

ЭКОНОМИКА

И. Ю. Зобова, И. Г. Мальганова¹

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Бюджетная система любого государства отражает правовые, социально-экономические и другие особенности страны. На состояние межбюджетных взаимоотношений больше влияют специфические особенности страны, чем установленное конституцией государственное устройство (унитарное или федеративное). Полагают, что для стран с унитарным государственным устройством более характерна двухъярусная бюджетная система – государственный и местные бюджеты, а для стран с федеративной – трехъярусная: добавляются бюджеты регионов (штатов, провинций, кантонов и т.д.). Стандартная бюджетная методика ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) ориентирована на три уровня власти и, соответственно, на три уровня бюджетов и бюджетных полномочий.² Первый предполагает детальное законодательное закрепление предметов ведения либо за федерацией, либо за регионами. Он эффективен при наличии устойчивой правовой системы и сильного федерального центра. Ему следуют федерации Северной Америки и Западной Европы. Второй вариант, получивший распространение в федеративных государствах Латинской Америки, не требует детальной стратификации компетенции субъектов. И третий – самый сложный, которого придерживаются Россия и Индия, основан на размежевании предметов ведения в сферах: исключительной компетенции федерации, сфере совместного ведения, и сфере исключительной компетенции субъектов федерации. Последний вариант отражает глубину противоречий в историческом развитии государств.

Реформирование бюджетной системы РФ в начале 1990-х гг. было направлено на ее определенную децентрализацию и возрастание роли региональных бюджетов. Так, доля доходов региональных бюджетов в консолидированном

¹ **Зобова Ирина Юрьевна**, старший преподаватель кафедры государственных и муниципальных финансов Института управления и территориального развития Казанского (Приволжского) федерального университета; **Мальганова Ирина Григорьевна**, кандидат географических наук, доцент кафедры территориальной экономики Института управления и территориального развития Казанского (Приволжского) федерального университета.

² В ОЭСР входят: Канада, Франция, Германия, Греция, Италия, Испания, Великобритания, Япония, Австралия, Швеция, Финляндия, Швейцария и др.; с 2010 г. в составе ОЭСР Израиль, Чили, Эстония и Словения.

(совокупном) бюджете РФ впервые превысила долю доходов федерального бюджета в 1993 году, и в 1994 году составила 51,1%. В США аналогичный показатель составляет 54,6%, в Канаде – 67,4%, Швейцарии – 61,1%. Для сравнения в Германии – 42,6%, в Австралии – 46,4% [1, с.36].

В РФ практика длительного применения совместно используемых федерально-территориальных налогов (налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на добавленную стоимость, акцизы) свидетельствует о наличии контроля центра и ограничении самостоятельности властей территорий. Совместные федерально-территориальные налоги также преобладают в доходах региональных бюджетов таких федеративных государств как Швейцария и Германия. Неслучайно подобная модель бюджетных взаимоотношений названа «германской». Антиподом ей выступает децентрализованная «американская» модель, широко использующая собственные (непересекающиеся) налоговые источники. Но эти страны отличает давняя традиция и устойчивая нормативно-законодательная база, четко регламентирующая бюджетные права центра и территорий. Поэтому там невозможна «бюджетная война» центра и территорий, когда регионы отказываются от долевого участия в налогах.

Бюджетный федерализм выражает взаимоотношения органов власти в части бюджетных прав и полномочий на всех стадиях бюджетного процесса. Сущность бюджетного федерализма заключается не только в четком разграничении бюджетных прав и полномочий и автономном функционировании бюджетов разных уровней, но и обязательном выравнивании постоянно возникающих горизонтальных диспропорций. Обеспечение равных возможностей потребления государственных благ (бюджетное выравнивание) достигается использованием бюджетных трансфертов. Величина трансфертов указывает на степень зависимости региональных властей от центра. В РФ объем трансфертов имел хаотичный, бессистемный рост.

Формулы распределения помощи широко используют многие страны (Франция, Австралия, Индонезия, Индия и другие). В отличие от России, где критерием является среднедушевой бюджетный доход, на Филиппинах, например, в формулу выравнивания входят такие критерии, как население и территория; во Франции – число школьников, километры дорог и тому подобное.

Обратим внимание на следующий факт: из 89 существовавших в 90-е годы субъектов Федерации (сейчас их 83) трансферты поступали в абсолютное большинство.¹ Такое положение, на наш взгляд, свидетельствует, что система трансфертов практически с самого начала стала не финансовой помощью, как это принято во всем мире, а модернизированной формой перераспределения финансовых ресурсов. Сохранилась и модернизировалась порочная практика торга и выбивания бюджетных средств, в том числе и официально запланированных поступлений по трансфертам.

¹ По сведениям Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике трансферты должны были получать три четверти регионов, подпадающих под действие критерия бюджетной обеспеченности.

За рубежом к подобным прецедентам можно отнести богатейший штат Саравак в Малайзии, который согласился оставаться в федерации только на условиях предоставления особого налогового статуса. Мусульманская провинция Минданао-и-Кордильера на Филиппинах тоже получила особый режим, опираясь на религиозные и культурные различия в своем противостоянии центру.

Обращает внимание прагматичный подход к проблеме экономического выравнивания регионов США: богатым и перспективным территориям обеспечивать максимально благоприятные условия развития и, опираясь на них, поддерживать нуждающихся. Принимая во внимание объективную невозможность равномерного освоения всей территории РФ, следует внимательно отнестись к американскому опыту.

Децентрализованная (американская) модель бюджетного федерализма более либеральна. России с ее традициями сильного централизованного государства оказалась ближе кооперативная (европейская) модель. Она позволяет, сохраняя достигнутое, постепенно трансформировать бюджетную систему. Именно такая модель и стала формироваться в РФ.

В наследство от СССР России досталась бюджетная система с традициями унитарного государства. Отправной точкой реформирования бюджетной системы считается 1991 год, когда Верховным Советом были приняты законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (10.10.1991) и «Об основах налоговой системы в РФ» (27.12.1991). Первый этап развития бюджетного федерализма длился с 1991 по 1993 год и получил определение этапа «стихийной децентрализации». Необходимо отметить, что бюджетная децентрализация характерна всем странам, вступающим в переходный период реформирования командной экономики.

Несмотря на законы РФ, многие регионы (в первую очередь, национальные республики), пользуясь слабостью центральной власти, в одностороннем порядке присваивали себе бюджетные права (например, одноканальная система расчетов с федеральным бюджетом). Суть одноканальной системы заключается в том, что все мобилизуемые в регионе доходы зачисляются сначала в бюджет региона, откуда вышестоящий бюджет получает свою долю. Подобная уникальная система действует в Китае с 1988 года.

«Особая модель» Республики Татарстан (РТ) ведет отсчет с 29 августа 1991 года, когда Верховный Совет республики принял декларацию о государственном суверенитете. По Конституции 1992 года республика – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированный с Российской Федерацией (с 1994 г. – объединенный с РФ). Присвоение бюджетных прав позволило профинансировать дополнительные социальные программы и сохранить дотации на широкий круг потребительских товаров, и также, фактически, явилось составной частью политики, получившей в РТ название «политики мягкого вхождения в рынок». В 1994 году, как приложение к договору

о разграничении полномочий, было заключено соглашение между правительствами РФ и РТ «О бюджетных взаимоотношениях между РФ и РТ» сроком на 5 лет, которым официально были узаконены особые привилегии. Спустя два года политический советник президента РТ Р. Хакимов признал, что размер «выбитых» привилегий прямо зависел от политических возможностей региона [2].

Соревнование регионов в области межбюджетных взаимоотношений с центром привело к тому, что почти три четверти средств из федерального бюджета поступало в регионы в виде взаимных зачетов и косвенных дотаций, тогда как хорошо контролируемые, нормативные методы регулирования бюджетных отношений не получили развития. Увеличивался разрыв между максимальным и минимальным уровнями средних доходов населения по регионам. Уровень жизни населения регионов различался более чем в 2 раза, а показатель ВВП на душу населения – в 18 раз [3]! «Богатые» регионы отличал высокий удельный вес добывающих и экспортных отраслей; «бедными» оказались регионы, в структуре экономики которых преобладали отрасли, оказавшиеся в кризисе вследствие проводимой центром политики финансовой стабилизации, то есть сокращения государственных расходов (главным образом территории, характеризующиеся высоким удельным весом военно-промышленного комплекса, легкой и текстильной промышленности; среднедушевой доход здесь даже не достигает величины прожиточного минимума).

Таким образом, заявленной политики горизонтального выравнивания не проводилось, а в методике горизонтального выравнивания фактор региональной дифференциации денежных доходов не учитывался практически с самого начала реформ. Тем самым, Россия стала уподобляться Нигерии, где сами формулы распределения меняются почти что ежегодно.

В 1998 году, пробивая налоговые льготы для ЕЛАЗа (г. Елабуга, Республика Татарстан), премьер-министр региона не поддержал предложения российского министра финансов о создании в РТ российского казначейства. Тем не менее, нельзя не признать, что федерализация России, сопровождаемая динамичной конкуренцией властных структур, в определенной степени была направлена на выстраивание эффективных межбюджетных взаимоотношений, призванных снизить стоимость услуг государства.

В 1996 - 1997 гг. в России проявлялось стремление отойти от традиционной «европейской» кооперативной модели с ее совместными налогами – в пользу «справедливой» американской (проект Налогового кодекса). Полагалось, что это должно положить конец выбиванию привилегий и дальнейшему обнищанию давно уже «бедных» территорий [4,с.2]. В децентрализованной (американской) модели налоговые источники всех трех уровней власти обособлены. При этом федеральная налоговая система аккумулирует до 70% общей доходной массы; системы 50 штатов – до 20%; и местные налоговые системы – около 17%. С 1950 по 1995 гг. доля расходов федерального бюджета США

увеличилась с 16% ВВП до 21,7% ВВП, что указывало на последовательное усиление централизации государственных финансов США. Однако наблюдатели единодушно отмечают, что статус штатов по-прежнему остался очень высоким.

Проведенный анализ свидетельствует об ограниченном характере финансовых технологий, игнорировании контекста системных изменений, необходимости территориально-экономической реструктуризации и повышения экономической самодостаточности населения. Стандартная модель бюджетного федерализма предполагает закрепление за каждым уровнем достаточного количества доходных источников для обеспечения необходимой самостоятельности территорий. Первое институциональное преобразование регулирующих доходов в закрепленные произошло в 1994 г. путем разделения между бюджетами ставок налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц. В 1996 г. принимается решение стабилизировать на более длительные сроки нормативы отчислений в региональные бюджеты НДС и акцизов. Территориям предоставлены дополнительные права по введению местных налогов.

Вместе с тем, формальный характер бюджетно-налоговой децентрализации, субъективизм и низкая правообеспеченность всего процесса разграничения полномочий не привели к экономической независимости субфедеральных и местных бюджетов.

Если федерализм нередко рассматривается как феномен «вертикальной демократии», то местное самоуправление (local government), которое функционально обособлено, – как некая особая (четвертая) власть. Муниципальные территории, по определению, управляются не государственной бюрократией, а самим заинтересованным свободным населением. Главный признак и главная гарантия самоуправления – выборность.

Управление связано с предоставлением услуг, и в целях его эффективности публичная власть отделена от общества. Муниципалитеты даже называются «публичными корпорациями». В отличие от частных корпораций деятельность муниципалитетов не может выходить за строго отведенные законом рамки. Их основными правами являются: введение и взимание налогов; обеспечение правопорядка; право принудительного выкупа собственности. А также, так называемые факультативные полномочия, как обеспечение досуга, обслуживание и т.п.

В США местные власти около половины всех доходов получают в рамках своих полномочий вводить налоги и сборы. Еще треть доходов приходится на гранты вышестоящих бюджетов. Профессор экономики Дж. Хиви полагает, что «полномочия местных органов власти в сфере налогообложения и сбора различных платежей соответствуют обязательствам местных властей по предоставлению услуг для своего населения» [5]. Местные власти не разделяют суверенитет с суверенными штатами, тем не менее, заметное расширение функций федерального центра с 30-х гг. XX века способствовало ограничению контро-

ля штатами местных органов власти. Обращает внимание и следующее проявление децентрализации: кроме местных властей (графств, муниципалитетов и тауншипов), которые являются правительствами «общего назначения», существуют органы власти специального назначения, или специализированные структуры, выделяемые не по территориальному, а по отраслевому признаку, например, школьные округа, которые могут включать несколько муниципалитетов. В этой связи следует отметить, что более 60% субсидий американских штатов местным органам власти приходится на поддержку государственного начального и среднего образования.

В современном Китае главным направлением политических реформ является расширение практики выборов на альтернативной основе. Они проводятся в Китае на уровне волостей, постепенно распространяются и на уезды. Еще в 1987 г. правительство КНР запустило программу самоуправления на сельском уровне, а вскоре Министерство по гражданским делам ввело систему выборов в органы местного самоуправления, позволившую жителям деревень самим выбирать руководителей на местах. Постепенно институт выборов в местные органы власти распространился практически на все деревни страны, в результате чего установилась простая децентрализованная система регулирования и контроля между главой сельского комитета и сельским собранием.

В РФ конституционным закреплением негосударственного статуса муниципальные образования оказались выведены из сферы бюджетного федерализма. В общих расходах консолидированного бюджета доля местных бюджетов, как правило, росла, тогда как в доходах падала. Это при том, что основные социальные обязательства государства (образование, здравоохранение, ЖКХ, и др.) финансируются бюджетами муниципий. Местные власти более подотчетны населению, и перераспределение полномочий с регионального на местный уровень способствует ускорению социально-экономического развития. В свою очередь, в наблюдаемый период отмечался значительный рост доли расходов региональных бюджетов при резком увеличении доли бюджетных доходов. Региональный бюджет – финансовая опора власти субъектов федерации – более далек от нужд многочисленных индивидуальных агентов, чем бюджеты местного самоуправления. Во многом обоснованы обвинения в «иррациональности» значительной части региональных расходов (содержание неэффективных предприятий и т.п.). Неоднократно предлагалось проанализировать деятельность учрежденных администрациями финансовых и коммерческих посредников, добиться «прозрачности» территориальных бюджетов (особенно внебюджетных фондов). Американский опыт децентрализации и ограничения диктата субнациональной власти находит все больше сторонников в России. Местное самоуправление выделяется как ключевое звено в цепи «центр – периферия» и может быть значительно эффективнее федерализма: «...России в ее нынешнем состоянии более подходит модель унитарного демократического государства, с развитым местным самоуправлением, чем многоуровневая

модель «федерализм + местное самоуправление» [6, с.78]. При всей спорности предлагаемого варианта разрешения проблемы, нельзя не отметить такого позитивного обстоятельства, как стремление активизировать нижние уровни иерархии. На наш взгляд, предлагаемое решение может и должно способствовать самореализации широких слоев населения.

Оздоровление финансов, преодоление кризиса формируемой модели бюджетного федерализма возможно путем системной модернизации социально-экономических отношений.

В большинстве субъектов федерации существующие институциональные ограничения сохраняют стимулы непроизводительной деятельности. Лица, принимающие решения (предприниматели) всегда чувствительны к издержкам перестройки институциональной структуры. Восприятие активной личности при неблагоприятном развитии событий может склонить ее к поиску выгод в политической сфере и инициированию процесса кардинальных институциональных изменений. Как правило, институциональные изменения не выходят за рамки, очерченные переговорной силой заинтересованных сторон. Таким образом, заданная траектория развития институциональных изменений не может способствовать снижению издержек экономических и политических транзакций и быстрому формированию эффективных рынков.

Дисбаланс власти и общества, блокирующий достижение эффективных конвенций, специфицировал процесс становления федеративных институтов. Обеспокоенный необходимостью сохранения «вертикали власти», центр охотно разменивал бюджетные и властные привилегии на политическую лояльность, способствуя консервации кланово-корпоративных структур. Таким образом, выстроенную «вертикаль власти» есть все основания рассматривать, как неформальный институт консервации «status quo» в регионах.

С 1998 г. была начата очередная перестройка межбюджетных отношений, сопровождаемая отступлением от принципов бюджетного федерализма. Норматив отчислений НДС в бюджеты субъектов федерации сократился с 25 до 15%. С 2005 г. в федеральный бюджет зачисляется 95% налога на добычу полезных ископаемых по нефти [7, с.82]. При этом следует отметить, что в государствах с федеративным устройством доходы от нефти, как правило, концентрируются в центральном бюджете [8, с.56]. Статьей 14 Налогового кодекса из семи региональных налогов оставлено три: налог на имущество предприятий, налог на игорный бизнес, транспортный налог. Из пяти местных осталось два: земельный налог и налог на имущество физических лиц (ст. 15 НК). Вместо одного ФФПР появилось шесть региональных фондов, вместо ФФПМО (Фонда финансовой поддержки муниципальных образований) – шесть муниципальных. Проводится линия на замену регулирующих налогов субсидиями и дотациями, нормативы отчислений подлежат ежегодному пересмотру.

В 2001 г. РФ стала платить налоги на общих основаниях. При этом, была принята федеральная целевая программа «Социально-экономического раз-

вития РТ до 2006 г.». Размер выделяемых средств по ней составил 63 млрд. руб. Средства выделялись, главным образом, в форме трансфертов. В связи с этим, заслуживает внимания точка зрения, согласно которой «трансферт – эффективная превентивная мера против местного сепаратизма» [9, с.85]. С тем, что местная политическая элита рассматривает трансферт как привилегию, можно согласиться; что это не будет способствовать расширению налоговой базы – тоже. Но РФ не Дания, а РТ не Фарерские острова. В нашем случае трансферт – не «механизм поощрения неконкурентоспособности», а элемент политического торга.

Анализ показывает, что вакуум общенационального согласия по ряду ключевых вопросов государственного строительства – главный фактор расширения сферы неэффективных институционально-правовых режимов, закрепляющих межрегиональное неравенство и разрыв в среднедушевых доходах населения. Признанным форвардом межрегиональной дифференциации является Москва, сконцентрировавшая государственную власть, международные обмены и финансовые ресурсы. По ней, в соответствии с экспортно-сырьевыми возможностями и политическим весом, ранжированы все остальные территории, подавляющее большинство из которых – бюджетные реципиенты. Низкий платежеспособный спрос в депрессивных регионах стал главным мультипликатором дальнейшего усиления межрегионального неравенства.

В целом, анализ межбюджетных отношений и институционального «насыщения» территориальной организации РФ показывает отсутствие твердых «правил игры», их постоянные изменения, следствием чего и является низкая правовая культура.

Вместе с тем, в глобализирующемся социуме, где растет значение неправительственных форм организации сотрудничества по широкому спектру объективных реальностей, появляются дополнительные возможности снятия напряжения между центром и периферией. Проблема заключается в принципах деволюции, т.е. передачи полномочий нижестоящим субъектам. Не исключено, что властные полномочия могут трансформироваться в способность организации территорий, направленной на выстраивание эффективной траектории движения в условиях глобализации. С наступлением нового тысячелетия российские регионы уже исследуются как культурно-исторические, географические, экономические, этнокультурные и административные реальности [10, с.104].

Институциональные трансакции нуждаются в либерализации режима. В политической сфере либерализм развивается по парламентскому пути. Парламентская модель легко дискредитирует себя, когда она насаждается на неподготовленную почву. Для многих территорий Российской Федерации ситуацию усложняет этнокультурная и конфессиональная чересполосица, затрудняющая эффективную самоорганизацию. Для части российской бюрократии харак-

терны примордиально интегрированные властные сети, т.е. состоящие из родственников, представителей одного клана и национальности.

Сегодня перед государством стоит задача развивать тенденцию к повышению эффективности власти на местном уровне. Не изменяя стратегическим приоритетам, целесообразно использовать характерный для России принцип персонификации власти. По опыту США персонифицированное управление востребовано в больших муниципальных субъектах, отличающихся значительной дифференциацией населения и элиты. При этом большой интерес вызывают появившиеся в последнее время территории общественного самоуправления (ТОС), не являющиеся юридическими лицами. Недолгий опыт ТОС нуждается в осмыслении и оценке как пример партнерских отношений в публичной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма. // Вопросы экономики. 1995. №8. С.30-40.
2. Хакимов Р. Асимметричность Российской Федерации: взгляд из Татарстана. Доклад на семинаре «Асимметричность федерации». - М., 1996.
3. Лексин В. Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. №3. С. 18 – 38.
4. Бобков В. Доходы и уровень жизни // Экономика и жизнь. 1997. № 14. С. 2.
5. Хиви Дж. Финансы местных органов власти в США // Финансы. 1995. № 10. С.43-48.
6. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность». 2005. № 6. С.78.
7. Швецов Ю. Эволюция российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 82.
8. Гурвич Е., Вакуленко Е., Кривенко П. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах // Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 56.
9. Буланин Н., Щербак А. Трансферты против сепарации: опыт Дании и России // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11. С. 85.
10. Суханов В. Региональная идентичность в контексте глобализации: теоретический анализ // Международная экономика и международные отношения. 2009. №1. С. 104.