюджете МО в отчетном финансовом году в связи с изменением объема поступлений налоговых и неналоговых доходов	0–5
4	Доля расходов бюджета МО, исполненная в рамках программ, в общем объеме расходов	0–5
5	Исполнение бюджета МО по налоговым доходам к плану, первоначально утвержденному муниципальным правовым актом	0–5
6	Сокращение объема задолженности по налоговым платежам в бюджет МО, включая пени и штрафы (без учета отсроченных (рассроченных) и приостановленных к взысканию платежей), к налоговым доходам бюджета за отчетный период	0–5
7	Предоставление льгот по местным налогам	0–5
8	Использование механизма самообложения граждан	0–3
9	Использование дополнительного норматива по НДФЛ	0–5
II	Качество исполнения местного бюджета	
10	Просроченная кредиторская задолженность МО	0–5
11	Просроченная задолженность по долговым обязательствам МО	0–5
12	Средний уровень долговой нагрузки МО за три последних отчетных периода	0–5
13	Объем планируемых к привлечению бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы, предусмотренных в качестве источника финансирования дефицита местного бюджета (за исключением кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов)	0–5
14	Прирост собственных доходов местных бюджетов	0–5
15	Доля не использованных на конец отчетного периода бюджетных ассигнований (без учета межбюджетных трансфертов из бюджетов другого уровня, а также бюджетных ассигнований, в отношении которых муниципальным правовым актом установлены ограничения кассовых выплат)	0–5
16	Выполнение условий соглашений*, подписанных МО с Департаментом финансов Томской области (далее – ДФ ТО)	0–5

№ п/п	Наименование показателя	Баллы
17	Динамика доли расходов на содержание органов местного самоуправления	0–5
III	Качество ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности	
19	Соблюдение установленных сроков представления годовой бюджетной отчетности финансовыми органами МО в ДФ ТО	0–5
20	Качество годовой бюджетной отчетности, представляемой финансовыми органами МО в ДФ ТО	0–5
21	Соблюдение установленных сроков представления сводной бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений в ДФ ТО	0–5
22	Качество сводной бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений, представляемой финансовыми органами МО в ДФ ТО	0–5
IV	Прозрачность бюджетного процесса	
23	Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления МО (далее – сайт МО) решения о бюджете МО на отчетный финансовый год (плановый период) и отчета об исполнении бюджета МО за предшествующий отчетному год	0–3
24	Проведение публичных слушаний по проекту бюджета МО на очередной финансовый год и по проекту годового отчета об исполнении бюджета МО	0–4
25	Размещение на сайтах МО информации о программах и фактических результатах их реализации	0–3
26	Наличие на сайтах МО публикаций в разделе «Бюджет для граждан»	0–5
Итого максимальное количество баллов		115

*соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета либо о мерах по оздоровлению муниципальных финансов и условиях оказания финансовой помощи МО

Источник: на основе³⁴⁷.

³⁴⁷Приказ Департамента финансов Томской области от 29.02.2012 № 8 «О мониторинге соблюдения муниципальными образованияами Томской области требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценке качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Томской области».

Приложение Q. Показатели обеспеченности собственными источниками доходов и экономического развития муниципальных образований

Таблица Q.1 – Показатели обеспеченности собственными источниками доходов и экономического развития муниципальных образований, средние за 2016-2017 годы

№ п/п	Наименование МО	Налоговые и неналоговые доходы в расчете на человека, тыс. р. (СД)	Уровень обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами (УСД), %	Бюджетная обеспеченность до выравнивания (БО)	Число предприятий и организаций на 10 000 населения (П)	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р. (ЗП)	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (ОТ), тыс. р.
1	Александровский	26,8	35,6	0,762	144	64 011	25 594 722
2	Асиновский	7,0	23,3	0,441	138	25 848	2 658 679
3	Бакчарский	6,2	12,1	0,257	82	32 514	297 604
4	Верхнекетский	9,2	17,4	0,239	133	31 668	313 551
5	Зырянский	6,6	16,5	0,284	114	23 099	622 125
6	Каргасокский	21,0	31,5	0,902	120	52 412	104 032 700
7	Кожевниковский	6,7	18,7	0,283	208	26 327	1 218 369
8	Колпашевский	8,6	22,1	0,284	103	39 834	2 209 195
9	Кривошеинский	7,3	15,3	0,265	96	31 640	608 729
10	Молчановский	6,8	16,5	0,316	94	34 951	197 199
11	Парабельский	20,7	32,3	0,873	110	57 850	49 822 185
12	Первомайский	6,5	16,7	0,307	165	24 101	1 015 649
13	Тегульдетский	6,0	10,0	0,361	110	33 483	1 632 687
14	Томский	7,7	24,7	0,507	256	30 534	19 305 389
15	Чаинский	7,1	15,8	0,244	69	33 306	286 698
16	Шегарский	6,9	25,6	0,331	149	24 208	1 139 267
17	г. Томск	10,9	45,1	1,111	438	42 328	245 777 944
18	г. Стрежевой	14,9	27,1	0,557	149	58 023	14 369 914

Источник: составлено автором по данным Томскстата.

Приложение R. Итоги расчета валового муниципального продукта для муниципалитетов Томской области в 2016–2017 годах

Таблица R.1 – Итоги расчета валового муниципального продукта для муниципалитетов Томской области в 2016–2017 годах

№ п/п	Наименование МО	p_i 2016	ВМП 2016, млн р.	ВМП с учетом коэффициента 1,1555793, млн р.	Доля в ВРП 2016, %	p_i 2017	ВМП 2017, млн р.	ВМП с учетом коэффициента 1,174256, млн р.	Доля в ВРП 2017, %
1	Александровский	0,037087	17 807,8	20 578,3	4,29	0,036580	18 693,5	20 888,6	4,09
2	Асиновский	0,007492	3 597,2	4 156,8	0,87	0,021459	10 965,9	12 253,6	2,40
3	Бакчарский	0,001243	596,7	689,5	0,14	0,000714	364,9	407,8	0,08
4	Верхнекетский	0,000614	295,0	340,9	0,07	0,000590	301,4	336,8	0,07
5	Зырянский	0,001322	634,8	733,6	0,15	0,002274	1 161,9	1 298,3	0,25
6	Каргасокский	0,122319	58 732,0	67 869,5	14,13	0,110958	56 702,2	63 360,5	12,40
7	Кожевниковский	0,004685	2 249,6	2 599,6	0,54	0,004104	2 097,0	2 343,2	0,46
8	Колпашевский	0,004157	1 995,8	2 306,4	0,48	0,003375	1 724,9	1 927,5	0,38
9	Кривошеинский	0,003080	1 478,9	1 709,0	0,36	0,003044	1 555,5	1 738,1	0,34
10	Молчановский	0,001814	870,8	1 006,3	0,21	0,001106	565,1	631,5	0,12
11	Парабельский	0,140588	67 504,4	78 006,7	16,25	0,142953	73 052,7	81 631,0	15,97
12	Первомайский	0,001538	738,5	853,4	0,18	0,006034	3 083,6	3 445,7	0,67
13	Тегульдетский	0,001303	625,7	723,1	0,15	0,001559	796,7	890,3	0,17
14	Томский	0,034186	16 414,5	18 968,2	3,95	0,032567	16 642,6	18 596,8	3,64
15	Чаинский	0,001788	858,4	991,9	0,21	0,001180	602,9	673,6	0,13
16	Шегарский	0,004017	1 928,7	2 228,8	0,46	0,005372	2 745,3	3 067,6	0,60
17	г. Томск	0,383560	184 168,6	212 821,4	44,32	0,354971	181 399,2	202 700,2	39,67
18	г. Кедровый	0,000173	82,9	95,8	0,02	0,000106	54,1	60,4	0,01
19	г. Стрежевой	0,027679	13 290,3	15 358,0	3,20	0,036496	18 650,5	20 840,5	4,08
20	г. Северск	0,086723	41 640,7	48 119,1	10,02	0,129473	66 163,7	73 933,0	14,47
ИТОГО			415 511,4	480 156,3	100	–	457 323,6	511 025,1	100

Источник: составлено автором.

Приложение S. Промежуточные расчеты исследуемых показателей согласно авторской методике

Таблица S.1 – Результаты расчета исследуемых показателей муниципальных образований в разрезе кластеров

Расчетный блок № 1		Число субъектов малого и среднего предпринимательства, ед.	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, р.	Национальная экономика, тыс. р.	Техническая эффективность (те)	Индекс Малмквиста 2017 к 2016 (MPI)
Кластер 1						
1	Александровский	224	65 335,4	32 069,6	1,000	0,980
2	Каргасокский	558	54 542,0	114 610,8	0,400	1,283
3	Парабельский	333	57 005,4	58 201,1	0,310	1,019
4	г. Томск	33 490	43 410,8	1 794 104,1	1,000	0,981
5	г. Стрежевой	1 665	60 321,0	104 473,4	1,000	0,846
Среднее значение		7 254	56 122,9	420 691,8	0,8	1,012
Кластер 2						
1	Асиновский	990	26 771,7	125 830,8	0,760	0,955
2	Кожевниковский	459	28 294,2	119 773,2	0,484	1,106
3	Первомайский	407	24 720,0	61 689,0	0,828	1,128
4	Томский	2 967	31 247,7	244 564,5	1,000	1,056
5	Шегарский	410	26 067,2	52 463,2	1,000	1,506
Среднее значение		1 047	27 420,2	120 864,2	0,814	1,136
Кластер 3						
1	Бакчарский	276	33 480,8	36 053,0	0,828	0,938
2	Верхнекетский	460	32 675,2	48 677,1	1,000	1,065
3	Зырянский	335	23 640,5	55 976,9	0,633	1,143
4	Колпашевский	969	40 796,9	127 791,0	0,802	0,977
5	Кривошеинский	294	32 882,4	125 354,2	0,253	0,976
6	Молчановский	300	35 759,3	35 052,6	0,924	0,956
7	Тегульдетский	151	34 566,2	17 059,8	1,000	1,104
8	Чаинский	247	34 713,1	62 635,1	0,430	1,022
Среднее значение		379	33 564	63 575	0,734	1,02

Расчетный блок № 2		Налоговые и неналоговые доходы на человека в консолидированном бюджете МО, тыс. р.	Доля собственных доходов в консолидированном бюджете МО, %	Среднесписочная численность работников органов местного самоуправления в расчете на 10 тыс. человек населения	Техническая эффективность (те)	Индекс Малмквиста 2017 к 2016 (MPI)
Кластер 1						
1	Александровский	24,5	31,9	200	0,172	0,769
2	Каргасокский	18,1	27,5	147	0,172	0,747
3	Парабельский	19,0	31,5	136	0,196	0,848
4	г. Томск	11,4	45,6	16	1,000	1,090
5	г. Стрежевой	15,8	28,2	52	0,425	1,034
Среднее значение		17,8	32,9	110,2	0,393	0,887
Кластер 2						
1	Асиновский	7,3	23,2	59	0,979	1,014
2	Кожевниковский	6,5	16,8	89	0,554	0,926
3	Первомайский	6,5	17,4	90	0,551	1,031
4	Томский	7,8	23,7	59	1,000	0,995
5	Шегарский	7,2	27,1	103	0,655	1,199
Среднее значение		7,1	21,7	79,9	0,748	1,029
Кластер 3						
1	Бакчарский	4,8	9,4	101	0,350	0,644
2	Верхнекетский	9,2	16,8	113	0,596	0,983
3	Зырянский	6,8	16,1	119	0,415	1,005
4	Колпашевский	8,8	21,1	64	1,000	0,976
5	Кривошеинский	7,8	15,8	104	0,548	1,109
6	Молчановский	7,0	16,3	117	0,436	1,006
7	Тегульдетский	5,9	9,6	163	0,263	0,895
8	Чайнский	7,3	15,5	100	0,533	1,016
Среднее значение		7,2	15,1	110,1	0,518	0,944

Расчетный блок № 3		Отгружено товаров собственного производства, тыс. р.	Среднесписочная численность работников организаций, тыс. человек	Инвестиции в основной капитал, млн р.	Техническая эффективность (те)	Индекс Малмквиста 2017 к 2016 (MPI)
Кластер 1						
1	Александровский	27 955 607	4,2	3 892,1	0,817	1,266
2	Каргасокский	109 274 879	10,3	12 509,2	1,000	1,257
3	Парабельский	53 016 824	6,6	19 617,7	0,757	0,999
4	г. Томск	256 076 349	137,9	26 661,5	1,000	1,244
5	г. Стрежевой	14 111 614	11,1	2 949,9	0,513	0,707
Среднее значение		92 087 054,6	34,0	13 126,1	0,818	1,070
Кластер 2						
1	Асиновский	2 859 027	6,8	1 716,2	0,278	0,484
2	Кожевниковский	1 190 693	3,6	247,0	0,569	1,161
3	Первомайский	978 200	2,8	434,4	0,266	0,232
4	Томский	20 443 218	13,5	2 412,6	1,000	1,181
5	Шегарский	1 011 615	3,2	360,5	0,331	0,603
Среднее значение		5 296 550,6	6,0	1 034,1	0,489	0,622
Кластер 3						
1	Бакчарский	300 621	1,6	33,1	0,708	2,092
2	Верхнекетский	328 721	2,1	24,0	1,000	1,208
3	Зырянский	701 375	1,9	138,9	0,458	0,857
4	Колпашевский	2 022 066	6,2	165,0	0,974	1,144
5	Кривошеинский	622 988	2,0	198,9	0,386	1,048
6	Молчановский	218 048	1,9	55,2	0,316	2,308
7	Тегульдетский	1 128 737	1,4	93,4	1,000	0,857
8	Чаинский	289 083	1,5	64,1	0,367	1,467
Среднее значение		701 454,9	2,3	96,6	0,651	0,857

Расчетный блок № 4		Выручка организаций, млн р. (Спарк)	Прибыль организаций, млн р. (Спарк)	Число предприятий и организаций (Спарк)	Техническая эффективность (те)	Индекс Малмквиста 2017 к 2016 (MPI)
Кластер 1						
1	Александровский	800,6	65,9	105,0	0,230	1,464
2	Каргасокский	2 251,5	62,4	192,0	0,119	0,867
3	Парабельский	389,2	27,7	117,0	0,087	1,060
4	г. Томск	896 406,3	51 262,4	23 799,0	0,790	1,059
5	г. Стрежевой	169 014,9	1 469,6	539,0	1,000	0,308
Среднее значение		213 772,5	10 577,6	4 950,4	0,445	0,848
Кластер 2						
1	Асиновский	5 439,0	279,2	381,0	0,610	1,051
2	Кожевниковский	2 318,4	254,1	161,0	0,706	0,861
3	Первомайский	1 750,3	123,8	207,0	0,361	1,004
4	Томский	38 530,2	3 680,6	1 647,0	1,000	1,208
5	Шегарский	913,1	47,2	159,0	0,245	0,871
Среднее значение		9 790,2	877,0	511,0	0,585	0,991
Кластер 3						
1	Бакчарский	288,9	19,4	81,0	0,277	1,078
2	Верхнекетский	450,4	31,9	166,0	0,217	1,138
3	Зырянский	804,6	74,6	108,0	0,697	1,054
4	Колпашевский	2 199,8	124,6	333,0	0,471	1,202
5	Кривошеинский	669,1	136,9	109,0	1,000	1,359
6	Молчановский	75,1	5,7	89,0	0,070	0,427
7	Тегульдетский	1 586,6	0,9	58,0	1,000	0,172
8	Чайинский	236,7	4,2	66,0	0,170	1,257
Среднее значение		788,9	49,8	126,3	0,488	0,815

Расчетный блок № 5	Валовый муниципальный продукт, млн р.	Численность населения	Основные фонды, млн р.	Техническая эффективность (те)	Индекс Малмквиста 2017 к 2016 (MPI)	
Кластер 1						
1	Александровский	20 888,6	8 019	2 667	0,395	1,035
2	Каргасокский	63 360,4	19 303	3 497	0,517	0,564
3	Парабельский	81 630,9	12 368	2 330	1,000	1,056
4	г. Томск	202 700,0	595 201	464 718	0,052	0,951
5	г. Стрежевой	20 840,5	41 475	168 445	0,076	1,365
Среднее значение		77 884,1	135 273,2	128 331,4	0,408	0,956
Кластер 2						
1	Асиновский	12 253,6	33 713	3 009	1,000	2,775
2	Кожевниковский	2 343,2	20 287	1 472	0,372	0,886
3	Первомайский	3 445,7	16 764	666	1,000	2,285
4	Томский	18 596,8	75 154	18 002	0,681	0,958
5	Шегарский	3 067,6	18 984	1 274	0,552	1,195
Среднее значение		7 941,4	32 980,4	4 884,6	0,721	1,451
Кластер 3						
1	Бакчарский	407,8	11 904	39	0,807	0,958
2	Верхнекетский	336,8	15 890	73	0,365	1,442
3	Зырянский	1 298,3	11 714	400	1,000	1,765
4	Колпашевский	1 927,5	38 439	450	0,709	0,805
5	Кривошеинский	1 738,1	12 083	1 035	1,000	1,017
6	Молчановский	631,5	12 269	53	0,920	0,620
7	Тегульдетский	890,3	6 017	1 225	1,000	1,255
8	Чайнский	673,6	11 654	52	1,000	0,881
Среднее значение		988,0	14 996,3	415,9	0,850	0,985

Источник: составлено автором.

Таблица S.2 – Результаты оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Томской области за 2017 год в разрезе кластеров

Место в рейтинге	Наименование МО	Исходные результаты оценки (баллы)	Трансформация результатов для оценки в рамках методики (баллы)
Кластер № 1			
18	Александровский	71,69	56,11
20	Каргасокский	65,38	51,17
1	Парабельский	83,00	64,96
10	г. Томск	78,09	61,11
12	г. Стрежевой	77,06	60,31
Кластер № 2			
19	Асиновский	69,44	54,34
17	Кожевниковский	73,10	57,21
6	Первомайский	79,75	62,41
14	Томский	76,77	60,08
7–8	Шегарский	78,69	61,58
Кластер № 3			
11	Бакчарский	77,75	60,85
16	Верхнекетский	73,75	57,72
5	Зырянский	79,81	62,46
13	Колпашевский	77,00	60,26
4	Кривошеинский	80,00	62,61
15	Молчановский	76,00	59,48
9	Тегульдетский	78,38	61,34
2	Чаинский	82,09	64,24
Вне кластеризации			
3	г. Кедровый	80,77	63,21
7–8	г. Северск	78,69	61,58

Источник: составлено автором с использованием данных с официального сайта Департамента финансов Томской области³⁴⁸.

³⁴⁸Итоги оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях. Официальный сайт Департамента финансов Томской области. URL: <http://www.findep.org/itogi-otsenki-kachestva-upravleniya-budjetnim-protsessom-v-munitsipalnih-obrazovaniyah.html> (дата обращения 28.08.2019).

Таблица S.3 – Основные показатели описательной статистики кластеров по итоговой бальной оценке муниципальных образований Томской области согласно предлагаемой автором методике

Наименование оценочного блока	Количество МО	Среднее значение	Медиана	Минимум	Максимум	Размах	Станд. отклон.	Квар. %
Кластер № 1								
Оценка SDEA	5	36,55	38,78	26,39	45,64	19,25	7,20	19,71
Оценка ОВР		58,73	60,31	51,17	64,96	13,79	5,27	8,97
ИТОГО ОМО		95,28	94,89	84,31	106,75	22,44	8,40	8,81
Кластер № 2								
Оценка SDEA	5	55,05	54,87	31,64	73,35	41,71	15,15	27,52
Оценка ОВР		59,12	60,08	54,34	62,41	8,07	3,33	5,63
ИТОГО ОМО		114,17	116,45	88,85	127,69	38,84	15,11	13,23
Кластер № 3								
Оценка SDEA	8	44,84	44,64	36,11	52,90	16,79	5,54	12,36
Оценка ОВР		61,12	61,10	57,72	64,24	6,52	2,03	3,32
ИТОГО ОМО		105,96	105,22	99,46	115,36	15,90	5,50	5,19

Источник: составлено автором.

Приложение У. Бюджетная обеспеченность до выравнивания и снижение критерия выравнивания для муниципальных образований Томской области

Таблица У.1 – Бюджетная обеспеченность до выравнивания муниципальных образований Томской области в 2017 году, действующий и предлагаемый критерий выравнивания

№ п/п	Наименование МО	Бюджетная обеспеченность до выравнивания	Критерий выравнивания	Отставание от критерия выравнивания	0,9 от критерия выравнивания	Отставание от 0,9 от критерия выравнивания	0,8 от критерия выравнивания	Отставание от 0,8 от критерия выравнивания
1	Александровский	0,781	1,093	0,312	0,9837	0,2027	0,8744	0,0934
2	Асиновский	0,478		0,615		0,5057		0,3964
3	Бакчарский	0,27		0,823		0,7137		0,6044
4	Верхнекетский	0,269		0,824		0,7147		0,6054
5	Зырянский	0,295		0,798		0,6887		0,5794
6	Каргасокский	0,888		0,205		0,0957		
7	Кожевниковский	0,326		0,767		0,6577		0,5484
8	Колпашевский	0,312		0,781		0,6717		0,5624
9	Кривошеинский	0,29		0,803		0,6937		0,5844
10	Молчановский	0,351		0,742		0,6327		0,5234
11	Парабельский	0,898		0,195		0,0857		
12	Первомайский	0,329		0,764		0,6547		0,5454
13	Тегульдетский	0,405		0,688		0,5787		0,4694
14	Томский	0,524		0,569		0,4597		0,3504
15	Чаинский	0,257		0,836		0,7267		0,6174
16	Шегарский	0,369		0,724		0,6147		0,5054
17	г. Томск	1,093				–		
18	г. Стрежевой	0,554	0,539	0,4297	0,3204			
19	г. Кедровый	0,303	0,79	0,6807	0,5714			
20	г. Северск	0,601	0,492	0,3827	0,2734			
Итого нарастающим итогом				12,267		10,1903		8,1508

Источник: составлено автором.

Таблица U.2 – Бюджетная обеспеченность до выравнивания муниципальных образований Томской области в 2019 году, действующий и предлагаемый критерий выравнивания

№ п/п	Наименование МО	Бюджетная обеспеченность до выравнивания	Критерий выравнивания	Отставание от критерия выравнивания	0,9 от критерия выравнивания	Отставание от 0,9 от критерия выравнивания	0,8 от критерия выравнивания	Отставание от 0,8 от критерия выравнивания
1	Александровский	0,741	1,107	0,366	0,9963	0,2553	0,8856	0,1446
2	Асиновский	0,412		0,695		0,5843		0,4736
3	Бакчарский	0,279		0,828		0,7173		0,6066
4	Верхнекетский	0,233		0,874		0,7633		0,6526
5	Зырянский	0,272		0,835		0,7243		0,6136
6	Каргасокский	0,872		0,235		0,1243		0,0136
7	Кожевниковский	0,287		0,82		0,7093		0,5986
8	Колпашевский	0,326		0,781		0,6703		0,5596
9	Кривошеинский	0,264		0,843		0,7323		0,6216
10	Молчановский	0,335		0,772		0,6613		0,5506
11	Парабельский	0,845		0,262		0,1513		0,0406
12	Первомайский	0,299		0,808		0,6973		0,5866
13	Тегульдетский	0,251		0,856		0,7453		0,6346
14	Томский	0,503		0,604		0,4933		0,3826
15	Чаинский	0,218		0,889		0,7783		0,6676
16	Шегарский	0,367		0,74		0,6293		0,5186
17	г. Томск	1,107				–		
18	г. Стрежевой	0,564	0,543	0,9963	0,4323	0,8856	0,3216	
19	г. Кедровый	0,276	0,831	0,7203	0,6096			
20	г. Северск	0,586	0,521	0,4103	0,2996			
Итого нарастающим итогом				13,103		10,9997		8,8964

Источник: составлено автором.

Таблица У.3 – Сумма денежных средств, высвобождаемых в областном бюджете при снижении критерия выравнивания до уровня 0,8 при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

№ п/п	Наименование МО	Бюджетная обеспеченность до выравнивания (по расчетам на 2019 год)	Объем дотаций на выравнивание БО в денежной форме в 2019 году при критерии 0,9, тыс. р.	Отставание при 0,8 от критерия выравнивания	Расчетный объем дотаций в денежной форме при уровне 80 % от критерия (1,107), тыс. р.	Разница в финансировании при критериях 0,8 и 0,9, тыс. р.
1	Александровский	0,741	33 093	0,1446	18 744	-14 349
2	Асиновский	0,412	117 695	0,4736	95 397	-22 298
3	Бакчарский	0,279	117 766	0,6066	99 592	-18 175
4	Верхнекетский	0,233	105 922	0,6526	90 560	-15 362
5	Зырянский	0,272	97 504	0,6136	82 602	-14 902
6	Каргасокский	0,872	70 258	0,0136	7 687	-62 571
7	Кожевниковский	0,287	88 726	0,5986	74 879	-13 847
8	Колпашевский	0,326	217 498	0,5596	181 579	-35 920
9	Кривошеинский	0,264	63 400	0,6216	53 816	-9 584
10	Молчановский	0,335	99 827	0,5506	83 116	-16 711
11	Парабельский	0,845	47 480	0,0406	12 741	-34 739
12	Первомайский	0,299	73 434	0,5866	61 776	-11 658
13	Тегульдетский	0,251	33 467	0,6346	28 496	-4 971
14	Томский	0,503	196 100	0,3826	152 094	-44 006
15	Чаинский	0,218	73 353	0,6676	62 919	-10 433
16	Шегарский	0,367	69 851	0,5186	57 563	-12 287
17	г. Томск	1,107	0	-	0	0
18	г. Стрежевой	0,564	348 625	0,3216	259 352	-89 273
19	г. Кедровый	0,276	33 314	0,6096	28 194	-5 120
20	г. Северск	0,586	242 417	0,2996	177 012	-65 405
ИТОГО			2 129 730	8,8964	1 628 119	-501 612

Источник: составлено автором.

Приложение V. Оценка финансовых средств и критерии оценки проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования, на территории Томской области

Таблица V.1 – Оценка финансовых средств, привлекаемых с различных источников в рамках проектов инициативного бюджетирования

Наименование МО	Общая сумма средств по прошедшим конкурсным отбор проектам, средняя за 2019–2020 годы, тыс. р.					Прогноз поступлений по средней доле в 2019–2020 годах, тыс. р.				
	Общий объем		Софинансирование за счет			Общий объем		Софинансирование за счет		
	финансирован ия проектов	субсидии из областного бюджета	местного бюджета	населения	юр. лиц и ИП	финансирования проектов	субсидии из областного бюджета	местного бюджета	населения	юр. лиц и ИП
Александровский	769	525	188	40	16	3 879	2 652	948	201	78
Асиновский	5 111	3 615	890	351	255	25 795	18 246	4 493	1 771	1 285
Бакчарский	6 459	4 980	934	402	142	32 600	25 135	4 716	2 031	718
Верхнекетский	2 755	2 219	326	174	35	13 904	11 202	1 646	878	178
Зырянский	1 458	1 157	152	99	50	7 357	5 838	767	499	253
Каргасокский	1 616	1 182	304	82	48	8 155	5 966	1 535	415	240
Кожевниковский	5 942	4 614	601	320	406	29 992	23 291	3 036	1 615	2 051
Колпашевский	2 882	2 149	405	196	130	14 546	10 849	2 046	992	659
Кривошеинский	482	346	74	39	23	2 432	1 744	374	197	117
Молчановский	2 181	1 609	342	170	61	11 011	8 119	1 724	858	310
Парабельский	4 916	3 612	864	387	53	24 814	18 231	4 363	1 952	268
Первомайский	7 959	5 387	1 156	643	773	40 172	27 191	5 834	3 246	3 901
Тегульдетский	2 818	2 028	416	244	131	14 224	10 234	2 099	1 229	662
Томский	4 692	3 223	831	450	188	23 682	16 268	4 195	2 269	950
Чаинский	370	289	55	19	8	1 869	1 460	278	94	38
Шегарский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Томск	831	679	85	47	19	4 193	3 429	429	240	96
г. Стрежевой	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Кедровый	2 586	1 519	757	205	106	13 054	7 666	3 823	1 032	533
г. Северск	596	491	66	38	1	3 008	2 480	331	192	5
ИТОГО	54 423	39 625	8 447	3 905	2 445	274 687	200 000	42 637	19 710	12 341
Доля в общем объеме, %	100,0	72,8	15,5	7,2	4,5	100,0	72,8	15,5	7,2	4,5

Источник: на основе³⁴⁹.

³⁴⁹Официальная страница Департамента финансов Томской области. URL: <https://depfin.tomsk.gov.ru/realizatsija-proektov> (дата обращения: 29.09.2021).

Таблица V.2 – Критерии оценки проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования, на территории Томской области

№	Наименование критерия	Значение критерия	Оценка в баллах	Значение весового коэффициента
I	Вклад муниципальных образований Томской области и граждан в финансирование проекта (% от общего объема финансирования проекта)			0,35
1.1	объем софинансирования за счет средств бюджетов муниципальных образований (бюджет МР(ГО) и (или) бюджет поселения)	а) 10 % (минимум)	25	0,15
		б) >10 % <11 %	30	
		в) ≥11 % < 15 %	50	
		г) ≥15 % <20 %	75	
		д) ≥20 %	100	
1.2	объем софинансирования за счет добровольных пожертвований физических лиц, проживающих в населенном пункте (далее – средства населения)	а) 5 % (минимум)	25	0,2
		б) > 5% <6 %	30	
		в) ≥ 6 % <9 %	50	
		г) ≥9 % <15 %	75	
		д) ≥15 %	100	
II	Вклад юридических лиц, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, ИП в реализацию проекта сверх объемов софинансирования за счет бюджетов МО Томской области и средств населения			0,15
2.1	объем софинансирования юр. лиц, ИП (% от суммы реализации проекта)	а) 0 %	0	0,1
		б) < 5 %	50	
		в) ≥5 % <10 %	75	
		г) ≥10 %	100	
2.2	нефинансовые формы участия юр. лиц и ИП в реализации проекта	а) отсутствие	0	0,05
		б) участие 1 юр. лица или ИП	50	
		в) участие ≥2 юр. лиц или ИП	100	

№	Наименование критерия	Значение критерия	Оценка в баллах	Значение весового коэффициента
III	Социальная значимость реализации проекта (% от общей численности населения населенного пункта)			0,25
3.1	доля населения, которое будет пользоваться результатами реализации проекта на регулярной основе	а) <10 %	40	0,25
		б) ≥ 10 до 20 %	60	
		в) ≥20 до 30 %	80	
		г) ≥30 %	100	
IV	Участие населения в определении и решении проблемы, заявленной в проекте (% от общей численности населения населенного пункта)			0,1
4.1	доля населения, принявшего участие в определении проблемы в процессе ее предварительного рассмотрения, согласно протоколу собрания (за исключением собрания, на котором определены итоговые параметры проекта) либо данным анкетирования, опросов, в том числе в форме интернет-голосования, подомового обхода, письменных обращений граждан в ОМСУ	а) <1 %	50	0,05
		б) ≥1 % <3 %	60	
		в) ≥3 % <5 %	70	
		г) ≥5 % <7 %	80	
		д) ≥7 % <10 %	90	
		е) ≥10 %	100	
4.2	доля населения, принявшего участие в определении параметров проекта на собрании граждан, согласно протоколу собрания	а) <1 %	50	0,05
		б) ≥1 % <3 %	60	
		в) ≥3 % <5 %	70	
		г) ≥5 % <7 %	80	
		д) ≥7 % <10 %	90	
		е) ≥10 %	100	
V	Наличие нефинансовых форм участия населения в реализации проекта			0,05
5.1	участие граждан, проживающих в населенном пункте, в форме неоплачиваемых работ и (или)	а) отсутствие	0	0,05
		б) участие граждан в форме неоплачиваемых работ	50	

№	Наименование критерия	Значение критерия	Оценка в баллах	Значение весового коэффициента
	предоставления материалов, оборудования, транспортных средств либо иной техники	в) участие граждан в форме предоставления материалов, оборудования и (или) транспортных средств либо иной техники	75	
		г) включает в себя б) и в) одновременно	100	
VI	Информированность населения по вопросам, связанным с предварительным обсуждением и итоговым формированием проекта			0,1
6.1	изучение общественного мнения при выборе проекта (проведение опросов с использованием анкет (опросных листов) на бумажном носителе, организация предварительных собраний, осуществление подомового обхода, проведение интернет-голосования и т. д. (далее – способы изучения общественного мнения)	а) отсутствие	0	0,05
		б) использование 1 способа изучения общественного мнения	60	
		в) использование ≥ 2 способов изучения общественного мнения	100	
6.2	освещение результатов собрания граждан, на котором были определены итоговые параметры проекта, в печатных СМИ и в сети Интернет*	а) отсутствие	0	0,05
		б) освещение результатов собрания граждан в печатных СМИ	50	
		в) освещение результатов собрания граждан на официальных сайтах ОМСУ	30	
		г) освещение результатов собрания граждан в социальных сетях	20	

*баллы по данному критерию суммируются.

Источник: на основе³⁵⁰.

³⁵⁰Приложение № 2 к распоряжению Департамента финансов Томской области от 19.10.2017 № 16/40-р (в ред. от 19.09.2018 №16/53-р).

Приложение W. Исходные и рекомендуемые значения исследуемых выходных показателей

Таблица W.1 – Исходные и рекомендуемые значения исследуемых выходных показателей

Наименование МО	№ Кластера	Число субъектов малого и среднего предпринимательства, ед.		Среднемесячная номинал. начислен. заработ. плата работников крупных и средних предприятий и некоммерч. организаций, р.		Налоговые и неналоговые доходы на человека в консолидированном бюджете МО, тыс. р.		Отгружено товаров собственного производства		Выручка организаций		Прибыль организаций		Валовый муниципальный продукт	
		млн р.													
		ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ	ИЗ	РЗ
Александровский	1	224	224	65 335	65 335	24,5	142,6	27 956	34 199	801	32 925	65,9	286,3	20 889	52 927
Каргасокский	1	558	1 396	54 542	136 429	18,1	104,8	109 275	109 275	2 252	60 206	62,4	523,5	63 360	122 516
Парабельский	1	333	553	57 005	94 677	19,0	97,0	53 017	70 021	389	36 688	27,7	319,0	81 631	81 631
г. Томск	1	33 490	33 490	43 411	43 411	11,4	11,4	256 076	256 076	896 406	7 462 681	51 262,4	64 887,8	202 700	3 928 428
г. Стрежевой	1	1 665	1 665	60 321	60 321	15,8	37,1	14 112	27 502	169 015	169 015	1 469,6	1 469,6	20 841	273 742
Асиновский	2	990	1 303	26 772	35 225	7,3	7,8	2 859	10 297	5 439	8 913	279,2	851,4	12 254	12 254
Кожевниковский	2	459	948	28 294	58 459	6,5	11,7	1 191	2 093	2 318	3 766	254,1	359,8	2 343	6 294
Первомайский	2	407	491	24 720	29 850	6,5	11,9	978	3 681	1 750	4 843	123,8	462,6	3 446	3 446
Томский	2	2 967	2 967	31 248	31 248	7,8	7,8	20 443	20 443	38 530	38 530	3 680,6	3 680,6	18 597	27 316
Шегарский	2	410	410	26 067	26 067	7,2	13,6	1 012	3 055	913	3 720	47,2	355,3	3 068	5 560
Бакчарский	3	276	334	33 481	40 458	4,8	13,8	301	425	289	1 043	19,4	69,9	408	505
Верхнекетский	3	460	460	32 675	32 675	9,2	15,5	329	329	450	2 073	31,9	146,9	337	922
Зырянский	3	335	529	23 641	37 575	6,8	16,3	701	1 532	805	1 154	74,6	106,9	1 298	1 298
Колпашевский	3	969	1208	40 797	85 782	8,8	8,8	2 022	2 077	2 200	4 674	124,6	264,6	1 927	2 719
Кривошеинский	3	294	1164	32 882	130 214	7,8	14,2	623	1 612	669	669	136,9	136,9	1 738	1 738
Молчановский	3	300	325	35 759	38 686	7,0	16,0	218	691	75	1 074	5,7	80,9	631	687
Тегульдетский	3	151	151	34 566	34 566	5,9	22,3	1 129	1 129	1 587	1 587	0,9	0,9	890	890
Чаинский	3	247	575	34 713	80 780	7,3	13,7	289	787	237	1 396	4,2	25,0	674	674

ИЗ – исходные значения; РЗ – рекомендуемые значения.

Источник: составлено автором.