

DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-5-91-101

УДК 332.14,336.22(045)

JEL R11, H3

Малые города как объекты региональной политики в контексте бюджетного федерализма

Е.С. Цепилова^а, О.И. Беляева^б^а Сочинский государственный университет, Сочи, Российская Федерация;^б РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ

Актуальность выбора малых городов как объекта исследования обусловлена тем, что улучшение жизни их жителей было объявлено стратегическим приоритетом для государства. Данная проблематика реализуется в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Инфраструктура для жизни». **Предмет** исследования — региональная политика в РФ в отношении малых городов в существующей модели бюджетного федерализма. **Цель** работы — анализ современных проблем малых городов как объектов региональной политики в контексте бюджетного федерализма и разработка рекомендаций по их нивелированию. В ходе исследования применялись **методы** систематизации, анализа нормативной правовой базы и динамики статистических показателей. В качестве информационной базы использованы глубинные экспертные интервью с ключевыми представителями различных сфер управления малых городов РФ. **В результате** изучения актуализированы проблемы развития малых городов в РФ, рассчитаны данные описательной статистики отдельных показателей, установлена первоочередная проблема в контексте бюджетного федерализма — недостаточность доходной части местного бюджета, выделены перспективные направления региональной государственной политики в отношении малых городов в рамках существующей модели бюджетного федерализма. **Практическая значимость** исследования состоит в разработанных рекомендациях по оптимизации региональной политики в отношении малых городов, которые могут быть использованы соответствующими органами власти. Сделан **вывод**: с учетом неравномерности распределения малых городов по территории РФ, их развитие позволит активизировать процесс экономического выравнивания регионов. **Ключевые слова**: малые города; региональная политика; бюджетный федерализм; фискальный федерализм; бюджетно-налоговые инструменты; региональное неравенство; диспропорции развития малых городов

Для цитирования: Цепилова Е.С., Беляева О.И. Малые города как объекты региональной политики в контексте бюджетного федерализма. *Экономика. Налоги. Право*. 2025;18(5):91-101. DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-5-91-101

ORIGINAL PAPER

Small Towns as Objects of Regional Policy in the Context of Fiscal Federalism

E.S. Tsepilova^а, O.I. Belyaeva^б^а Sochi State University, Sochi, Russian Federation;^б RANEPA under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

The relevance of choosing small towns as a research object is due to the fact that improving the lives of their residents has been declared a strategic priority for the state. This issue is being implemented within the framework of the federal project “Creating a comfortable urban environment” of the national project “Infrastructure for Life”. **The subject** of the study is the regional policy in the Russian Federation in relation to small towns in the existing model of fiscal federalism. **The purpose** of the work is to analyze the current problems of small towns as objects of regional policy in the context of fiscal federalism and to develop recommendations for their leveling. The research applied **methods** of systematization, analysis of the regulatory framework and dynamics of statistical indicators. In-depth expert interviews with key representatives of various spheres of management in small towns of the Russian Federation were used as an information base. As a **result** of the study, the problems of the development of small towns in the Russian Federation are actualized, descriptive statistics of individual indicators of small towns are calculated, the primary problem of small towns in the context of budgetary federalism is identified — the insufficiency of the revenue side of the local budget, promising areas

© Цепилова Е.С., Беляева О.И., 2025

of regional state policy in relation to small towns are identified within the framework of the existing model of budgetary federalism. **The practical significance** of the study lies in the developed recommendations for optimizing regional policy in relation to small towns, which can be used by the relevant authorities. **The conclusion** is made: taking into account the uneven distribution of small towns across the territory of the Russian Federation, their development will enhance the process of economic alignment of the regions.

Keywords: small towns; regional policy; budgetary federalism; fiscal federalism; fiscal instruments; regional inequality; imbalances in the development of small towns

For citation: Tsepilova E.S., Belyaeva O.I. Small towns as objects of regional policy in the context of fiscal federalism. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2025;18(5):91-101. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-5-91-101

ВВЕДЕНИЕ

Важность исследуемой темы определяется сложностью малых городов как объектов управления, а также ценностью полученных результатов для общественности. Разнообразие территорий требует рационализации пространства по различным характеристикам, тем самым происходит выделение опорных населенных пунктов и малых городов. Можно согласиться с отдельными экспертными мнениями, что необходимо выделить малые города как отдельный объект государственной политики регионального развития¹. В настоящее время важно провести работу по выявлению актуальных проблем, определению приоритетов развития, постановке задач по модернизации инфраструктуры, сохранению объектов культурного наследия, повышению финансовой устойчивости их бюджетов и пр. Рост инвестиционной привлекательности территории, развитие специальных отраслей будет благоприятно влиять на экономическую составляющую малого города.

Государственная политика регионального развития — это «система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»². Региональная политика, как и бюджетная, может осуществляться как на федеральном и региональном, так и муниципальном уровнях, в том числе — малых городов.

¹ Росконгресс. Малые города в региональном развитии Российской Федерации в постиндустриальный период. URL: https://roscongress.org/materials/malye-goroda-v-regionalnom-razviti-rossiyskoy-federatsii-v-postindustrialnyy-period/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F

² Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/

Концептуальные основы регионального развития были заложены зарубежными классиками экономической науки А. Смитом и Д. Рикардо в 70-х гг. XVIII в. Проблематика региональной политики довольно полно представлена в научных трудах немецких ученых-экономистов: концепция «центрального места» — в исследованиях В. Кристаллера, теория размещения промышленности — в работах А. Вебера, теория размещения сельского хозяйства — в модели И. Тюнена, теория формирования экономического района — в статьях и книгах А. Лёша [1]. Согласно их представлениям малый город выполняет функцию связующего звена в сети населенных пунктов, обеспечивая социально-экономическое взаимодействие и поддерживая устойчивое развитие региона. Свой вклад внесли также Ф. Перру, Ж. Будвиль и другие французские ученые, разработавшие теорию полюсов и осей роста: в своих исследованиях представители этой школы ориентировались на возможности региона мобилизовать собственный потенциал и местные ресурсы, стимулировать предпринимательство и новые полюса роста. Они утверждали, что малые города могут развиваться благодаря близости к полюсам роста (более крупным городам), а также выступать в роли локального центра, способного стимулировать экономическое развитие прилегающих территорий [2].

Что касается вопросов бюджетного, налогового и фискального федерализма в Российской Федерации, то они подробно рассмотрены в работах Е. Ф. Киреевой [3], М. Р. Пинской [4] и др.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МАЛЫХ ГОРОДОВ

В Российской Федерации развитие малых городов имеет большое значение для страны, поскольку в настоящее время в 807 таких населенных пунктах с численностью до 50 000 человек проживает около 10% населения страны³. Если рассматривать малый город

³ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru>

как систему, то она состоит из следующих подсистем: населения, жизнеобеспечения, градообразующей и социально-экономической сфер [5]. Согласно одному из научных определений малого города, это город третьего уровня, выполняющий при этом важную роль среди прочих его окружающих сельских населенных пунктов: «малый город — это районный центр областного, краевого или республиканского подчинения; в подавляющем большинстве случаев этот город или (очень редко) поселок городского типа» [6].

События последних лет показывают, что в малых городах накопилось немало всевозможных проблем, мешающих их развитию, как говорится, «малые города — большие проблемы». Какие же из них в настоящее время являются наиболее актуальными? Мы полагаем, что одной из самых результативных научных попыток ответить на этот вопрос являются итоги исследования, осуществленного одним из соавторов данной статьи — Беляевой О.И.⁴, которая провела глубинные интервью с 18 экспертами из различных сфер управления — представителями бизнеса, некоммерческих организаций и ассоциаций малых городов, органов местного самоуправления малых городов и федеральных органов власти.

Как видно из *табл. 1*, одной из основных проблем развития малых городов эксперты считают недостаток собственных финансов. В числе прочих барьеров, с которыми сталкиваются малые города, указаны следующие: «недостаток вовлеченности местного населения», «отсутствие экономической базы», «необходимость найти команду сотрудников для работы», «отток населения, недостаток рабочих мест», «проблемы ЖКХ и инфраструктуры», «слабое участие населения в рабочих проектах и культурной деятельности», «недоступность современной медицинской помощи и образования», «управленческие полномочия не обеспечены людскими ресурсами» и др.

Результаты проведенного О.И. Беляевой глубинного интервью коррелируют с данными научных исследований малых городов другими авторами: «износ значительной части жилой и промышленно-производственной инфраструктуры, отсутствие (либо крайне малое количество) собственных финансовых ресурсов, демографическая деградация» [7]. Состояние депрессивности отдельных регионов страны, в которых географически расположены малые города, также

можно отнести к числу причин упадка социально-экономического развития таких городов [8].

В 2023 г. была проведена оценка индекса качества городской среды, формируемая Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, для всех малых городов, состоявшая из 36 факторов: от уровня жилья, инфраструктуры до уличных пространств и возможностей досуга. В десятку наиболее комфортных для проживания в 2023 г. малых городов входили⁵:

1. Можайск (Московская область).
2. Истра (Московская область).
3. Кингисепп (Ленинградская область).
4. Тутаев (Ярославская область).
5. Гусев (Калининградская область).
6. Протвино (Московская область).
7. Краснознаменск (Московская область).
8. Старая Русса (Новгородская область).
9. Аксай (Ростовская область).
10. Кировск (Ленинградская обл.).

Сравнительный анализ значений индекса качества городской среды в малых городах РФ представлен в *табл. 2*.

По результатам исследования можно установить, что в первой группе (города с населением от 25 до 50 тыс. человек) наблюдается наибольшее число городов с благоприятной средой — 73%. Средний индекс в этой группе составил 202, с максимальным значением 254, что свидетельствует о значительных успехах в формировании комфортной городской инфраструктуры. Вторая группа, включающая в себя наибольшее количество городов с населением от 5 до 25 тыс. человек, продемонстрировала меньший процент городов с благоприятной средой — 58%. Здесь средний балл составлял 193, с максимальным значением 259, указывая на наличие как успешных, так и проблемных примеров в градостроительной политике. Третья группа, состоящая из городов с численностью до 5 тыс. человек, показала наименьший процент (53%) городов с благоприятной средой, однако средний балл остался на уровне 193, что сопоставимо с показателем из предыдущей группы. Минимальный балл в данной категории такой же, как в первой группе — 132, что указывает на существование трудностей в благоустройстве отдельных населенных пунктов.

В текущей модели бюджетного федерализма бюджетные ресурсы сосредоточены в городах-миллион-

⁴ Беляева О.И. Комплексный подход к стратегическому планированию развития малых туристских городов. НИР ИГСУ РАНХиГС № 7.11–2024–2. 2024 г. 114 с.

⁵ Топ-10 самых благоприятных для жизни малых городов России. URL: <https://www.bfm.ru/news/522539/photo474071>

Таблица 1 / Table 1

**Актуальные проблемы развития малых городов РФ / Current issues of small town development
of the Russian Federation**

Проблема / Problem	Описание / Description	Причина / Reason	Инструмент развития, рекомендация / Development Tool, Recommendation
Недостаток собственных финансов / Lack of own finances	Бюджет города ограничен, поступление налоговых доходов минимально	Недостаточность ресурсов и зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов	Программы привлечения частных инвестиций, перераспределение налогов между бюджетами (политическое решение в рамках бюджетного федерализма)
Невысокая компетентность команд на местах / Low competence of local teams	Недостаток профессиональных компетенций у специалистов	Невысокая оплата труда муниципальных госслужащих	Обучение и повышение квалификации кадров
Кадровый дефицит / Staff shortage	Недостаток квалифицированных специалистов	Отсутствие перспектив карьерного роста у муниципальных госслужащих	Совершенствование системы подготовки и мотивации персонала, программы материальной поддержки молодых специалистов
Шаблонные стратегии развития / Template strategies	Нереальность и неучет специфики города	Отсутствие индивидуального подхода	Предоставление вариантов алгоритмов для разработки программ развития
Проблемы инфраструктуры / Infrastructure problems	Плохое состояние дорог и коммунальных объектов	Недостаточное финансирование и промахи в планировании работ	Развитие инфраструктуры и создание комфортной городской среды
Опустение города / The emptying of the town	Заброшенные и пустующие здания, неиспользуемые территории	Недостаток финансирования, неэффективное использование земель и зданий	Выявление пустующих и заброшенных зданий, КРТ, реновация, джентрификация, ревитализация
Отток населения / Population outflow	Уменьшение численности жителей	Некомфортные условия жизни, возможностей трудоустройства, социальной сферы, досуга	Высокоскоростной Интернет, благоустройство города, создание современных мест обучения, лечения и отдыха населения

Источник / Source: составлено О.И. Беляевой / compiled by O.I. Belyaeva.

Таблица 2/ Table 2

Сравнительный анализ значений индекса качества городской среды в малых городах РФ / Comparative analysis of the values of the Urban Environment Quality Index in small cities of the Russian Federation

Параметр / Parameter	Группа 1 (25–50 тыс. человек) / Group 1 (25–50 thousand people)	Группа 2 (5–25 тыс. человек) / Group 2 (5–25 thousand people)	Группа 3 (0–5 тыс. человек) / Group 3 (0–5 thousand people)
Количество городов / Number of towns	246	502	51
Процент городов с благоприятной средой/ Percentage of towns with favorable environment	73	58	53
Минимальный балл/ Minimum score	132	110	132
Средний балл/ Average score	202	193	193
Максимальный балл/Maximum score	254	259	251

Источник / Source: составлено О.И. Беляевой на основе данных <https://индекс-городов.рф> / compiled by O.I. Belyaeva based on <https://индекс-городов.рф>

никах и региональных центрах, а финансовая обеспеченность большинства малых городов остается крайне низкой. В результате «города меньших размеров все больше начинают выглядеть рудиментарными дотационными образованиями», для решения же проблемы предлагается «развитие отдельных секторов экономики в малых городах в зависимости от имеющихся предпосылок и наличия ресурсов» [9].

РЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО И ДИСПРОПОРЦИИ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ

Еще одной важной проблемой регионального развития можно назвать региональное и пространственное неравенство, в том числе диспропорции в развитии малых городов, что является крайне актуальным предметом научных исследований. Влиянию государственной политики на региональное развитие посвящены работы Бухвальда Е.М., Котова А.В., Владиславлевой Т.Б., в которых предлагаются меры и способы «выравнивания» развития удаленных от центра территорий. Так, Пилясов А.Н. в работе «Новая экономическая география» [10] не только поднимает вопрос влияния варьирования качества жизни населения от субъекта к субъекту, но и систематизирует проблему регионального неравенства, выявляя ее причины и следствия. К индикаторам регионального неравенства он относит факторы «первой природы» и «второй природы», включающие в себя широкий спектр различных условий, характеризующих тот или иной регион и город. Гранберг А.Г. в своих

работах уделял существенное внимание формированию межотраслевой кооперации, а также вопросам пространственного развития страны в целом [11]. Вопросы межрегионального взаимодействия и пространственного развития России отражены в трудах Кузнецовой О.В. и Зубаревич Н.В.

Основные методы оценки неравенства и социально-экономической дифференциации территорий (индекс Джини, кластерный анализ, факторный анализ, регрессионный анализ, индекс человеческого развития (ИЧР), многомерное шкалирование, сравнительный анализ и др.) были проанализированы Беляевой О.И. ранее [12].

Пространственной формой неравенства территорий является периферизация малых городов. Этот термин был введен немецким социологом Карлом-Дитером Кеймом в 2006 г., определившим «социально-пространственное обособление сельских районов от доминирующих процессов централизации и ослабление экономического потенциала как основные черты периферизации» [13].

Существуют разные модели государственной политики регионального развития (в том числе в отношении малых городов), включая политику: выравнивания, полюсов роста, стимулирования, сбалансированного развития, каждая из которых подкрепляется соответствующими нормативно-правовыми актами. Политика выравнивания в настоящее время доминирует во многих странах мира, она была популярной и на территории СССР. Политика полюсов роста в основном связана с развитием конкурентоспособности отдель-

Таблица 3/ Table 3

**Данные описательной статистики отдельных показателей малых городов России /
Descriptive statistics data of individual indicators of small towns in Russia**

Показатель / Indicator	Среднее значение / Average value	Медиана / Median	Минимальное значение / Minimum value	Максимальное значение / Maximum value
Численность населения (на 2021 г.) / Population (2021)	24 807,46	22 981	5429	49 716
Темп прироста населения 2022 г. по отношению к 2010 г. (%) / Population growth rate 2022 compared to 2010 (%)	-5,81	-6,43	-24,61	118,62
Бюджет (2021 г.), млн руб. / Budget (2021), million rubles	697,66	600	52	2963
Объем инвестиций в основной капитал, 2023 г. (млн руб.) / Volume of investments in main capital, 2023 (million rubles)	215,49	180	30	540

Источник / Source: составлено О.И. Беляевой на основе данных Росстата с помощью метода описательной статистики отдельных показателей 35 вышеуказанных малых городов / compiled by O.I. Belyaeva based on Rosstat data.

ных территорий и городов, формированием кластеров и особых экономических зон в России.

К стимулирующим мерам государственной поддержки регионов и муниципальных образований относятся: создание особых экономических зон с льготными налоговыми и таможенными режимами, принятие федеральных и региональных программ развития малого и среднего предпринимательства и др.; поддержка внешнеэкономической деятельности; бюджетные трансферты; получение гарантий (поручительств) под кредитные ресурсы; лизинг оборудования и факторинг; стимулирование реализации продукции, произведенной в регионе и др.

Политика сбалансированного развития направлена на снижение неблагоприятных последствий, в том числе экологических, а также на развитие опорных населенных пунктов. В 2024 г. Президент Российской Федерации в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни» поручил: определить более 2 тыс. опорных населенных пунктов, расположенных во всех субъектах страны, и улучшить качество среды для жизни в них (включая малые города) на 30% к 2030 г. и на 60% — к 2036 г.⁶

В этот проект входят и 35 малых городов (Апатиты, Белая Калитва, Белокуриха, Богданович, Боровск, Великий Устюг, Верхний Уфалей, Верхотурье, Гаврилов

Посад, Городец, Гороховец, Железноводск, Зарайск, Звенигород, Зеленоградск, Ирбит, Истра, Кашин, Кингисепп, Костомукша, Медынь, Онега, Пионерский, Плёс, Покров, Светлогорск, Сортавала, Таруса, Темрюк, Торжок, Тотьма, Углич, Урюпинск, Чусовой, Шлиссельбург), для которых характерны диспропорции и в численности населения, и в темпах его прироста, бюджетах и объемах инвестиций (табл. 3).

Среднее значение и медиана численности населения указывают на то, что в данной выборке число горожан в большинстве этих населенных пунктов находится в диапазоне от 20 до 25 тыс. человек. Вместе с тем наблюдается значительное расхождение между минимальным и максимальным числом жителей в этих городах, что свидетельствует о наличии как очень малых поселений, например, Гаврилова Посада, так и достаточно крупных, таких как Кингисепп. В половине же городов из выборки численность населения — ниже 22 тыс. человек.

Отрицательный средний темп прироста населения свидетельствует о демографической стагнации или даже убыли населения в большинстве малых городов, что может означать, что они сталкиваются с миграцией в более крупные города, дефицитом рабочих мест, другими проблемами. Положительный максимум на уровне 118,62% указывает на наличие отдельных малых городов, в том числе в Московской и Калининградской областях, где население выросло за 11 лет.

Значительный разброс в бюджетной обеспеченности также подчеркивает различия в экономической

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

обеспеченности городов. Что касается инвестиций в основной капитал (у этого показателя главная роль в развитии инфраструктуры малых городов), то здесь наблюдается высокий уровень диспропорции: максимум превышает минимум в 18 раз.

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ В ОТНОШЕНИИ МАЛЫХ ГОРОДОВ

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, бюджет — «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»⁷. Бюджетный федерализм предполагает такую систему межбюджетных отношений, при которой местный бюджет формируется на основе собственных доходов и межбюджетных трансфертов из вышестоящих — регионального — бюджетов.

Вместе с тем, как отмечают специалисты, в этой схеме «выявлены свидетельства избыточного федерального регулирования и каналы появления обязательств субъектов, не обеспеченных финансовыми ресурсами», при этом перспективы разграничения полномочий в российской модели бюджетного федерализма «зависят и от остроты проблемы высокой межрегиональной дифференциации» [14]. В научной литературе также используются практически идентичные бюджетному федерализму термины — «фискальный федерализм» и «налоговый федерализм», более акцентированные на механизме администрирования фискальных (налоговых) доходов государственного бюджета.

Бюджетная политика играет значимую роль в регулировании социально-экономического развития государства. Для поддержания баланса между сохранением устойчивости бюджетной системы и финансированием государственных расходов всех уровней необходимо своевременное применение конкретных инструментов, способных отвечать потребностям государства и общества.

Бюджетные полномочия муниципальных образований установлены в ст. 9 Бюджетного кодекса РФ. В частности, малые города обладают полномочиями, касающимися составления и утверждения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, а также составления отчетов о выполнении бюджета,

устанавливают порядок исполнения расходных обязательств, имеют право на осуществление муниципальных заимствований, предоставление бюджетных кредитов и управление собственными активами. Важной проблемой при этом является обеспечение эффективного распределения бюджетных средств между их получателями. В рамках проведенного О.И. Беляевой интервью с экспертами и представителями администраций малых городов проблема формирования доходов местного бюджета была выделена как первоочередная.

Не вызывает сомнения тезис, что «малые города — не особые субъекты налогово-бюджетных отношений; это — муниципалитеты; городские округа или городские поселения. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим именно как «малых городов» и их хозяйствующих субъектов невозможно» [15]. Но добавим, что при мерах бюджетно-налоговой поддержки необходимо учитывать принцип адресности, основанный на типизации малых городов, ввиду их большой разнородности. Предпочтения общества (его граждан) в необходимых общественных благах относительно более однородные на муниципальном уровне, нежели на вышестоящих, так как они имеют ярко выраженную локальную специфику, в зависимости от типа города.

Перечислим основные аспекты бюджетного федерализма в отношении городов, в том числе малых:

- *Возможность формирования доходов.* Местные бюджеты формируются за счет собственных налоговых и неналоговых доходов, а также за счет поступлений из вышестоящих бюджетов в виде межбюджетных трансфертов (например, на строительство и ремонт дорог, школ, больниц и других объектов инфраструктуры в малых городах, на финансирование социальных программ, например, на поддержку малообеспеченных семей). Местные власти могут привлекать гранты из вышестоящих бюджетов для поддержки предпринимательской деятельности в малых городах.

- *Распределение расходов.* Местные органы власти самостоятельно определяют направления расходования средств местного бюджета исходя из потребностей города и приоритетов, установленных на федеральном и региональном уровнях.

- *Обеспечение сбалансированности бюджета,* то есть соответствие доходов и расходов, является одной из ключевых задач в рамках бюджетного федерализма.

- *Эффективность использования бюджетных средств.* Бюджетный федерализм направлен на по-

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

вышение эффективности использования бюджетных средств на местном уровне, что способствует социально-экономическому развитию малых городов.

По данным Минфина России о результатах мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях в 2024 г., объем доходов местных бюджетов составил 8197,0 млрд руб. (выше уровня 2023 г. на 14,9%, или на 1060,1 млрд руб.), в том числе налоговые доходы — 2492,1 млрд руб. (+26,2%), неналоговые доходы — 397,0 млрд руб. (+12,9%), трансферты — 5307,9 млрд руб. (+10,3%). При этом основную долю доходов составляют налоги на доходы физических лиц (НДФЛ), которые занимают 67,1%⁸. Следом идут налоги на совокупный доход, составляющие 15,6%, земельный налог — составляют 6,9%, налог на имущество физических лиц 3,7%, акцизы на нефтепродукты — 2,7%. Остальные налоги и прочие доходы составляют небольшие доли, включая 1% налог на прибыль организаций и 3% — прочие налоги и другие категории. Эта структура свидетельствует о значительной зависимости муниципальных образований от НДФЛ как основного источника доходов. Отметим, что та часть НДФЛ, которая взимается со ставки выше 13%, поступает в федеральный бюджет; та часть, что по ставке 13% распределяется по месту регистрации компании-работодателя: 85% — в региональный бюджет, 15% — в местный бюджет.

Наибольший вклад в рост неналоговых доходов обеспечили сборы от использования имущества (+10,9%), составившие около половины всех поступлений, прирост доходов от продажи активов составил +12,2%, оказания платных услуг +21,5%, штрафов и санкций +13,7%. Значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты (в 2024 г. — 64,6%). Наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают субвенции (45,2%) и субсидии (31,2%). Снизилась доля трансфертов, связанных с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий (на 1,4 п.п. до 54,8% в 2024 г.)⁹.

Наблюдается позитивная динамика в части:

- увеличения числа муниципальных образований, заключивших соглашение с финансовым органом

субъекта РФ о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов (соглашения) (на 42 ед. до 4402 ед. 2024 г.);

- сокращения случаев установления и исполнения расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления;
- применения ответных мер в отношении муниципальных образований — нарушителей (чаще и в большем числе регионов, чем в 2023 г.).

Минфином России разработаны методические рекомендации для органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, которые предусматривают ряд обязательств: по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности муниципального образования и увеличение налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию; по повышению эффективности использования бюджетных средств и качества управления муниципальными финансами¹⁰.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ МАЛЫХ ГОРODOВ

В настоящее время требуется новый подход к региональной политике в отношении малых городов. Цель — с помощью эффективных методов управления, финансирования, другого инструментария попытаться раскрыть экономический потенциал населенных пунктов, уступающих в своем развитии более успешным малым городам. В этот пакет необходимых средств и инструментов региональной политики должны входить финансовые меры, связанные с денежным санкционированием деятельности региональных властей, административные — как на уровне законов, так и подзаконных нормативных правовых актов, а также инфраструктурные и др. Подход к каждому малому городу должен быть дифференцирован и адаптирован к конкретным

⁸ Минфин России. Обзор межбюджетных отношений на муниципальном уровне. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local

⁹ Минфин России. Обзор межбюджетных отношений на муниципальном уровне. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local

¹⁰ «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях» (утв. Минфином России). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174663/52a88f12cba5969479a68ca60ac0a42a61275ed5/

уникальным особенностям и проблемам, с которыми он сталкивается.

Практика показывает, что наиболее эффективными стимулирующими мерами государственной поддержки малых городов являются:

- создание особых экономических зон с льготными налоговыми и таможенными режимами [16];
- разработка мастер-планов малых городов;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- поддержка внешнеэкономической деятельности;
- лизинг оборудования и факторинг;
- стимулирование реализации продукции локальных производителей.

Бюджетно-налоговые инструменты развития малых городов ограничены, так как распределение доходов бюджета в соответствии с действующими принципами бюджетного федерализма жестко централизовано, а предоставление налоговых льгот по местным налогам потенциально сокращает и без того небольшую налоговую базу.

В этой связи можно выделить следующие перспективные направления региональной государственной политики в отношении малых городов в контексте бюджетного федерализма:

- создание специализированных фондов по развитию малых городов (например, Фонд развития г. Сергиев Посад Московской области, некоммерческая организация «Фонд развития малых исторических городов», «Фонд развития городов» от ГК ВЭБ и др.);
- инструменты преференциального стимулирования бизнеса в малых городах: ОЭЗ «Иннополис» — в Татарстане, ОЭЗ «Доброград-1» — во Владимирской обл., ТОСЭР «Павловск» — в Воронежской области, технопарки — в Ногинске и Ноябрьске, индустриальный парк «Тутаев» — в Ярославской области и др. [17];
- открытие туристско-рекреационных кластеров в малых городах для привлечения инвестиций в туризм («Плёт» в Ивановской и «Раушен» в Калининградской областях);
- развитие концессий и ГЧП включает в себя модернизацию систем водоснабжения и теплоснабжения, строительство и эксплуатацию детских садов

и школ, развитие спортивной и транспортной инфраструктуры, а также создание туристских объектов (например, г. Губкинский в Ямало-Ненецком автономном округе в сфере строительства объектов дошкольного образования);

- развитие инфраструктуры и форм поддержки малого и среднего предпринимательства в малых городах в рамках предоставления им финансовой, информационной, организационной помощи [18] с обязательным включением в мастер-планы малых городов отдельных разделов, посвященных поддержке малого и среднего предпринимательства;
- развитие инициативного бюджетирования в малых городах. Общее количество инициативных проектов, реализованных на территории муниципальных образований, составило в 2024 г. 14 637 единиц стоимостью более 30 млрд руб., причем четверть этой суммы — собственные средства муниципалитетов¹¹;
- региональные проекты по преобразованию внешнего облика городов (парков, скверов, дорог и т.д.). Например, в Пермском крае это проект «Комфортный край», нацеленный на формирование единого водно-зеленого каркаса, с благоустройством долин малых рек, создание среды для отдыха¹²;
- включение малых городов в крупные федеральные проекты, например, в качестве участников Всероссийского конкурса малых городов и сельских поселений и др.;
- развитие креативных индустрий, традиционных промыслов, ремесленных (крафтовых) продуктов и изделий является конкурентным преимуществом малых городов и способствует сохранению национальной идентичности.

С учетом неравномерности распределения малых городов, их развитие придаст импульс для экономического выравнивания регионов России в целом.

¹¹ Минфин России. Обзор межбюджетных отношений на муниципальном уровне. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local

¹² Файзуллин И. В 2025 году Всероссийский форум «Развитие малых городов и исторических поселений» состоится в Перми. <https://minstroyrf.gov.ru/press/irek-fayzullin-v-2025-godu-vserossiyskiy-forum-razvitie-malykh-gorodov-i-istoricheskikh-poseleniy-so/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Е.С. Цепилова, О.И. Беляева, С.В. Ласковец и др. Туризм и культурное наследие. Москва: КНОРУС; 2024. 254 с.
2. Драйверы устойчивого развития туристских территорий. Монография. Гварлиани Т.Е., Воробей Е.К., ред. Москва: Директ медиа; 2023. 276 с.
3. Киреева Е.Ф. Фискальная интеграция: новые тренды современных реалий. *Экономика. Налоги. Право.* 2024;17(6):6–16. DOI: 10.26794/1999–849x-2024–17–6–6–16

4. Пинская М.Р. Развитие налогового федерализма в России. М.: Социум; 2010. 178 с.
5. Бочаров С.Н., Рогальская Н.А. К вопросу о ресурсной обеспеченности развития малых городов Алтайского края. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2012;(1):77–81.
6. Байбаков Э.И., Рубцов В.А. Малые города России: становление, развитие, историческая судьба. *Экологический консалтинг*. 2015;59(3):2–6.
7. Сергеева М.Е. К вопросу о перспективах развития малых городов (по материалам малых городов Ивановской области). *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2025;251(1):306–326.
8. Хайдаров Ш.М., Рахматулин А.Р. Проблемы депрессивных регионов в Российской Федерации и возможные пути их решения. *Политика и Общество*. 2024;(1). DOI: 10.7256/2454–0684.2024.1.40753
9. Смирнов О.О., Безвербный В.А. Потенциал развития секторов экономики малых городов России: современные тенденции. *Социум и власть*. 2022;91(1):62–74.
10. Пилясов А.Н. Новая экономическая география: предпосылки, идейные основы и применимость моделей. *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. 2011;(4):7–17.
11. Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации. *Вопросы экономики*. 2001;(9):15–27.
12. Комлева В.В., Беляева О.И., Голубченко И.В. Политические факторы регионального неравенства: сравнительные исследования. 2020; 56 с.
13. Wirth P. et al. Peripheralisation of small towns in Germany and Japan — Dealing with economic decline and population loss. *Journal of rural studies*. 2016;(47):62–75.
14. Климанов В.В., Тимушев Е.Н. Разграничение полномочий в российской системе бюджетного федерализма. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2025;(1):38–63.
15. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Малые и моногорода в Стратегии пространственного развития Российской Федерации: Доклад. Валентик О.Н., ред. М.: Институт экономики РАН; 2019. 44 с.
16. Гончаренко Л.И. Налоговые преференции в пространственном развитии страны: терминологический аспект исследования. *Финансы: теория и практика*. 2024;28 (4):108–121.
17. Беляева О.И. Инструменты преференциального стимулирования бизнеса в малых городах. Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования. Сборник научных статей 19 международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора С.А. Пелиха. Минск: 2025:559–564.
18. Цепилова Е.С., Беляева О.И. Меры государственной поддержки МСП в малых туристских городах. *Экономика. Налоги. Право*. 2024;17(5):28–39. DOI: 10.26794/1999–849X-2024–17–5–28–39

REFERENCES

1. Tourism and cultural heritage. E.S. Tsepilova, O.I. Belyaeva, S.V. Laskovets et al. M.: KNORUS. 2024; 254 p. (In Russ.).
2. Drivers of sustainable development of tourist territories: a monograph. Gvarliani T.E., Vorobey E.K., eds. M.: Direct Media; 2023. 276 p. (In Russ.).
3. Kireeva E.F. Fiscal Integration: New trends in modern realities. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics. Taxes. Law*. 2024;17(6):6–16. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999–849x-2024–17–6–6–16
4. Pinskaya M.R. Development of tax federalism in Russia. Moscow: Socium; 2010. 178 p. (In Russ.).
5. Bocharov S.N., Rogalskaya N.A. On the issue of resource security for the development of small towns in Altai Krai. *Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava — Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. 2012;(1):77–81. (In Russ.).
6. Baibakov E.I., Rubtsov V.A. Small towns of Russia: Formation, development, historical fate. *Ekologicheskij konsalting = Environmental consulting*. 2015;59(3):2–6. (In Russ.).
7. Sergeeva M.E. On the issue of the development prospects of small towns (based on materials from small towns in Ivanovo Oblast). *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii = Scientific works of the Free Economic Society of Russia*. 2025;251(1):306–326. (In Russ.).
8. Khaidarov Sh.M., Rakhmatulin A.R. Problems of depressed regions in the Russian Federation and possible solutions. *Politika i Obshchestvo = Politics and Society*. 2024;(1). (In Russ.). DOI: 10.7256/2454–0684.2024.1.40753.

9. Smirnov O.O., Bezverbny V.A. Development potential of economic sectors of small towns in Russia: current trends. *Socium i vlast' = Society and power*. 2022;1(91):62–74. (In Russ.).
10. Pilyasov A.N. New economic geography: prerequisites, ideological foundations and applicability of models. *Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya = Bulletin of the Russian Academy of Sciences. Geographical series*. 2011;(4):7–17. (In Russ.).
11. Granberg A.G. Strategy for territorial socio-economic development of Russia: From idea to implementation. *Voprosy ekonomiki = Voprosy ekonomiki*. 2001;(9):15–27. (In Russ.).
12. Komleva V.V., Belyaeva O.I., Golubchenko I.V. Political Factors of Regional Inequality: Comparative studies. 2020. 56 p. (In Russ.).
13. Wirth P. et al. Peripheralisation of small towns in Germany and Japan — Dealing with economic decline and population loss. *Journal of rural studies*. 2016;(47):62–75.
14. Klimanov V.V., Timushev E.N. Delineation of powers in the Russian system of budgetary federalism. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya = Issues of public and municipal administration*. 2025;(1):38–63. (In Russ.).
15. Buchwald E.M., Kolchugina A.V. Small and single-industry cities in the spatial development strategy of the Russian Federation. Report. Valentik O.N., ed. Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences; 2019. 44 p. (In Russ.).
16. Goncharenko L.I. Tax preferences in the spatial development of the country: the terminological aspect of the study. *Finansy: teorija i praktika = Finance: theory and practice*. 2024;28 (4):108–121. (In Russ.).
17. Belyaeva O.I. Instruments of preferential stimulation of business in small towns. State regulation of the economy and increasing the efficiency of business entities. Collection of scientific articles of the 19th international scientific and practical conference dedicated to the memory of Professor S.A. Pelikha. 2025:559–564. (In Russ.).
18. Tsepilova E.S., Belyaeva O.I. Measures of state support for SMEs in small tourist towns. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*. 2024;17(5):28–39. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999–849X-2024–17–5–28–39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Елена Сергеевна Цепилова — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры управления и технологий в туризме и рекреации, Сочинский государственный университет, Сочи, Российская Федерация

Elena S. Tsepilova — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Prof of Department of Management and Technology in Tourism and Recreation, Sochi State University, Sochi, Russian Federation

<https://orcid.org/0000-0002-1982-4435>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:

elenatsepilova@mail.ru

Ольга Игоревна Беляева — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры регионального управления факультета международного регионоведения и регионального управления Института государственной службы и управления, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

Olga I. Belyaeva — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Assoc. Prof. of Faculty of International Regional Studies and Regional Management, Institute of Public Administration and Management, RANEPa under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

<https://orcid.org/0000-0003-0951-9928>

belyaeva_klgd@mail.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 14.06.2025; принята к публикации 03.09.2025.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 14.06.2025; accepted for publication 03.09.2025.

The authors read and approved the final version of the manuscript