**ЛЕОНОВ
Сергей
Николаевич**

Доктор экономических наук,
профессор, ведущий
научный сотрудник

Институт экономических
исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская, 153,
Хабаровск, Россия, 680042

**LEONOV
Sergey
Nikolaevich**

Doctor of economics,
professor, leading researcher
Economic Research
Institute FEB RAS, 153,
Tikhookeanskaya Street,
Khabarovsk, Russia, 680042

leonov@ecrin.ru

УДК 334.021

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

В работе показано, что основными инструментами управления территориальным развитием выступают правовое регулирование, механизмы экономического и финансового регулирования. Анализ практики использования различных инструментов показал, что наибольшее распространение в современной России получили экономические инструменты стратегического планирования. В статье показана первостепенная роль бюджетно-налоговых инструментов для регулирования территориального развития на субфедеральном уровне. Выявлена высокая результативность на муниципальном уровне таких финансовых инструментов регулирования муниципального развития, как налоговые льготы, предоставляемые именно на местном уровне, нормативы налоговых доходов, передаваемые в местные бюджеты, межбюджетные трансферты.

Инструменты управления территориальным развитием, региональные и муниципальные территориальные системы, финансовые инструменты регулирования территориального развития

ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT TOOLS FOR SOCIO- ECONOMIC DEVELOPMENT OF A REGION

The paper shows that the main tools of territorial development management are legal regulation, mechanisms of economic and financial regulation. Analysis of the practice of using various tools showed that the most common in modern Russia are economic tools of strategic planning. The article shows the primary role of fiscal instruments for the regulation of territorial development at the sub-federal level. High efficiency at the municipal level of such financial instruments of regulation of municipal development as the tax privileges provided at the local level, standards of the tax income transferred to local budgets, interbudget transfers is revealed.

Instruments of territorial development management, regional and municipal territorial systems, financial instruments of territorial development regulation

© Леонов С.Н., 2018

Введение

Под региональным развитием понимается особый режим функционирования региональной системы, ориентированный на позитивную динамику уровня и качества жизни населения и обеспеченный устойчивым, сбалансированным воспроизводством имеющегося потенциала территории. Такое понимание регионального развития принципиально отличает его от процессов механического роста или структурных региональных усложнений. Управление региональным развитием предполагает воздействие на хозяйственный региональный комплекс с использованием различных инструментов согласования интересов центра и регионов (субъектов РФ и муниципалитетов) [3]. В рамках настоящего исследования особое внимание будет уделено опыту применения и оценки результативности различных методов регулирования регионального развития, то есть действиям органов власти субъекта РФ по обеспечению развития муниципальных образований и субъекта РФ в целом, нацеленным на повышение уровня и качества жизни населения конкретной территории.

Современные особенности управления территориальным развитием

Региональные и муниципальные территориальные системы в качестве объекта управления имеют определённые различия, связанные в первую очередь с особенностями правового регулирования и масштабом экономического потенциала конкретного административно-территориального образования.

Региональные системы субъектов РФ характеризуются большим количеством элементов и более сложной системой взаимосвязей между ними. С правовой позиции субъекты РФ как публично-правовые образования обладают большими по сравнению с муниципальными образованиями правами. Например, для муниципальных образований обеспечение при привлечении бюджетных кредитов является обязательным, а для субъектов РФ – нет; экономический потенциал регионов в большинстве случаев значительно выше, чем муниципалитетов, также как и уровень бюджетных доходов.

Существенные различия имеются и внутри отдельных систем. В частности, местные территориальные системы различаются в муниципалитетах различных типов в силу влияния размера муниципального образования и его экономического потенциала. Причём влияние размера и экономического потенциала муниципального образования проявляется и среди однотипных муниципальных образований.

Показателен в этой связи пример городских округов. В 2014–2017 гг. в общей величине собственных доходов бюджетов всех муниципальных образований доля собственных доходов бюджетов городских округов стабильно возрастала с 48,8% до 51,2%¹. На первый взгляд, данный факт подтверждает тезис о более высокой финансовой самостоятельности городских округов по сравнению с другими муниципалитетами. Но реальная причина подобной дифференциации экономической ситуации обусловлена тем, что в число городских округов входит значительное число муниципальных образований, характеризующихся высоким экономическим потенциалом. В большинстве своём это административные центры субъектов РФ и совокупность ряда крупных и промышленно развитых муниципальных образований. При этом среди городских округов выделяется значительная группа муниципальных образований, экономическое положение которых не лучше, чем положение большинства муниципальных районов.

¹ https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

Наряду с отмеченными отличиями муниципальным территориальным системам различного типа присущи определённые общие черты в силу единства правового регулирования их функционирования и развития. В современной российской практике данные основы следуют из норм Федерального закона № 131-ФЗ, а также требований профильных законов, в которых выделены права и обязанности органов местного самоуправления в регулировании соответствующих сфер деятельности (образования, культуры, благоустройства, дорожного хозяйства и ряда других). Общие черты обусловлены также требованиями федерального законодательства в области реализации стратегического и среднесрочного планирования на муниципальном уровне, что обусловлено в значительной мере общей «вертикализацией» современной российской системы управления [21], когда «водораздел» в нормативно-правовых актах чаще проходит по границе «регион – муниципальные образования», а не «регион – муниципальные районы – городские округа – поселения».

Таким образом, представляется обоснованным концептуальный вывод о том, что региональные хозяйственные системы имеют существенные общие характеристики, позволяющие стандартизировать ряд аспектов регулирования их развития и используемые для этого методы.

Методы и инструменты регулирования регионального развития

Как показывает хозяйственная практика, методы и инструменты регулирования территориального развития достаточно разнообразны и нацелены на стимулирование развития регионов с помощью правовых, экономических и финансовых инструментов¹. Указанные инструменты следует рассматривать как систему, так как они находятся во взаимосвязи и взаимообусловленности друг с другом и охватывают все уровни управления, что позволяет рассматривать их в контексте применимости и эффективности в рамках развития не только субъектов РФ, но и регионов местного уровня.

Рассмотрим основные особенности правовых, экономических и финансовых методов регулирования регионального развития.

Правовые методы охватывают нормативно-правовые акты, разработанные и применяемые органами власти для регулирования процесса территориального развития, и механизмы перераспределения полномочий между уровнями власти.

Характер влияния правовых методов на эффективность территориального развития довольно специфичен. С одной стороны, они создают потенциальные возможности развития, с другой – являются «ограничителями» в формировании и использовании инструментов регионального развития. При этом, как отмечал Я. Корнаи, стабильность законодательной базы крайне важна в любой экономической ситуации, но в изменчивых экономических условиях единые стабильные «правила игры» для обеспечения территориального развития приобретают особую значимость [22]. Современная российская правовая база, несмотря на все усилия Правительства РФ последних лет по её смягчению, остаётся крайне неустойчивой, если не сказать агрессивной, в части формирования благоприятных институциональных условий регионального развития. Ежегодно в юридический оборот вводится порядка 22 тысяч новых нормативно-законодательных актов [4], вносящих серьёзные корректировки в правила ведения бизнеса и заставляющих субъекты предпринимательства пересматривать стратегии своего функцио-

¹ С учётом особенностей объекта и предмета исследования мы не рассматриваем механизмы, связанные с регулированием территориального развития в социальной сфере, не отрицая их роли и значения в общем обеспечении социально-экономического развития региона. Речь идёт о механизмах демографической и миграционной политики, механизмах комплексного развития областей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, туризма).

нирования в соответствии с новыми условиями. Динамизм и глубина регулирующего воздействия нормативно-правовых актов на темпы регионального развития привели к необходимости количественной оценки результатов подобного воздействия и формированию специфического инструментария оценки результатов регулирующего воздействия [14]. В настоящее время в России данный инструментарий находится в стадии становления.

Особым правовым инструментом воздействия на территориальное развитие является перераспределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. Реализация перераспределения полномочий возможна в двух формах. Первой является законодательно закреплённое изменение распределения полномочий и компетенций между уровнями управления (например, при изменении перечня вопросов местного значения муниципальных образований различных типов). Второй выступает передача полномочий (и ресурсов для их исполнения) на определённый срок с использованием механизма делегирования полномочий без изменения в закреплении вопросов за конкретными уровнями управления.

В современной российской практике обе формы (законодательно закреплённое изменение распределения полномочий и передача полномочий на определённый срок) активно используются, причём масштабы передачи полномочий на местный уровень в последние годы являются значительными (*табл. 1*).

Таблица 1

Делегирование полномочий субъектами РФ муниципальным образованиям
(число субъектов РФ, передавших полномочия, шт.)

Наименование полномочия	2014	2015	2016	2017
Определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ	79	81	82	82
Социальная поддержка и социальное обслуживание нуждающихся групп населения, в том числе за счёт предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий, а также для возмещения расходов муниципалитетов в связи с предоставлением законами субъекта РФ льгот отдельным категориям граждан	67	69	73	70
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	63	61	63	63
Формирование и содержание архивных фондов	37	38	38	37
Поддержка сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства	29	28	28	24
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определённых категорий граждан	7	4	4	2
Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них	7	3	4	5
Организация транспортного обслуживания населения	18	10	10	13

Продолжение таблицы 1

Наименование полномочия	2014	2015	2016	2017
Организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, содержание детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ	40	33	29	29
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей	20	15	18	17
Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом	61	61	60	58
Осуществление мероприятий в области охраны труда	21	20	21	20
Организация мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ	21	40	54	60
Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями	45	47	48	48

Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ (https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/).

Как видно из данных таблицы 1, в большинстве субъектов РФ на муниципальный уровень передаются полномочия по социальной поддержке и организации деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке и социальному обслуживанию нуждающихся групп населения, обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями. Отметим, что оценить результативность воздействия на темпы регионального развития такого инструмента, как передача полномочий, достаточно сложно. Очевидно, что при избыточном делегировании полномочий возможно снижение темпов регионального развития в связи с ростом неопределённости и несогласованности интересов сторон (субъекта РФ и муниципалитетов), разбалансировки полномочий, ресурсов и ответственности за результаты. Частое и не всегда логически обоснованное изменение в сфере распределения полномочий и предметов ведения, свойственное российской практике, также приводит к замедлению темпов развития ввиду снижения качества решений вопросов местного значения, поскольку в случае нестабильности списка полномочий затруднительно накопить достаточный положительный опыт на местном уровне в решении конкретных вопросов местного значения. В то же время нельзя с уверенностью заявить и о том, что передача полномочий с уровня на уровень через механизмы делегирования или изменения распределения полномочий невозможна или неэффективна в принципе и не может рассматриваться как инструмент развития территорий. Следует говорить о возможности их точечного использования при условии взвешенности и последовательности реализации.

Экономические методы управления региональным развитием охватывают как целевые региональные программы, так и локальные инструменты стимулирования регионального развития, базирующиеся зачастую на концепции «полюсов роста». Речь идёт об особых экономических зонах, зонах территориального развития, территориях опережающего социально-экономического развития и свободном порте Владивосток. Хотя вопрос оценки результативности

использования экономических инструментов региональной политики остаётся открытым, исследования показывают¹, что без адекватной финансовой базы эффективность применения экономических инструментов регионального развития оказывается невысокой.

Финансовые методы стимулирования регионального развития включают меры налоговой политики и межбюджетных трансфертов, которые выделяются регионам в соответствии с заданными критериями, а их объёмы варьируют в соответствии с федеральными формальными методиками распределения бюджетных ресурсов. Названные методы носят в значительной мере федеральный нормативный характер, проблемам их использования посвящена обширная литература [2; 5; 6; 12], но вопросы результативности влияния финансовых методов на территориальное развитие всё ещё далеки от разрешения.

Подходы к оценке результативности инструментов управления региональным развитием

Оценка результативности различных инструментов управления региональным развитием имеет свою специфику, объясняющуюся открытым характером региональной экономики как на уровне субъекта РФ, так и особенно на уровне муниципалитетов, высоким уровнем специализации и сильной зависимостью от внешних воздействий (процессов, происходящих в национальной и мировой экономиках). Следует учитывать и тот факт, что регион как административно-территориальная система (субъект РФ/муниципалитет) является, с одной стороны, относительно самостоятельной территориальной подсистемой, а с другой – объектом регулирования органов власти более высокого уровня (субъекта РФ или федерального центра).

Хотя нормативно-законодательные документы, фиксирующие порядок и правила применения конкретных инструментов регионального развития, в большинстве своём имеют разделы, содержащие методические указания по оценке влияния реализуемых мер на состояние региона² и, как следствие, подразумевают оценку эффективности использования привлекаемых для их реализации ресурсов, разработка методических подходов к оценке результативности применяемых региональными или местными органами власти инструментов территориального развития относится к числу далёких от своего решения задач научных исследований.

В современной научной литературе и практике регионального управления выделяется как минимум четыре различных подхода к оценке результативности использования методов регионального развития³:

- соизмерение издержек и потенциальных выгод;
- сравнение фактических результатов применения конкретных методов регионального развития с возможными результатами развития без их применения;

¹ Подробнее см. в [13; 15; 16; 17; 18].

² Федеральный закон № 392-ФЗ от 3 декабря 2011 г. «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; постановление Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 г. «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»); федеральный закон № 212-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О свободном порте Владивосток»; федеральный закон № 473-ФЗ от 29 декабря 2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; федеральный закон № 104-ФЗ от 31 мая 1999 г. «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»; федеральный закон № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

³ Подробнее см. в [1; 7; 10; 18; 20].

- оценка результативности по выделенным для анализа конкретным индикаторам;
- оценка степени достижения постулируемых целей.

Каждый подход имеет свои сильные и слабые стороны, но ни один из них не разработан полностью, а потому не является на данный момент общепризнанным.

Наиболее рациональным подходом к оценке результативности методов управления региональным развитием следует считать *локальную оценку степени достижения целей, прямо или косвенно сформулированных как критерии результативности применения конкретного инструмента стимулирования регионального развития.*

Несмотря на безусловную значимость блока экономических инструментов регулирования территориального развития, финансовые ограничения регионального развития актуализируют изучение вопросов, связанных с применением финансовых инструментов регионального развития. Только при одновременном и адекватном применении экономических и финансовых инструментов механизмы управления территориальным развитием могут стать действительно эффективными.

Финансовые инструменты регулирования территориального развития на уровне субъекта РФ достаточно разнообразны. Особо выделяются налоговые и трансфертные инструменты, а также инструменты привлечения заёмных средств. Рассмотрим результативность использования названных инструментов управления территориальным развитием.

Налоговые инструменты предполагают использование налоговых льгот и передачу органам местного самоуправления дополнительных налоговых источников по единым и дифференцированным нормативам. Это один из хорошо изученных механизмов стимулирования регионального развития на различных уровнях управления. Определённый опыт использования налоговых льгот накоплен как в российской, так и в зарубежной практике.

Важным вопросом, который решаются в ходе применения данного метода, выступает определение перечня налогов, по которым будут предоставлены льготы, масштаб льгот и льготные категории налогоплательщиков, а также оценка результативности налоговых льгот. В отношении региональных и местных налоговых источников известна проблема федеральных льгот, существенно уменьшающих объём налоговых поступлений территориальных бюджетов и при этом не дающих органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления каких-либо возможностей регулирования территориального развития с использованием данных льгот [8].

Хотя масштаб региональных и местных льгот существенно меньше федеральных, их эффективность не всегда оценивается однозначно. В частности, в отношении региональных льгот сложилась практика, когда многие субъекты РФ не раскрывают полностью информацию о предоставляемых льготах и их эффективности. Лишь половина субъектов РФ размещает в открытом доступе данные об объёмах и эффективности предоставленных льгот. При этом встречаются ситуации, когда объём льгот достаточно существенен, а информация об их эффективности отсутствует. Наиболее проблемными в данном контексте являются Ленинградская область, Пермский край, Чеченская республика и Орловская область, где суммарная величина налоговых льгот превышает 6% налоговых и неналоговых доходов бюджета [19]. Подобная практика препятствует использованию налоговых льгот как эффективного инструмента территориального развития. При прочих равных условиях, чем более адекватно оцениваются последствия предоставления льгот на региональном и местном уровнях, тем более эффективны данные льготы в качестве инструмента территориального развития.

Рассмотрим подробнее роль местных налогов и особенности предоставления соответ-

ствующих налоговых льгот как инструмента регулирования территориального развития муниципальных образований. Поступление трёх основных видов налоговых доходов в бюджеты муниципальных образований различных типов в 2008–2017 гг. представлено на [рисунке 1](#).

Рис. 1. Налоговые доходы местных бюджетов в 2008–2017 гг., млрд рублей

С 2015 г. налог на имущество физических лиц, исчисляемый исходя их кадастровой стоимости, начал действовать в 28 субъектах РФ, то есть более чем в трети от общего количества российских регионов. Несмотря на формирующуюся тенденцию роста поступлений налога на имущество физических лиц (с 2008 по 2017 гг. они увеличились более чем в 4 раза), в 2017 г. данные средства составили лишь 3,3% от общего объема налоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

Налог на землю играет большую роль в доходах местных бюджетов, особенно он значим для бюджетов сельских поселений. В период с 2008 по 2017 гг. поступления земельного налога увеличились более чем в 2,2 раза; в 2017 г. в местные бюджеты поступило более 165,3 млрд рублей (14,7% всех налоговых доходов местных бюджетов).

Налоги как источники доходной части муниципальных бюджетов крайне важны, но в значительной мере зависят от налоговых льгот, которые регламентируются требованиями ст. 407 НК РФ. Проблема в том, что федеральные льготы по налогам на имущество и на землю достаточно многочисленны. Как следствие, многочисленные федеральные льготы существенно влияют на объёмы налоговых поступлений в местные бюджеты, значительно уменьшая их.

Следует учитывать и особенности, связанные с ограничением самого объекта налогообложения, которые также могут приводить к уменьшению поступлений в местные бюджеты. Например, льгота по земельному налогу на федеральном уровне в отношении физических лиц предусмотрена только для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (в части земельных участков, используемых для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов), а в отношении юридических лиц федеральные льготы по налогу на землю предоставляются значительному числу организаций. Поэтому у большей части муниципальных образований федеральные налоговые льготы по земельному налогу касаются в основном организаций, а не граждан. Подобная практика снижает финансовый потенциал территориального развития и требует, как минимум, разработки на государственном уровне механизмов компенсации недополученных местными бюджетами доходов.

Поскольку налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования

регионального развития лишь в том случае, когда их предоставление происходит на том же уровне, на котором осуществляется администрирование налога и его зачисление в бюджеты [9], рассмотренные выше федеральные льготы вряд ли можно считать инструментами территориального развития. Более того, из-за очевидного снижения общего уровня самофинансирования муниципального развития рассмотренные льготы могут сдерживать процесс территориального развития.

Среди налоговых инструментов, используемых в российской практике для стимулирования регионального развития, выделяется группа обязательных, согласно действующему законодательству, налоговых источников, которые передаются на местный уровень. Эту группу формируют налог на доходы физических лиц (НДФЛ) и акцизы на нефтепродукты.

Особая роль в перераспределении налоговых доходов принадлежит НДФЛ. Величина средств НДФЛ, которая должна быть передана в соответствии с п.3 ст. 58 БК РФ, определяется исходя из требования «установить ... единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога». Аналогично нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты установлены в размере, обеспечивающем зачисление в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Результативность использования налоговых отчислений как инструмента регулирования развития муниципальных образований в отношении НДФЛ и акциза на нефтепродукты зависит от способа предоставления органами власти субъектов РФ норматива отчислений в различные местные бюджеты. Региональные органы власти могут устанавливать, например, единые или дополнительные нормативы отчислений или использовать единые и дополнительные нормативы отчислений. В зависимости от выбранного подхода финансирование развития территорий будет неоднородным, поскольку одни муниципальные образования могут выиграть от используемого в субъекте РФ подхода, другие – проиграть, поэтому, имея возможность выбора, они предпочли бы иной механизм предоставления налоговых льгот.

Поясним положение о важности дополнительных нормативов НДФЛ для местных бюджетов на примере динамики величины НДФЛ, зачисляемой в местные бюджеты в целом. Изначально величина норматива НДФЛ составляла 10%, затем была увеличена до 20%, а в 2014 г. снижена до 15%. Как видно на рисунке 1, изменения общих объемов НДФЛ, поступающих в местные бюджеты, сильно зависят от величины минимального норматива НДФЛ, который должен быть передан местным бюджетам¹, а сами поступления от НДФЛ являются крайне значимым фактором, определяющим объем и структуру местных бюджетных доходов, выступающих финансовым базисом регионального развития.

¹ В данном контексте можно привести пример, рассмотренный в письме Минфина РФ № 06-04-12/01-664 от 26 сентября 2012 г. «О разъяснении вопроса установления нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов». Напомним, что в 2012 г. обязательные нормативы отчислений были выше современных 15% и составляли 20%, но это не меняет сущности вопроса и данного Министерством финансов РФ ответа о возможностях органов власти субъектов РФ применять нормативы НДФЛ в отношении различных муниципальных образований. В названном письме Минфина РФ указано, что обязанность органов государственной власти субъектов РФ состоит в зачислении не менее 20% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от НДФЛ в местные бюджеты. То есть это не подразумевает обязательного установления для каждого типа муниципальных образований минимального норматива отчислений от НДФЛ в 20%, а распространяется на все местные бюджеты субъекта РФ. Аналогичный подход применяется и в настоящее время в отношении действующего норматива НДФЛ в 15%. Другими словами, трактовка ситуации Минфином РФ предполагает явное доминирование интересов региональных властей, что негативно влияет на процессы территориального развития муниципалитетов.

Трансфертные инструменты находятся в тесной взаимосвязи с налоговыми и позволяют в зависимости от территориальных особенностей в разных ситуациях акцентировать внимание или на налоговых, или на трансфертных механизмах в соответствии с целями и приоритетами регионального развития.

Трансфертные инструменты регулирования развития территорий включают стимулирующие и выравнивающие трансферты, инструменты софинансирования приоритетных направлений развития. Их эффективность зависит как от методики распределения конкретного вида трансфертов, так и от масштабов средств, выделенных для решения соответствующих задач. Без урегулирования межбюджетных отношений в части сопровождения принятых на федеральном уровне решений риски неисполнения действующих обязательств, снижения объёмов и качества оказания государственных услуг становятся неконтролируемыми.

Особую значимость использование трансфертов как инструментов развития приобретает на субфедеральном уровне, так как здесь наблюдается явный дефицит средств местных бюджетов, правовая база существенно ограничивает возможности привлечения внебюджетных источников, а практическое использование механизмов регулирования территориального развития в связи с указанными причинами затруднено [11, с. 234].

Инструменты, связанные с привлечением заёмных средств, включают банковские и бюджетные кредиты, а также выпуск региональных и муниципальных облигаций.

Как видно из данных *таблицы 2*, объём региональных заимствований и у субъектов РФ, и у муниципальных образований в 2007–2017 гг. стабильно рос. Поскольку в Бюджетном кодексе РФ (статья 106) определено, что предельные объёмы заимствований в текущем финансовом году как субъектов РФ, так и муниципальных образований не могут превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств региона, то это нормативное положение ограничивает рост региональных заимствований.

Таблица 2

Объём государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований на конец года, млрд рублей

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Госдолг субъектов РФ	458,7	601,2	890,8	1 096,0	1 171,8	1 351,4	1 737,5	2 089,5	2 318,6	2 353,2	2 315,4
Муниципальный долг	102,5	106,6	134,9	169,8	215,5	245,4	288,9	313,2	342,1	364,3	368,0

Источник: составлено по данным https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt

Хотя государственный долг субъектов РФ за рассматриваемый период вырос в 5 раз, долговые обязательства муниципалитетов росли медленнее (рост составил лишь 3,6 раза) в сравнении с государственным долгом субъектов РФ. При этом в последние годы наблюдается снижение темпа прироста как государственного, так и муниципального долга.

В настоящее время главной целью и муниципальных, и государственных внутренних заимствований является финансирование дефицитов бюджетов и погашение долговых обяза-

тельств. Означает ли это, что инструменты привлечения заёмных средств в регионах в значительной мере лишены функции стимулирования территориального развития?

Анализ структуры долга муниципальных образований, выполненный по данным 2017 г.¹, показывает, что свыше 90% величины муниципального долга приходится на привлекаемые кредиты (в том числе 65,6% составляют кредиты кредитных организаций, а 24,6% – бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ), муниципальные гарантии формируют 4,1% муниципального долга, а на муниципальные ценные бумаги приходится лишь 5,7%.

Поскольку в рамках нашего исследования привлекаемые кредиты в составе регионального долга вряд ли могут рассматриваться как инструменты территориального развития, так как они ориентированы на решение текущих проблем (погашение возникающих кассовых разрывов и покрытие дефицита бюджетов), региональные ценные бумаги представляют больший интерес именно как инструменты территориального развития в силу того, что органы власти имеют реальные возможности по формированию условий привлечения средств, а сами привлекаемые по муниципальным (региональным) займам средства могут выступать в роли источников финансирования долгосрочных региональных проектов.

В силу названных причин региональные и муниципальные облигационные займы (*табл. 3*) следует рассматривать в роли особых инструментов территориального развития.

Таблица 3

Объём государственных ценных бумаг субъектов РФ
и муниципальных ценных бумаг на конец года, млрд рублей

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Объём государственных ценных бумаг субъектов РФ	190,92	268,88	377,75	407,23	343,88	375,41	450,65	442,14	432,76	457,49	548,52
Объём муниципальных ценных бумаг	13,65	9,52	7,12	8,27	7,18	8,56	10,71	8,89	10,18	15,48	21,07

Источник: составлено по данным https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt

Несмотря на существенный размер муниципального долга, муниципальные облигационные займы не столь характерны для современной российской практики, как многочисленные региональные займы². При этом сама возможность муниципальной эмиссии насчитывает значительную историю и допускается российским законодательством с 1991 г., когда законом РСФСР № 1550-1 от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» был разрешён выпуск местных облигационных займов для финансирования развития социальной и производственной инфраструктуры³.

¹ https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

² Так, если на 1 сентября 2018 г. номинальная сумма долга по ценным бумагам субъектов РФ составляла 551,8 млрд рублей, то по муниципальным облигациям – всего 19,5 млрд рублей, что в 28,3 раза меньше (https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124857).

³ В настоящее время возможность муниципальных заимствований в форме ценных бумаг закреплена в ст. 64 федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой муниципалитеты могут осуществлять заимствования путём выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и уставом муниципального образования.

В середине 1990-х гг. муниципальные облигации были достаточно широко распространены в России. Их выпускали и крупные заёмщики (города Брянск, Волгоград, Ярославль), и относительно небольшие муниципальные образования (например, Дубна в Московской области, Лангепас в Тюменской области, Чапаевск в Самарской области).

После финансового кризиса 1998 г. рынок заимствований существенно сузился, а правовое регулирование и практика муниципальных облигационных заимствований претерпели серьёзные изменения, что вылилось в принятие федерального закона № 136-ФЗ от 29 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Как видно из данных таблицы 3, кризис 2008 г. также заметно повлиял на падение рынка муниципальных облигаций. Лишь в 2010-е гг. рынок муниципальных облигаций перешёл к фазе оздоровления. Однако последовавший вскоре кризис 2014 г. вновь ударил по рынку муниципальных займов, хотя и слабее, чем кризис 2008 г. Главной причиной подобного демпфирования ситуации явилось, как можно предположить, всё ещё достаточно болезненное состояние рынка муниципальных облигаций, лишь в 2016 г. сумевшего превысить уровень 2007 г. по общему объёму муниципальных ценных бумаг (15,5 и 13,7 млрд рублей соответственно).

В настоящее время наблюдаются лишь единичные случаи использования инструмента муниципальных ценных бумаг (табл. 4).

Таблица 4

Номинальная сумма долга по ценным бумагам муниципальных образований
на 1 сентября 2018 г.

Муниципальные образования	Дата регистрации	Дата погашения ценных бумаг	Номинальная сумма долга по ценным бумагам, тыс. рублей
г. Волгоград (Волгоградская область)	02.07.2014	10.10.2019	400 000,00
	07.09.2015	19.10.2020	600 000,00
Итого			1 000 000,00
г. Волжский (Волгоградская область)	28.11.2014	24.12.2019	120 004,00
Итого			120 004,00
г. Дубна (Московская область)	02.06.1995	16.06.2022	0,24
	29.04.1997	16.06.2022	0,12
Итого			0,36
г. Нижний Новгород (Нижегородская область)	11.08.2017	05.12.2022	5 000 000
			5 000 000
г. Новосибирск	04.06.2013	22.07.2020	1 250 000
	24.04.2015	10.10.2022	1 200 000
	04.03.2016	28.05.2026	2 700 000
	02.03.2017	27.11.2027	5 000 000
Итого			10 150 000

Продолжение таблицы 4

Муниципальные образования	Дата регистрации	Дата погашения ценных бумаг	Номинальная сумма долга по ценным бумагам, тыс. рублей
г. Омск	05.10.2016	26.10.2019	1 750 000
Итого			1 750 000
г. Томск	15.05.2014	15.12.2019	305 252,75
	20.07.2015	21.12.2018	99 193
	23.08.2016	21.12.2018	99 975
	23.08.2016	14.11.2021	850 000
	17.07.2017	14.11.2020	99 790
Итого			1 454 210,75
Итого муниципальные образования			19 474 210,11

Источник: составлено по данным https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124857

Как видно из данных таблицы 4, на 1 сентября 2018 г. объём рынка муниципальных ценных бумаг составил 19,5 млрд рублей. Почти 80% этой суммы приходится на двух основных заёмщиков – города Новосибирск (52,1% от общего объёма заёмных средств) и Нижний Новгород (25,7% от общего объёма заёмных средств).

Главной причиной недостаточного распространения местных ценных бумаг в российской действительности является достаточно низкий уровень спроса на облигации большинства муниципальных образований. Особенно это касается облигаций сельских и дотационных муниципальных образований.

Однако данный способ финансирования местного территориального развития имеет определённые преимущества и широко используется в зарубежной практике. Перспективность муниципальных облигационных займов как финансового инструмента обусловлена возможностью привлечения дополнительных «длинных денег» в регионы, а опыт городов Новосибирска и Нижнего Новгорода показывает реальные возможности применения данного финансового инструмента на практике.

Высокий интерес к финансовым инструментам регионального развития объясняется как дефицитом бюджетных средств на местном уровне, препятствующим эффективному использованию экономических инструментов развития, так и действенностью самих финансовых инструментов развития.

На уровне муниципалитетов наиболее значимы такие финансовые инструменты регулирования территориального развития, как местные налоговые льготы, нормативы налоговых доходов, передаваемые в местные бюджеты, межбюджетные трансферты. В современных условиях недооцененным с точки зрения потенциала влияния на региональное развитие местных сообществ является инструмент муниципальных облигационных займов.

Резюмируя, отметим, что финансовые инструменты регулирования экономического развития территорий достаточно разнообразны, имеют свою специфику и позволяют комплексно воздействовать на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образо-

ваний. Именно состояние финансовых инструментов представляется крайне важным для регулирования территориального развития в современных российских условиях. Их существенное влияние на динамику территориального развития во многом объясняет разнонаправленную динамику экономических показателей по отдельным регионам ввиду изменения порядка и объёма выделяемых из вышестоящего бюджета средств (трансфертных инструментов и бюджетных кредитов).

Выводы

Основными инструментами территориального развития административно-территориальных образований выступают правовое регулирование и механизмы экономического и финансового регулирования. Указанные инструменты формируют систему, поскольку находятся во взаимосвязи и взаимообусловленности друг с другом.

Региональные и муниципальные территориальные системы в качестве объекта регулирования имеют как определённые различия, связанные с особенностями правового регулирования, масштабом экономического потенциала, так и ряд общих черт, позволяющих использовать единые инструменты управления при решении разноуровневых проблем.

Наиболее рациональным подходом к оценке результативности инструментов регионального развития следует считать локальную оценку степени достижения целей, прямо или косвенно сформулированных как целевой критерий применения конкретного инструмента стимулирования регионального развития.

Анализ практики применения различных инструментов территориального развития в современной России показал, что наибольшее распространение получили экономические инструменты регионального развития, однако их использование без адекватной финансовой базы отличается невысокой эффективностью.

Показана первостепенная роль бюджетно-налоговых инструментов для регулирования территориального развития на субфедеральном уровне, обусловленная как дефицитом бюджетных средств на местном уровне, препятствующим эффективному использованию экономических инструментов развития, так и действенностью самих бюджетно-налоговых инструментов. На муниципальном уровне наиболее значимы такие финансовые инструменты регулирования муниципального развития, как налоговые льготы, предоставляемые именно на местном уровне, нормативы налоговых доходов, передаваемые в местные бюджеты, межбюджетные трансферты.

Список литературы

1. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе. URL: http://www.politanaliz.ru/articleprint_501.html (дата обращения: 15.03.2018).
2. Белов А. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012. 188 с.
3. Демьяненко А.Н. Несколько слов о качестве институтов: региональное стратегическое планирование // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 1. С. 6–12. DOI: 10.14530/reg.2016.1
4. Доклад о мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. URL: <http://smeforum.ru/upload/iblock/f81/f810c5d73204a810a2889cfc43d6aae9.pdf> (дата обращения: 24.05.2018).
5. Казанцева Т.В., Леонов С.Н. Межбюджетные отношения на уровне субъекта федерации. Владивосток: Дальнаука, 2006. 151 с.

6. Климанов В.В., Михайлова А.А. Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34.
7. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152
8. Левина В.В. Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы // Управленец. 2017. № 3. С. 18–24.
9. Левина В.В. Особенности применения бюджетно-налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития муниципальных образований // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 3–1. С. 115–127.
10. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действия региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1. С. 3–39.
11. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: ЛИБРОКОМ, 2012. 368 с.
12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
13. Леонов С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67. DOI: 10.14530/se.2017.2.041-067
14. Леонов С.Н. Методы количественной оценки результатов регулирующего воздействия нормативно-правовых актов в России и за рубежом // Ученые записки. Выпуск 12. Дальний Восток России: экономические, социальные, инфраструктурные факторы развития / под ред. О.М. Прокапало. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2018. С. 113–127.
15. Леонов С.Н. Проблемы формирования системы стратегического регионального планирования в России на современном этапе // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. Т. 1. С. 3–8.
16. Минакир П.А., Прокапало О.М. Централизация и автономизация как факторы социально-экономического развития Дальнего Востока России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 6. С. 24–41. DOI: 10.15838/esc.2017.6.54.2
17. Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.
18. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 136 с.
19. Тимофеева О.И. К вопросу об оценке эффективности налоговых льгот на региональном уровне // Финансы. 2016. № 4. С. 50–55.
20. Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Т. 8. № 4. С. 49–63.
21. Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 1) // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 3. С. 48–60. DOI: 10.14530/reg.2016.3
22. Kornai J. The Soft Budget Constraint // Kyklos. 1986. Vol. 39. № 1. Pp. 3–30. DOI: 10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x

References

1. Bachtler J. *An Assessment of Regional Policy in the European Community*. Available at: http://www.politaliz.ru/articleprint_501.html (accessed 15 March 2018). (In Russian)
2. Belov A. *Is Centralism Effective? Optimization of Budget Relations in the Russian Federation*. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012. 188 p. (In Russian)
3. Demyanenko A.N. Few Words about the Quality of Institutions: The Regional Strategic Planning. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2016. Vol. 3. No. 1. Pp. 6–12. DOI: 10.14530/reg.2016.1 (In Russian)
4. *Report on Measures for the Development of Small and Medium-Sized Enterprises in the Russian Federation*. Available at: <http://smeforum.ru/upload/iblock/f81/f810c5d73204a810a2889cfc43d6aae9.pdf> (accessed 24 May 2018). (In Russian)
5. Kazantseva T.V., Leonov S.N. *Inter-Budgetary Relations at the Level of the Subject of the Federation*. Vladivostok, 2006. 151 p. (In Russian)
6. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Intergovernmental Fiscal Relations: Recent Trends and Prospects. *Gosudarstvennyy audit. Pravo. Ekonomika* [State Audit. Law. Economy]. 2016. No. 4. Pp. 31–34. (In Russian)
7. Kuznetsova O.V. Special Economic Zones: Efficient or Not? *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2016. No. 4. Pp. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152 (In Russian)
8. Levina V.V. Use of Financial Instruments of Regional Development Regulation: Problems and Prospects. *Upravlenets* [Manager]. 2017. No. 3. Pp. 18–24. (In Russian)
9. Levina V.V. Features of Application of Budgetary and Tax Instruments of Regulation of Social and Economic Development of Municipalities. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* [News of Tula State University. Economic and Legal Sciences]. 2017. No. 3–1. Pp. 115–127. (In Russian)
10. Leksin V.N. Efficiency and Effectiveness of Regional and Municipal Authorities: The Purpose and Possibilities of Correct Assessment. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology]. 2012. No. 1. Pp. 3–39 (In Russian)
11. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *State and Regions: Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development*. Moscow, 2012. 368 p. (In Russian)
12. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Reform and Regions: System Analysis of the Reform Processes of the Regional Economy of Federalism and Local Self-Government*. Moscow, 2012. 1024 p. (In Russian)
13. Leonov S.N. Tools of the State Regional Policy in the Russian Far East. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2017. No. 2. Pp. 41–67. DOI: 10.14530/se.2017.2.041-067 (In Russian)
14. Leonov S.N. Methods of Quantitative Assessment of the Results of Regulatory Impact of Legal Acts in Russia and Abroad. In: *Science Notes. Issue 12. Far East of Russia: Economic, Social, Infrastructure Development Factors*. Ed. by O.M. Prokapalo. Khabarovsk, 2018. Pp. 113–127. (In Russian)
15. Leonov S.N. Problems of Formation of the System of Strategic Regional Planning in Russia at the Present Stage. *Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie* [Proceedings of the Bratsk State University. Series: Economics and Management]. 2018. Vol. 1. Pp. 3–8. (In Russian)
16. Minakir P.A., Prokapalo O.M. Centralization and Autonomation as the Drivers of Socio-Economic Development of the Russian Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]. 2017. Vol. 10. No. 6. Pp. 24–41. DOI: 10.15838/esc.2017.6.54.2 (In Russian)
17. Mikheyeva N.N., Ananyeva R.I. Tools of Regional Policy: Assessing the Efficiency of their Application. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology]. 2011. No. 3. Pp. 39–57. (In Russian)
18. *Regional Policy: Foreign Experience and Russian Realities*. Ed. by A.V. Kuznetsov, O.V. Kuznetsova. Moscow, 2015. 136 p. (In Russian)

19. Timofeeva O.I. On the Issue of Assessing the Effectiveness of Tax Incentives at the Regional Level. *Finansy* [Finance]. 2016. No. 4. Pp. 50–55. (In Russian)
20. Shvetsov A.N. Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in Development of Territories. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and Public Administration Projection]. 2015. Vol. 8. No. 4. Pp. 49–63. (In Russian)
21. Shvetsov A.N., Demyanenko A.N., Ukrainsky V.N. Destructive Stereotypes of Russian Strategic Planning and Their Possible Consequences for Practice of Regional Strategy Development (Part 1). *Regionalistica* [Regionalistics]. 2016. Vol. 3. No. 3. Pp. 48–60. DOI: 10.14530/reg.2016.1 (In Russian)
22. Kornai J. The Soft Budget Constraint. *Kyklos*. 1986. Vol. 39. No. 1. Pp. 3–30. DOI: 10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x

■ ■ ■
Для цитирования:

Леонов С.Н. Оценка результативности инструментов управления социально-экономическим развитием региона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 6. С. 53–69. DOI: [10.14530/reg.2018.6.53](https://doi.org/10.14530/reg.2018.6.53)

■ ■ ■
For citing:

Leonov S.N. Assessment of the Effectiveness of Management Tools for Socio-Economic Development of a Region. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 6. Pp. 53–69. DOI: [10.14530/reg.2018.6.53](https://doi.org/10.14530/reg.2018.6.53) (In Russian)