

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

КУЛАКОВА АНАСТАСИЯ ЕВГЕНЬЕВНА

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: 1304ank@rambler.ru

МОРОЗОВА НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА

ФГБОУ ВПО «Финансового университета при
Правительстве Российской Федерации» Липецкий филиал,
г. Липецк, Российская Федерация, e-mail: NSMorozova@fa.ru

ЧЕРКАСОВ ВАСИЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: chvas@inbox.ru

Целью исследования является определение возможности использования зарубежного опыта реализации федеральной политики территориального развития. Авторы указывают на необходимость совершенствования федеральной политики территориального развития, в частности, посредством построения межбюджетных отношений, оказывающих влияние на реализацию программ социально-экономического развития. К причинам неудачного реформирования бюджетной системы России авторы относят недостаточное изучение зарубежного опыта, на успешность реализации которого оказывают влияние определенные факторы. По мнению авторов, выявление этих факторов, а также степени их влияния на различные группы проблем федеральной политики территориального развития позволит повысить эффективность используемого в российской практике зарубежного опыта. В ходе анализа зарубежного опыта реализации федеральной политики территориального развития и его использования в России авторами были выявлены факторы, оказывающее влияние на успешность использования этого опыта (административный, институциональный, политический, территориальных различий и трудовой). Факторы успешности реализации зарубежного опыта, взаимодействуя друг с другом, образуют определенные рамки по применению зарубежного опыта. Взаимодействие политического и административного факторов создают рамки политической культуры, политического и территориальных различий – политических традиций, административного и институционального – нормотворческих процессов, институционального и трудового – трудовых соглашений, трудового и территориальных различий – локализации населения. Область успешного применения зарубежного опыта определяется совпадением рамок страны, откуда заимствуется опыт, и рамок страны, где этот опыт используется. Принимая во внимание указанные факторы, необходимо выработать стратегические приоритеты развития бюджетной системы, функционирование которой будет во многом определять достижение целей федеральной политики регионального развития.

Ключевые слова: зарубежный опыт, федеральная политика, рамки по применению зарубежного опыта.

Недостаточное обеспечение ресурсами социальных программ и развития инфраструктуры в большинстве российских регионах говорят о наличии ряда серьезных проблем в построении федеральной политики территориального развития нашей страны. Решение этих проблем является необходимым условием социально-экономического развития регионов.

Совершенствование федеральной политики территориального развития, как и любой другой сферы государственной политики, определяется, в том числе и использованием зарубежного опыта,

на успешность реализации которого оказывают влияние определенные факторы. Выявление этих факторов, а также степени их влияния на различные группы проблем федеральной политики территориального развития позволит повысить эффективность используемого в российской практике зарубежного опыта.

К странам, на чей опыт реализации федеральной политики территориального развития часто обращают внимание российские исследователи, относятся Германия и Канада.

Так, А. М. Лавров указывает на необходимость использования в России немецкого, канадского и частично американского опыта при формировании бюджетного федерализма. Кроме того, А. М. Лавров отмечает невозможность успешного использования китайского опыта [1].

Возможность использования опыта Германии в формировании федеральной политики территориального развития определяется общими с Россией направлениями развития государственного устройства, общими принципами организации межбюджетных отношений и уровнем децентрализации бюджетных систем.

Использование канадского опыта связано с существованием в Канаде территорий с различным уровнем социально-экономического развития и необходимостью формирования инструментария, позволяющего проводить гибкую политику в отношении различных территорий, что характерно и для России.

Американский опыт можно использовать в случае необходимости увеличения степени децентрализации на определенных направлениях федеральной политики территориального развития.

Одним из факторов, оказывающих влияние на успешность реализации зарубежного опыта, является административный фактор. О. В. Кузнецова подчеркивает недостаточность изучения зарубежного опыта при его использовании российскими органами государственной власти, в результате чего происходит неудачное копирование опыта [2]. Примером такого заимствования является формирование российских модификаций налоговой системы Германии в межбюджетном распределении налогов, где пропорциональное разделение части налогов закреплено в немецком законодательстве. До 2004 г. в России ежегодно происходило изменение пропорций разделения налогов, что вызвало недовольство региональных властей.

Другим фактором, оказывающим влияние на успешность реализации зарубежного опыта, является трудовой фактор, проявляющийся в распределении рабочей силы по территории. В России и в Германии подоходный налог собирается по месту работы населения. Но в отличие от России, в Германии собранный подоходный налог перечисляется в бюджеты тех административных образований, где проживает население. Положительный эффект от введения такого перечисления подоходного налога могло бы получить и территориальное развитие в России. Ведь поскольку часто крупные города и их пригороды имеют разные бюджеты, и большая часть населения пригородов работает в крупных городах, то подоходные нало-

ги остаются в крупных городах, а социальные расходы, связанные с обслуживанием населения, несут бюджеты пригородов.

А. Л. Кудрин в отношении этого вопроса отметил: «Если перейти на уплату налога по месту жительства, то налоговому инспектору придется идти в каждую квартиру или просить заполнить декларацию, а мы знаем, что у нас не все живут по месту регистрации» [3].

Следует отметить, что влияние существования большого теневого рынка аренды жилья на сбор подоходного налога по месту жительства нивелируется значительной маятниковой миграцией.

К важным факторам, от которых зависит успешность реализации зарубежного опыта, относятся межтерриториальные различия, ярко выраженные в современной российской экономике. В первую очередь это связано с количественной оценкой расходных обязательств бюджетов разных уровней. Опыт Германии для решения данной проблемы трудно применим, поскольку в этой стране различные территории обладают примерно одинаковой плотностью населения, сходными природно-климатическими условиями и другими похожими географическими и демографическими характеристиками.

Для учета межтерриториальных различий возможно использование опыта Австралии. При организации межбюджетных трансфертов для Северной территории учитываются такие условия, как удаленность территории, плотность населения, влекущие за собой дополнительные расходы на транспортировку, топливо и коммуникации [4].

Также возможно заимствование из канадского опыта таких элементов, как дистрибуция ставок и разнообразные схемы выравнивания (блочные и целевые трансферты, меры по обеспечению гармонизации налоговых систем и соглашения между федеральными властями и властями провинций), которые в российской практике только начинают использоваться.

В Канаде к блочным трансфертам относятся выравнивающие трансферты, направляемые из федерального бюджета в бюджеты провинций с низким налоговым потенциалом для соблюдения стандартов предоставления общественных благ, а также трансферты, выделяемые из федерального бюджета провинциальным из расчета на душу населения для реализации социальных программ в области образования и здравоохранения при совместном финансировании центром и провинциями.

Гораздо меньшими объемами в Канаде обладают целевые трансферты, идущие на финансиро-

вание таких программ, как содержание автомобильных дорог.

Меры по обеспечению гармонизации налоговых систем представляют собой договорные соглашения федерального центра, с одной стороны, и провинции – с другой, в отношении определения налоговых ставок.

Важное место в бюджетной системе Канады также занимают соглашения между федеральными властями и властями провинций, целью которых является обеспечение соответствия бюджетной политики, проводимой федеральными и провинциальными органами власти, общей экономической политике страны. Данные соглашения распространяются на внутреннюю торговлю, защиту окружающей среды, миграционную политику и социального партнерства.

Кроме того, дополнительная финансовая помощь предоставляется северным территориям с учетом низкой плотности населения, повышающей среднюю величину расходов на душу населения, и сообществ коренного населения на основе отдельных соглашений [5].

Институциональные факторы успешности реализации зарубежного опыта определяют способность действующей системы межбюджетных отношений к восприятию зарубежного опыта. Например, введение отрицательных трансфертов в российскую практику позволило бы решить такие проблемы, как:

- неувязанность большого количества механизмов предоставления финансовой помощи из федерального бюджета;
- негативные последствия использования в расчетах данных предыдущих лет. В настоящее время дополнительная финансовая помощь может поощрить иждивенчество региональных властей;
- несовершенство методики распределения основного вида финансовой помощи – дотаций ФФПР, раскрывающейся в допускаемых ею предположениях о стабильности межрегиональных различий по величине валового регионального продукта и о существовании линейной зависимости между налоговыми поступлениями и величиной добавленной стоимости для большинства налогов. Для совершенствования методики следует отказаться от применения валового регионального продукта и перейти к определению налогового потенциала на основе данных по налогооблагаемым базам в регионах.

В Германии отрицательные трансферты означают межбюджетное перечисление по прогрессивной шкале от наиболее развитых регионов, управляющихся с выполнением своих полномо-

чий, к менее развитым. В этом случае бюджетная обеспеченность рассчитывается по текущим доходам, а не по данным прошлых лет.

Поэтому отрицательные трансферты по немецкому образцу не могут быть введены в настоящее время в России, для чего требуется перестройка всей системы межбюджетных отношений с предварительным обсуждением между региональными и федеральными властями.

Политические факторы, главным образом, означают политическую культуру, распространенную среди представителей органов власти. Выстраивание отношений между центром и регионами во многом определяются представительством регионов в федеральном парламенте. Например, в Канаде нет такого регионального представительства, поэтому бюджетную политику определяют договоренности между федеральным центром и провинциями. Успешность таких договоренностей обеспечивается существованием единства социальных ценностей.

Между Россией и Германией также есть существенные различия в политической культуре. Так, в Германии есть определенные традиции, связанные с оценкой регионального бюджета региональными властями. Реалистичность этой оценки обусловлена желанием властей избежать принятия дополнительного бюджета в случае занижения расходов и снижения маневра в достижении своих политических целей в случае завышения расходов. В связи с этим в России актуальность необходимости количественной оценки расходной части бюджета выше, чем в Германии.

Также при изучении зарубежного опыта следует учитывать и недостатки межбюджетных отношений других стран. Можно отметить следующие актуальные направления по совершенствованию канадской бюджетной системы:

- учет расходных потребностей в системе межбюджетного выравнивания;
- формирование фискальных стимулов;
- совершенствование метода налогообложения природных ресурсов;
- решение проблемы стандарта пяти провинций.

Среди недостатков немецкой бюджетной системы отмечают:

- непропорциональное распределение налогового бремени между территориями из-за расчета на душу населения;
- дестимулирование региональных властей к расширению источников дохода;
- несовершенство сферы совместной компетенции;

– финансирование региональными бюджетами реализации решений, принятых на федеральном уровне;

– недостаточное институциональное обеспечение оптимального сочетания решений, принятых совместно, и решений, принимаемых в интересах региона [5].

Факторы успешности реализации зарубежного опыта, взаимодействуя друг с другом, образуют определенные рамки по его применению. Наиболее существенные, на наш взгляд, взаимосвязи представлены на рисунке 1. Взаимодей-

ствие политического и административного факторов создают рамки политической культуры, политического и территориальных различий – политических традиций, административного и институционального – нормотворческих процессов, институционального и трудового – трудовых соглашений, трудового и территориальных различий – локализации населения.

Область успешного применения зарубежного опыта определяется совпадением рамок страны, откуда заимствуется опыт, и рамок страны, где этот опыт используется.

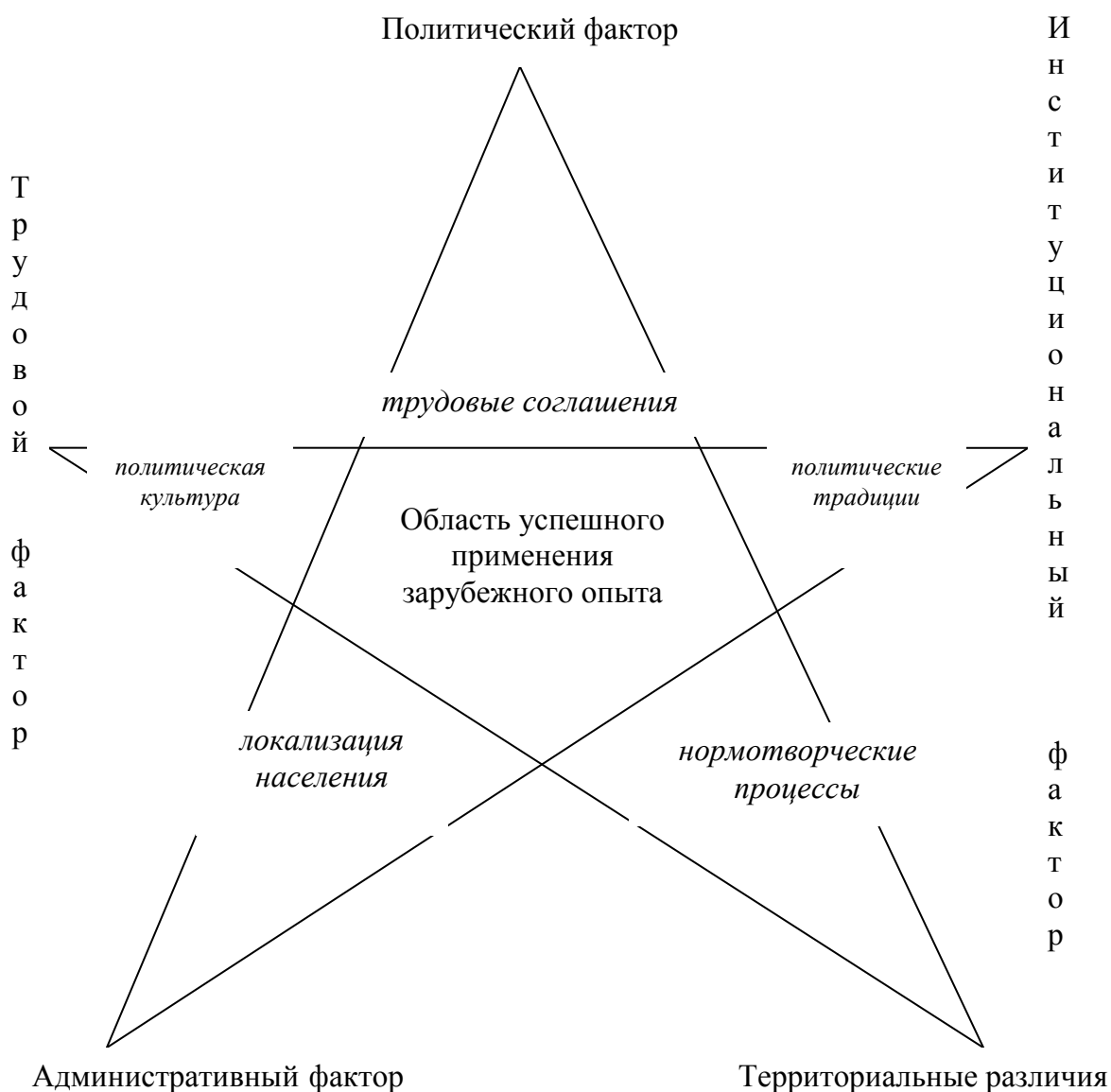


Рис. 1. Рамки применения зарубежного опыта

Принимая во внимание указанные факторы, необходимо выработать стратегические приоритеты развития бюджетной системы, функциони-

рование которой будет во многом определять достижение целей федеральной политики регионального развития.

Литература

1. Лавров А. М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 21-29.
2. Кузнецова О. В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. 2006. № 3. URL: <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>
3. Финмаркет. URL: <http://finmarket.ru/main/article/428280>
4. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. Т. 13. № 1. 2010. С. 5-14.
5. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / И. Трунин, С. Синельников, С. Днепровская, С. Четвериков [и др.] М.: СЕРРА, 2001.

References

1. Lavrov A. M. Byudzhethnyj federalizm i finansovaya stabilizatsiya [Budgetary federalism and financial stabilization] // Voprosy ekonomiki. 1995. № 8. S. 21-29.
2. Kuznetsova O. V. Mezhibyudzhethnye otnosheniya: paralleli mezhdru Rossiej i Germaniej [Interbudgetary relations: parallels between Russia and Germany] // Kazanskiy federalist. 2006. № 3. URL: <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>
3. Finmarket [Finmarket]. URL: <http://finmarket.ru/main/article/428280>
4. Ivanov V. V. Tipologiya mezhibyudzhethnykh otnoshenij i modelej byudzhethnogo federalizma [Typology of the interbudgetary relations and models of the budgetary federalism] // Vestnik MG TU. T. 13. № 1. 2010. S. 5-14.
5. Byudzhethnyj federalizm v Rossii: problemy, teoriya, opyt [The budgetary federalism in Russia: problems, theory, experience] / I. Trunin, S. Sinel'nikov, S. Dneprovskaya, S. Chetverikov i dr. M.: SERRA, 2001.

* * *

FOREIGN EXPERIENCE OF REALIZATION OF FEDERAL POLICY OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

KULAKOVA ANASTASIYA EVGENYEVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: 1304ank@rambler.ru

MOROZOVA NATALYA SERGEEVNA

Lipetsk Branch of Financial University under the Government of the Russian Federation,
Lipetsk, the Russian Federation, e-mail: NSMorozova@fa.ru

CHERKASOV VASILY ALEKSANDROVICH

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: chvas@inbox.ru

Research objective is a definition of possibility of use of foreign experience of realization of federal policy of territorial development. Authors indicated the need of improvement of federal policy of territorial development, in particular by means of creation of the interbudgetary relations having impact on implementation of programs of social and economic development.

Authors referred insufficient studying of foreign experience on which success of realization certain factors have impact on the reasons of unsuccessful reforming of the budgetary system of Russia. According to authors, identification of these factors, and also extents of their influence on various groups of problems of federal policy of territorial development will allow to increase efficiency of the foreign experience which is used in the Russian practice.

Authors revealed factors, having impact on success of use of this experience (administrative, institutional, political, territorial distinctions and labor) during the analysis of foreign experience of realization of federal policy of territorial development and its use in Russia.

Factors of success of realization of foreign experience, interacting with each other, form a certain framework on application of foreign experience.

Interaction of political and administrative factors creates a framework of political culture, political and territorial distinctions - political traditions, administrative and institutional - rule-making processes, institutional and labor - labor agreements, labor and territorial distinctions - localizations of the population.

Coincidence of a framework of the country, from which experience appears, and a country framework where this experience is used defines the area of successful application of foreign experience.

In view of the specified factors, it is necessary to develop strategic priorities of development of the budgetary system which functioning will define in many respects achievement of the objectives of federal policy of regional development.

Key words: foreign experiment, federal policy, framework on application of foreign experience.