Шеожев Х.В. [1], Конищев Е.С. [1], Карпухина Е.Е. [1]
[1] Институт региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

Анализ мирового опыта управления территориями с низкой финансовой устойчивостью

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:
Шеожев Х.В., Конищев Е.С., Карпухина Е.Е. Анализ мирового опыта управления территориями с низкой финансовой устойчивостью // Креативная экономика. – 2021. – Том 15. – № 11. – С. 4147–4164. doi: 10.18334/ce.15.11.113754

АННОТАЦИЯ:
Статья посвящена анализу и систематизации механизмов повышения финансовой устойчивости в зарубежных странах. Актуальность исследования обусловлена необходимостью внедрения механизмов повышения финансовой самостоятельности регионов с низкой финансовой устойчивостью. Методология исследования базируется на применении системного, сравнительного, когнитивного методов анализа. В работе рассмотрены общие подходы к пониманию природы финансовой устойчивости территории, проведен комплексный анализ практических инструментов, используемых в Канаде, США, Европейском союзе, некоторых странах Латинской Америки. В результате проведенного исследования было выделено семь наиболее эффективных инструментов повышения финансовой устойчивости, которые представлены наиболее развернуто на основе положительного опыта их применения в ряде стран: региональные институты развития, механизм побратимства территорий, индикативное планирование, развитие собственного доходного потенциала, эффективная система управления муниципальным долгом, особые региональные программы и льготы, механизмы управления региональными финансами и распределения межбюджетных трансфертов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: регион, финансовая устойчивость, межрегиональное взаимодействие, межбюджетные отношения, региональное развитие

ОБ АВТОРАХ
Шеожев Хасанби Владимирович, заместитель директора Института региональной экономики и межбюджетных отношений, доктор экономических наук, профессор (KVSheozhev@fa.ru)
Конищев Евгений Сергеевич, стажер-исследователь Института региональной экономики и межбюджетных отношений (ESKonishchev@fa.ru)
Карпухина Елена Евгеньевна, лаборант-исследователь Института региональной экономики и межбюджетных отношений (EEKarpukhina@fa.ru)

издательство КРЕАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

Sheozhev Kh.V. [1], Konishchev E.S. [1], Karpukhina E.E. [1]

[1] Institute of Regional Economics and Inter-Budgetary Relations of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Russia

Analysis of the world experience in managing territories with low financial stability

CITE AS:

Sheozhev Kh.V., Konischev E.S., Karpukhina E.E. (2021) Analiz mirovogo opyta upravleniya territoriyami s nizkoy finansovoy ustoychivostyu [Analysis of the world experience in managing territories with low financial stability]. *Kreativnaya ekonomika. 15*. (11). – 4147–4164. doi: 10.18334/ce.15.11.113754

ABSTRACT:

The article is devoted to the analysis and systematization of mechanisms for improving financial stability in foreign countries. The relevance of the study is due to the need to introduce mechanisms to increase the financial independence of regions with low financial stability. The methodology of the study is based on systematic, comparative, and cognitive methods of analysis. The article considers general approaches to understanding the nature of the financial stability of the territory. A comprehensive analysis of practical tools used in Canada, the United States, the European Union, and some Latin American countries was conducted. As a result of the study, seven most effective tools for improving financial stability were identified. The tools are presented in the most detailed way based on the positive experience of their application in a number of countries. These tools are as follows: regional development institutions, the mechanism of twinning territories, indicative planning, the revenue potential development, an effective system of municipal debt management, special regional programs and benefits, mechanisms for managing regional finances and the distribution of inter-budget transfers.

KEYWORDS: region, financial stability, interregional cooperation, inter-budgetary relations, regional development

JEL Classification: H67, R12, R13

Received: 30.10.2021 / **Published:** 30.11.2021
© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Sheozhev Kh.V. (KVSheozhev@fa.ru)

Введение

В 45-м выпуске доклада Всемирного Банка об экономике России от 26 мая 2021 года освещалось, что финансовое положение ряда регионов страны продемонстрировало рост долговой нагрузки. По сравнению с 2019 годом в 2020 году число субъектов Федерации, исполнивших бюджет с дефицитом, выросло с 34 до 57. Рост уровня долга регионов составил 18,1% г./г. В 2020 году консолидированный долг регионов составил 23,1% от объема доходов [1].

Актуальность. Низкая финансовая устойчивость регионов является одной из наиболее важных проблем, существующих на протяжении многих лет в политической практике Российской Федерации. Так, в 2017 году на заседании госсовета Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин призвал улучшать финансовое положение региональных бюджетов и вести активную работу по сокращению их долговой нагрузки (в том числе коммерческой). С начала 2000-х годов до 2015 года в стране осуществлялась федеральная целевая программа, направленная на «сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов». Устойчивое финансовое положение территорий страны, в которых проживает большая часть населения, создает условия для развития человеческого капитала, модернизации инфраструктуры и увеличивает экономический потенциал всего государства.

Опыт зарубежных стран в контексте повышения финансовой состоятельности территорий является ценным опытом, пригодным для российской практики. Эффективные инструменты воздействия, продемонстрировавшие свою состоятельность в других государствах, с таким же успехом могут быть использованы и в нашей стране. Анализ и обобщение мирового опыта (опыта Европейского союза, Соединенных Штатов Америки, Канады и ряда стран Латинского континента) в решении проблем, связанных с финансовой устойчивостью территорий, представляется для научного сообщества источником для выработки эффективных механизмов и инструментов для решений подобных проблем в Российской Федерации.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы через комплексный анализ мирового опыта выделить ряд эффективных инструментов для повышения финансовой состоятельности территорий Российской Федерации.

Методология исследования базируется на применении системного, сравнительного, когнитивного методов анализа.

Научная новизна работы заключается в доработке существующих или разработке новых действенных механизмов, позволяющих улучшить финансовое положение территорий страны.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

Мировой опыт управления развитием территории с низкой финансовой устойчивостью

Финансовая устойчивость характеризуется «эффективностью и сбалансированностью финансовых потоков внутри территориальной системы для ее устойчивого социально-экономического развития» [2] *(Shedko, 2016)*. При этом одним из ключевых ее факторов в контексте регионов выступает их финансовая самостоятельность, а также степень зависимости от средств вышестоящего уровня власти. Как показывает практика, формирование финансовой и бюджетной устойчивости на региональном уровне является ключевым условием для устойчивого развития страны в целом.

Мировой опыт развития территорий с низкой финансовой устойчивостью представлен разнообразными инструментами, многие из которых успели положительно зарекомендовать себя за довольно длительную историю применения (начиная с послевоенного периода), другие, наоборот, получили развитие в последнее десятилетие. Проведенное исследование позволило выделить наиболее эффективные механизмы для дальнейшего анализа:

- региональные институты развития; механизм побратимства территорий;
- индикативное планирование;
- развитие собственного доходного потенциала;
- эффективная система управления муниципальным долгом;
- механизмы управления региональными финансами и распределения межбюджетных трансфертов.

1) Региональные институты развития

Региональные институты развития представляют собой деятельность специализированных квазигосударственных организаций для повышения устойчивости развития территориальных образований. Они предназначены для решения определенных проблем данных территорий: дисбаланс развития, низкая финансовая устойчивость, институциональные провалы рынка, низкий уровень инвестиционной привлекательности территории, низкий уровень инноваций, изношенная экономическая и социальная инфраструктура [2] *(Shedko, 2016)*.

Многие страны формируют «специализированные агентства регионального развития», которые «выступают в качестве оператора и координатора всех значимых проектов региона» [3] *(Gorbov, 2015)*. Таким образом, они выполняют роль «моста» между центральным правительством и региональными/местными властями, а также бизнес-сообществом и населением.

Такими организациями в Европейском союзе (далее – ЕС) являются фонды, которые были созданы для развития отсталых территорий, к основным из них можно отнести:

– Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund) – для снижения диспропорций в развитии отдельных неблагополучных (периферийных и депрессивных) регионов стран ЕС;

– Европейский социальный фонд (European Social Fund) – для поддержки занятости, улучшения социальной сплоченности за счет перераспределения финансов в пользу менее развитых регионов.

Опыт Великобритании показывает, что агентства регионального развития (АРР), представленные вневедомственными общественными организациями, используются только для развития определенных территорий страны. Исследование, проведенное PricewaterhouseCoopers, продемонстрировало, что АРР смогли генерировать £4,5 для местной экономики с каждого фунта государственных расходов.

Активно использует механизм региональных институтов развития Канада почти во всех своих провинциях. Все региональные агентства Канады делают упор непосредственно на развитие бизнеса и инноваций, что легло в основу экономического роста регионов для создания рабочих мест и будет способствовать выполнению основной задачи – укрепление среднего класса [4].

В Мексике для субсидирования займов штатов можно обратиться в Мексиканский банк развития (Banobras) или Межамериканский банк развития.

Активным применением институтов регионального развития известны и США. Так, в 70-х гг. для нивелирования экономических различий и решения проблемы хронической бедности в зоне гор Аппалачей было создано региональное экономическое агентство развития – Аппалачинская региональная комиссия, АРК (Appalachian Regional Commission), которая представляет собой объединение федеральных, региональных и муниципальных представителей власти, ведущих работу по пяти стратегическим направлениям: создание экономических возможностей для устойчивого развития; развитие рынка труда; инвестирование в объекты инфраструктуры первой необходимости, включая развитие системы автомобильных дорог Аппалачей; использование природных и культурных ресурсов; укрепление лидерства и потенциала местных сообществ[1]. Механизм стимулирования экономического развития выгля-

[1] Официальный сайт Аппалачинской региональной комиссии, АРК (Appalachian Regional Commission). [Электронный ресурс]. URL: https://www.arc.gov/ (дата обращения: 20.10.2021).

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

дит следующим образом: Конгресс США ежегодно выделяет финансирование, которое АРК после анализа распределяет на проекты посредством грантов, заявки по которым направлены на решение не только экономических, но и социальных проблем. Таким образом, комиссия представляет собой партнерство «снизу вверх», позволяя местным сообществам адаптировать поддержку к их индивидуальным потребностям. При этом специфика деятельности данной комиссии заключается в возможности проведения оценки состояния отдельных частей региона и соответствующей корректировки целей, а также ориентации на поддержку инфраструктурных проектов, а также направленных на диверсификацию экономической специализации региона. Опыт работы АРК мировым экспертным сообществом высоко оценен и рекомендован для применения на проблемных территориях.

Деятельность федерального партнерства Региональной администрации Дельты (The Delta Regional Authority, DRA), созданного в 2000 г., строится на схожих принципах с АРК, основной целью которого является улучшение экономического состояния региона по следующим направлениям: общественная инфраструктура в изолированных и депрессивных районах; транспортная инфраструктура; развитие предпринимательства; развитие трудовых ресурсов с акцентом на использовании потенциала государственных учебных заведений на территории региона; здравоохранение[2]. За двадцать лет существования данного института развития удалось достигнуть положительных тенденций роста уровня дохода, снижения уровня безработицы и детской нищеты.

Также следует выделить Администрацию долины реки Теннесси, АДТ (Tennessee Valley Authority, TVA), американскую федеральную корпорацию, созданную для экономического развития одного из самых депрессивных регионов США, который особенно сильно пострадал от Великой депрессии. Помимо функций регионального агентства экономического развития АДТ также осуществляла контроль за водным режимом рек, за энергетическими объектами и аграрными территориями. Финансирование посредством АДТ направлялось в соседние штаты, на территории которых располагались энергетические объекты, находящиеся в собственности АДТ, на приобретение и строительство объектов энергетической инфраструктуры[3]. Опыт АДТ послу-

[2] Официальный сайт федерального партнерства Региональной администрации Дельты (The Delta Regional Authority, DRA). [Электронный ресурс]. URL: https://dra.gov/ (дата обращения: 20.10.2021).

[3] Официальный сайт Администрации долины реки Теннесси, АДТ (Tennessee Valley Authority, TVA). [Электронный ресурс]. URL: https://www.tva.com/ (дата обращения: 21.10.2021).

жил моделью для последующих усилий органов власти по модернизации аграрных сообществ в США, а создание масштабной энергетической базы послужило стимулом к развитию промышленности региона, что смогло привести к качественным социальным изменениям уровня доходов граждан.

2) Индикативное планирование

Положительный опыт: Япония, Испания, Франция

Механизм индикативного планирования заключается в разработке плана по развитию территории на основе формирования системы показателей, имеющих принципиальное значение непосредственно для данного территориального образования. На сегодняшний день для достижения финансовой устойчивости территории разрабатываются индикаторы, которые позволяют отследить характер, динамику и направление развития территориального образования, мониторинг индикаторов помогает определять улучшения или ухудшения, т.е. проследить, как территория приобретает устойчивость.

Форма механизма индикативного планирования может быть представлена в виде:

– цельного структурированного документа (плана), отражающего экономическую стратегию развития территории на определенный период;

– системы документов (прогнозы, программы и т.д.), взаимосвязанные в процессе их разработки и подготовки [5] *(Vaysman, Boos, 2012)*. Подобный подход активно применяется в США.

Основные типы планов:

– конъюнктурный. Формируется на базе системы факторов и показателей, определяющих социально-экономическую конъюнктуру. Соответствующий тип планирования широко применялся в процессе развития нескольких провинций Канады;

– структурное планирование. Включает процесс согласования аспектов и направленности планирования между интересами государства и представителей бизнеса (часто посредством формирования контрактных отношений) в рамках реализации адресной политики государства, направленной на отдельные регионы или отрасли экономики. Структурное планирование имеет широкую практику применения в Японии;

– стратегический тип планирования представляет собой самый долгосрочный тип планирования, так как максимально интегрируется с долгосрочной общенациональной экономической политикой. До сих пор применяется в долгосрочных прогнозах в США.

Таким образом, механизм индикативного планирования за длительное время своего существования (с 40-х гг. XX века) успел зарекомендовать

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

себя как эффективный инструмент территориального развития. Однако для использования зарубежных моделей индикативного планирования на практике для регионального развития на территории РФ необходимо учитывать специфику российской экономики в целом, потенциал регионов, что требует разработки целостной концепции индикативного планирования на общенациональном уровне и в пределах регионов [6] *(Zinchuk, Makekadyrova, 2018)*.

3) Развитие собственного доходного потенциала

Зарубежные исследования выделяют два основных принципа для определения местных доходов территориального образования:

– внутренние источники дохода для финансирования и обеспечения основных услуг населению. Фактически данные доходы получаются в результате текущих процессов, и определение критериев их получения находится в ведении местных органов власти. Самые основные из них – это налоги и сборы [7] *(Hajolou, Mirehei, 2018)*;

– внешние источники дохода, которые обеспечиваются институтами, выходящими за рамки ведения муниципальных органов. Данный источник дохода имеет менее значимую роль, чем предыдущий. Может быть представлен межправительственными средствами [8] *(Montazei Khodaei, 2012)*.

Так, «в Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Португалии, Венгрии и Словении собственные доходы территориальных образований в большей части формируются за счет местных налогов» [9] *(Orlova, 2017)*. В свою очередь, «в Литве, Эстонии и Чехии собственные доходы бюджетов в основном складываются из отчислений от общегосударственных налогов. В Финляндии 2/3 собственных доходов – средства, получаемые от муниципальных компаний, оказывающих населению коммунальные услуги» [9] *(Orlova, 2017)*. В то же время большое количество стран Восточной Европы применяют централизованную модель межбюджетных отношений, доля собственных доходов местных бюджетов составляет порядка 10%, что говорит о невысоком уровне их самостоятельности [10] *(Yuldasheva, 2016)*.

В 2009 г. Программа ООН по населенным пунктам (United Nations Human Settlement Program) предоставила руководство по финансированию территориальных расходов. Согласно проведенному исследованию, местное налогообложение признано самым основным источником финансирования [11].

Сбалансированная система налогообложения обеспечивает финансовую самостоятельность территориального образования. Если брать в пример развитые европейские страны, то стоит отметить, что их налоговая система хоть и различается по странам, но в целом обладает схожими базовыми параметрами, методами, составом местных налогов [12] *(Zharov, 2018) (табл. 1)*.

Таблица 1

Усредненная сравнительная таблица структур доходной части бюджетов (Европа)

	Муниципальный уровень	Государственный уровень	Региональный уровень
Общая сумма (млн/евро)	30, 09792	5,0072	4,69
Собственные доходы	31,5%	12,8%	6,4%
Доля всех налогов центрального правительства	22,1%	14,5%	25,9%
Гранты общего назначения	28,89%	45,9%	14,3%
Гранты специального назначения	17,6%	25,8%	53,4%

Источник: составлено по материалам John Loughlin, John Kincaid and Wilfried Swenden. Routledge Handbook of Regionalism and Federalism. – Abingdon: Routledge, 2013. DOI: 10.4324/9780203395974.

4) Эффективная система управления региональным долгом

Обеспечению финансовой стабильности территориального образования также способствует эффективная существующая модель региональных заимствований [13] *(Stroev, Milchakov, Pivovarova, 2021)*. Для этого опыт европейских стран предлагает следующие меры: «регулирование региональных заимствований, правила использования заемных средств, специфицированный набор долговых инструментов, установленный объем заимствований и верхний возможный уровень долга» [14] *(Zamyatina, 2011)*.

Вводимые ограничения могут быть представлены в виде:

1) прямых ограничений:

– ограничения объема заимствований и выполнение сбалансированных показателей долговой нагрузки;

– лимит расходов на обслуживание долга, процентной ставки;

2) косвенных:

– закрытый перечень целевого назначения долговых средств;

– снижение бюджетного дефицита за счет утверждения бюджета вышестоящими органами власти.

Обращаясь к лучшим зарубежным практикам, можно выделить следующие механизмы управления региональным долгом:

1. Лимит на объем задолженности и выполнение сбалансированных показателей долговой нагрузки.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

Во многих развитых странах именно региональные органы власти самостоятельно устанавливают определенные лимитные ограничения на объем собственного долга. Например, в Польше объем прямого долга не должен превышать 60% дохода. В Болгарии уровень заимствований не должен превышать 10% собственных доходов бюджета территориального образования.

В некоторых странах с федеративной системой административно-территориального деления соответствующие самоограничения не представлены, примерами подобных стран могут служить: Австрия, Бельгия и Германия. В регионах таких стран актуально подписание «соглашения о размерах дефицита и снижении долговой нагрузки» – «Пакт стабильности и роста» (Stability and grow Pact).

Если обратиться к примерам стран с нефедеративной формой, то в Италии и Франции центральное правительство применяет прямые и косвенные лимиты заимствований для регионов и провинций. Несоблюдение предписанных ограничений оговорено в законодательстве и предусматривает различного рода санкции. В Норвегии и Италии текущий профицит бюджета должен превышать статью расходов, направленных на обслуживание регионального долга. При нарушении данных норм правительство Норвегии вводит ограничения для региональных властей свободного заимствования, обязуя их запрашивать специальное разрешение на осуществление займов [15] *(Anderson, Curristine, Merk, 2006)*. Во Франции региональная счетная палата (своя для каждого региона) – Chambres régionales ou territoriales des comptes – осуществляет регулирующую функцию в случае нарушения размера дефицита и разрабатывает план мероприятий по стабилизации ситуации на три года.

2. Расходы на обслуживание долга или процентной ставки.

Для Польши и Чехии подобные расходы не могут превышать 12–15% общих доходов. В Хорватии данный уровень составляет 25%. Стоит учесть, что при достижении максимально установленного объема региональной долговой нагрузки вводятся ограничения дефицита бюджета.

3. Правила использования заемных средств.

В целом принципы управления региональным долгом довольно сильно варьируются по странам, однако возможно выделить ряд особенностей, способствующих выстраиванию эффективной системы:

- применение санкций;

В случае несоблюдения установленных ограничений территориальное образование подвергается определенным санкциям: автоматическая корректировка налоговых ставок по региональным налогам, сокращение расходов (Швейцария) [16] *(Deryugin, 2018)*;

- механизмы контроля;

Ежегодные расходы на обслуживание и погашение регионального долга не могут превышать капитальные расходы региона (Индия);

- регулирование темпов роста расходов бюджета региона (США, Австралия).

Обратимся к практике управления задолженностью. Центральное правительство Китая, столкнувшись с проблемой задолженности публично-правовых образований местного уровня, достигшей к 2014 году 24 триллиона юаней (3,81 трлн долл.), разработало следующий ряд мер по ее решению. В октябре 2014 года Государственный совет Китая издал закон, в котором изложены новые руководящие принципы для контроля за задолженностью. В основном они требуют строгого контроля за каналами финансирования местных публично-правовых образований. Кроме того, местные органы власти могут выпускать облигации общего назначения, которые должны быть погашены за счет налоговых доходов бюджета для финансирования проектов социального обеспечения с низким доходом. Однако предоставление гарантий предприятиям, частным учреждениям или физическим лицам без юридического разрешения запрещено.

Помимо этого был изменен закон о бюджете, вступивший в силу с 1 января 2015 года, разрешив всем муниципалитетам выпускать местные государственные облигации на рынок капитала с целью сокращения финансирования за счет более рискованных и менее прозрачных источников. Также правительство предприняло ряд поддерживающих мер, включая осуществление свопов задолженности, поощрение государственного и частного партнерства и расширение полномочий государственных банков.

5) Механизмы управления региональными финансами и распределения межбюджетных трансфертов

Характерной особенностью для межбюджетных отношений в Германии и в Австрии является жесткое регулирование региональными властями взаимоотношений между региональными и муниципальными властями. Соблюдение сбалансированности бюджета осуществляется в процессе принятия федеральной землей местного бюджета. Региональные власти могут отказать в утверждении бюджета, если, на их взгляд, он не отличается сбалансированностью или предвещает повышенный уровень задолженности. Функцию реорганизации и контроля в данном случае перекладывают на Счетную палату. Стоит обратить внимание, что контроль в Германии в большей мере сфокусирован на правовых аспектах, а не на финансовых, одновременно могут применяться санкции (финансовые), если местная администрация не принимает поправок

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

федеральной земли к бюджету. В то же самое время в Германии и Австрии система горизонтального перераспределения бюджетных доходов менее жесткая, чем в других странах.

Десятая глава Основного закона Германии регулирует все межбюджетные трансферты. Немецкий Бундестаг должен придерживаться формулы разумного выравнивания между «финансово сильными и финансово слабо обеспеченными землями, т.е. изъятие средств у «богатых» земель для зачисления их в бюджеты «бедных» земель» [17]. Федеральные земли Германии стараются обеспечить выравнивание бюджетных доходов на уровне среднего отклонения 0,5% по стране. Для этого: происходит оценка финансовой стабильности каждого региона, выявляется демографическая ситуация, после чего применяется индекс выравнивания. Именно такая система позволяет устранять финансовые дефициты более слабых территорий. Практика Германии в данном аспекте интересна тем, что строится на принципах конституционализма и эффективной работе судебных органов [17].

Согласно бельгийской системе межбюджетных трансфертов, регионы получают трансферты на основании трех критериев: население, налоговые поступления от доходов физических лиц и территориальные особенности регионов. Определяющими становятся политические переговоры, в рамках которых необходимо набрать 2/3 голосов. Для функционирования подобной системы были приняты ряд нормативных актов:

– The regionalization law – уровень трансфертов для слабых регионов в размере 28%;

– The special financing act, в рамках данного акта принимались дополнительные соглашения касательно тех или иных регионов.

Опыт Бельгии интересен тем, что управление региональными финансами и межбюджетными трансфертами в меньшей мере зависит от конституционного права, а в большей мере основывается на специальных законах и периодически проходящих политических переговорах, которые на практике обеспечивают гибкий подход.

Объединяет подходы Бельгии и Германии необходимость переговоров и финальной договоренности межу федеральными и региональными органами власти. Между тем для Германии характерна низкая вертикальная несбалансированность в фискальных вопросах, демонстрирующая меньшую важность финансирования слабых регионов, чем в других странах.

Наличие специализированной независимой комиссии в вопросах межбюджетных трансфертов характерно для Индии и Южной Африки.

В Австралии выработана определенная система эффективного взаимодействия. В каждом штате имеется свое казначейство (Treasury Authority), осуществляющее сбор налогов, мониторинг исполнения бюджета, долговой комитет, осуществляющий заимствования для штата и собственный независимый аудит.

По степени децентрализации доходов Россия более приближена к Германии и США, опережая Бразилию, Индию [18] *(Gritsyuk, 2004)*. В Бразилии и Индии используется дифференцированный подход реализации программы регионального развития, охватывающий группы регионов либо отдельный регион. Широко применяются меры стимулирования инвестиций через налоговые льготы, ОЭЗ. Стоит отметить, что в данных странах, применяя механизмы дифференцированного подхода, форматизированный подход к региональной политике отсутствует [19] *(Kazakova, Klimanov, 2018)*.

Для России также интересен опыт США в части наделения территорий бюджетными полномочиями в отношении собственных налогов для реализации принципа конкурентного федерализма, согласно которому субъекты РФ и муниципальные образования конкурируют за источники налоговых и неналоговых доходов. Практика ФРГ по перераспределению прямых налогов для осуществления бюджетного выравнивания также может быть применима в Российской Федерации (например, трансферты в виде фиксированного процента отчислений от налога на добычу полезных ископаемых) [20] *(Kolesov, 2020)*.

Заключение

Отсутствие в мировой практике единых принципов повышения финансовой устойчивости территории способствует применению разнообразных подходов к реформированию финансового процесса региона. Выделено семь наиболее эффективных инструментов повышения финансовой устойчивости, которые представлены наиболее развернуто на основе положительного опыта их применения в ряде стран.

Выявлено, что наличие собственного аудита для территориального образования обеспечивает необходимый минимальный уровень прозрачности. Необходима совокупность использования нескольких механизмов. Такой комплексный подход используют Франция, Канада, США, применяя на практике все рассмотренные механизмы.

Положительным для России опытом можно выделить практику применения местных налогов Бразилии, таких как «компенсационные роялти за разработку нефтегазовых месторождений, развитие гидроэнергетики, иных

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

полезных ископаемых на территории или в прибрежных водах» соответствующей страны [21].

Включение территории в масштабные инфраструктурные проекты можно также выделить в качестве механизма развития территориальных образований. В качестве положительных примеров можно выделить опыт Италии, США. Однако для финансовой устойчивости территории спорным вопросом становится будущая стоимость крупных инфраструктурных проектов [22]. Другим дискуссионным аспектом в данном вопросе становится оценка эффективности данного механизма и его временной горизонт.

ИСТОЧНИКИ:

1. Доклад об экономике России // Всемирный Банк. – 2021. – № 45. – с. 4–60.
2. Шедько Ю.С. Совершенствование механизмов управления устойчивым развитием региона. / диссертация д-ра. экон. наук. Финансовый университет при Правительстве РФ. – Москва, 2016.
3. Горбов В.А. Совершенствование государственной политики с использованием инструментария антикризисного управления. / диссертация канд. экон. наук. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал. – Курск, 2015.
4. Budget 2017: build a strong middle class. Government of Canada: Department of Finance Canada. [Электронный ресурс]. URL: https://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/budget-2017-en.pdf (дата обращения: 21.10.2021).
5. Вайсман Е.В., Боос В.О. Концептуальная модель индикативного планирования регионального развития экономики знаний // Экономика региона. – 2012. – № 4. – с. 130–139.
6. Зинчук Г.И., Макекадырова С.А. Индикативное планирование в развитии аграрных территорий // Вестник РЭУ им. Плеханова. – 2018. – № 5(101). – с. 192–198.
7. Hajolou M., Mirehei M. Financial sustainability of municipalities and local Government in Small-sized Cities // Lex Localis. – 2018. – № 16(1). – p. 77–106.
8. Montazei Khodaei The role of sustainable revenue sources in revenue sources of municipalities // Urban Economy. – 2012. – № 4(13). – p. 25–39.
9. Орлова Е. В. Исследование зарубежного опыта управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований // Вестник университета. – 2017. – № 7–8. – с. 160–166.
10. Юлдашева Н.В. Мировой опыт формирования доходов местных бюджетов (на примере стран Европы) // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 6(48). – с. 82–85.

11. Guide to Municipal finance. UN-Habitant. – 2009. Humanitarian Library. [Электронный ресурс]. URL: https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/2808_alt.pdf (дата обращения: 22.10.2021).
12. Жаров А.С. Зарубежный опты налоговой политики местного самоуправления: перспективы применения в России // Вестник российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2018. – № 3. – с. 436–446.
13. Строев, П.В, Мильчаков М.В., Пивоварова О.В. Опорные регионы пространственного развития России: бюджетный аспект // Финансы: теория и практика. – 2021. – № 2. – с. 53–75. – doi: 10.26794/2587–5671–2021–25–2-53–75.
14. Замятина Н. В. Совершенствование управления субфедеральным и муниципальным долгом в контексте зарубежного опыта // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 32. – с. 39–46.
15. Anderson B., Curristine T., Merk O. Budgeting in Norway // OCED Journal of budgeting. – 2006. – № 6(1). – p. 7–45.
16. Дерюгин А.Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. – 2018. – № 1. – с. 8–35.
17. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
18. Грицюк Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. – Москва: Финасы и статистика, 2004. – 319 с.
19. Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – с. 55–68.
20. Колесов Р.В. Эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами: актуальные проблемы и пути их решения. – М.: Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2020. – 180 с.
21. Управление на местном уровне в развивающихся странах. / ред. А. Шах ; пер. А.Д. Зверев, А.А. Федорук; пер. с англ. О.В. Демидова. – Москва: Весь Мир, 2010. – 330 с.
22. Municipal infrastructure investments and financial sustainability. AMO-York Region Joint Research Report. – 2018. The Canada Community-Building Fund. [Электронный ресурс]. URL: Municipal Infrastructure Investment and Financial Sustainability.pdf (дата обращения: 22.10.2021).

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

REFERENCES:

Doklad ob ekonomike Rossii [Report on the Russian economy]. (2021). *Vsemirnyy Bank*. (45). 4–60. (in Russian).

Regionalnaya politika: zarubezhnyy opyt i rossiyskie realii [Regional policy: foreign experience and Russian realities] (2015). (in Russian).

Upravlenie na mestnom urovne v razvivayushchikhsya stranakh [Local governance in developing countries] (2010). (in Russian).

Anderson B., Curristine T., Merk O. (2006). *Budgeting in Norway OCED Journal of budgeting*. (6(1)). 7–45.

Budget 2017: build a strong middle class. Government of Canada: Department of Finance Canada. Retrieved October 21, 2021, from https://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/budget-2017-en.pdf

Deryugin A.N. (2018). *Subnatsionalnye byudzhetnye pravila: zarubezhnyy i rossiyskiy opyt* [Subnational budget rules: foreign and Russian experience]. *"Economic Policy" Journal*. (1). 8–35. (in Russian).

Gorbov V.A. (2015). *Sovershenstvovanie gosudarstvennoy politiki s ispolzovaniem instrumentariya antikrizisnogo upravleniya* [Improving public policy using anti-crisis management tools] (in Russian).

Gritsyuk T. V. (2004). *Fiskalnyy federalizm i mezhbyudzhetnye otnosheniya* [Fiscal federalism and inter-budgetary relations] (in Russian).

Guide to Municipal financeUN-Habitant. – 2009. Humanitarian Library. Retrieved October 22, 2021, from https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/2808_alt.pdf

Hajolou M., Mirehei M. (2018). *Financial sustainability of municipalities and local Government in Small-sized Cities Lex Localis*. (16(1)). 77–106.

Kazakova S.M., Klimanov V.V. (2018). *Zarubezhnyy opyt primeneniya differentsirovannogo podkhoda v regulirovanii regionalnogo razvitiya* [Foreign experience of application of the differentiated approach in regulation of regional development]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*. (4). 55–68. (in Russian).

Kolesov R.V. (2020). *Effektivnoe i otvetstvennoe upravlenie regionalnymi i munitsipalnymi finansami: aktualnye problemy i puti ikh resheniya* [Effective and responsible management of regional and municipal finances: current problems and ways to solve them] (in Russian).

Montazei Khodaei (2012). *The role of sustainable revenue sources in revenue sources of municipalities Urban Economy*. (4(13)). 25–39.

Municipal infrastructure investments and financial sustainabilityAMO-York Region Joint Research Report. – 2018. The Canada Community-Building Fund. Retrieved October 22, 2021, from Municipal Infrastructure Investment and Financial Sustainability.pdf

Orlova E. V. (2017). *Issledovanie zarubezhnogo opyta upravleniya finansovo-byudzhetnoy nesostoyatelnostyu munitsipalnyh obrazovaniy* [Foreign experience's study of financial and budget municipal insolvency management]. *Vestnik Universiteta*. (7–8). 160–166. (in Russian).

Shedko Yu.S. (2016). *Sovershenstvovanie mekhanizmov upravleniya ustoychivym razvitiem regiona* [Improving the mechanisms for managing the sustainable development of the region] (in Russian).

Stroev, P.V, Milchakov M.V., Pivovarova O.V. (2021). *Opornye regiony prostranstvennogo razvitiya Rossii: byudzhetnyy aspekt* [Regions supporting the spatial development of Russia: budgetary aspect]. *Finance: Theory and Practice*». (2). 53–75. (in Russian). doi: 10.26794/2587–5671–2021–25–2-53–75.

Vaysman E.V., Boos V.O. (2012). *Kontseptualnaya model indikativnogo planirovaniya regionalnogo razvitiya ekonomiki znaniy* [Regional knowledge economy development indicative planning system conceptual model]. *Economy of the region*. (4). 130–139. (in Russian).

Yuldasheva N.V. (2016). *Mirovoy opyt formirovaniya dokhodov mestnyh byudzhetov (na primere stran Evropy)* [World experience in generating local budget revenues (using the example of European countries)]. *Problems of modern science and education*. (6(48)). 82–85. (in Russian).

Zamyatina N. V. (2011). *Sovershenstvovanie upravleniya subfederalnym i munitsipalnym dolgom v kontekste zarubezhnogo opyta* [Improving the management of sub-federal and municipal debt in the context of foreign experience]. *Regional Economics: Theory and Pactice*. (32). 39–46. (in Russian).

Zharov A.S. (2018). *Zarubezhnyy opty nalogovoy politiki mestnogo samoupravleniya: perspektivy primeneniya v Rossii* [Foreign experience of local tax policy: prospects of application in Russia]. *Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. «Political Sciences»*. (3). 436–446. (in Russian).

Zinchuk G.I., Makekadyrova S.A. (2018). *Indikativnoe planirovanie v razvitii agrarnyh territoriy* [Indicative planning in the development of agricultural territories]. *Vestnik REU im. Plekhanova*. (5(101)). 192–198. (in Russian).

ISSN 1994-6929