

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ И КИТАЙСКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ ЦЕНТРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ¹

Денис Валентинович Кадочников,
кандидат экономических наук, доцент,
Санкт-Петербургский государственный университет,
старший научный сотрудник,
МЦСЭИ «Леонтьевский центр»,
г. Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

Статья посвящена сопоставлению правовых принципов и практики межбюджетных отношений между центральными и региональными властями в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике. Актуальность межстранового сравнительного анализа в этой сфере обусловлена тем огромным значением, которое межбюджетные отношения имеют в настоящее время в обеих странах. Одинаково сталкиваясь с необходимостью сглаживания межрегиональных различий, развития отстающих регионов без ущерба для регионов – локомотивов экономического роста, создания стимулов для региональных властей по развитию собственных доходных источников, Россия и Китай в настоящее время придерживаются разных подходов к решению этих задач. Между тем по многим показателям социально-экономического развития, по подушевым параметрам бюджетов российские и китайские регионы достаточно сходны. С учетом этого некоторые элементы китайской практики межбюджетных отношений и организации бюджетной системы в целом могут представлять интерес для Российской Федерации как примеры относительно передовой практики, эффективность которой подтверждается высокими темпами социально-экономического развития, демонстрируемыми Китайской Народной Республикой на протяжении многих лет. С оговоркой о наличии определенных конституционных ограничений, связанных с федеративным устройством российского государства, можно утверждать, что элементы китайской модели могут, как минимум, рассматриваться в качестве одной из возможных стратегических альтернатив при выборе направлений совершенствования или реформирования российской бюджетной системы. Централизация доходов при радикальной децентрализации расходов выступает, вероятно, наиболее интересной специфической чертой китайской бюджетной системы; она, как представляется, является возможным решением проблемы обеспечения заинтересованности субнациональных властей в региональ-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 16-02-00333 «Бюджетный федерализм и стимулы к развитию рыночных институтов в регионах Российской Федерации».

ном развитии при одновременном сохранении инструментов контроля над ними со стороны центральных властей.

Ключевые слова: Россия; Китай; регионы; налогово-бюджетная система; субнациональные финансы; межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты

RUSSIAN FEDERATION AND PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: SIMILARITIES AND DISTINCTIONS IN THE FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND REGIONAL AUTHORITIES

Denis Kadochnikov,

Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor,
Saint Petersburg State University,
Senior Researcher,
International Centre for Social and Economic Research «Leontief centre»,
Saint Petersburg, Russia,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

The paper compares legal foundations as well as practices of intergovernmental fiscal relations between central and regional authorities in the Russian Federation and in the People's Republic of China. The relevance of such cross-country comparative analysis follows from the huge importance of intergovernmental fiscal relations now in both countries. Equally faced with the challenges of mitigating regional disparities, of developing lagging regions without prejudice to regions driving economic growth, of creating incentives for regional authorities to develop their own revenue sources, Russia and China currently adhere to rather different approaches to solving these problems. Meanwhile, in terms of many indicators of socio-economic development, such as per capita parameters of budgets, Russian and Chinese regions are quite similar. With this in mind, some elements of the Chinese practice of intergovernmental fiscal relations and of the organization of the budget system in general can be of interest for the Russian Federation. They can be viewed as examples of good practice, the effectiveness of which is confirmed by higher rates of socio-economic development, which People's Republic of China demonstrates for many years. Notwithstanding certain constitutional restrictions related to the federal nature of the Russian state, it can be argued that some elements of the Chinese model can at least be seen as possible strategic alternatives when choosing ways of improving or reforming Russian budget system. The centralization of revenues along with the radical decentralization of expenditures is probably the most interesting specific feature of the Chinese budgetary system; it appears to be a possible solution to ensure the commitment of subnational governments to regional development while maintaining the instruments of control over them by central authorities.

Keywords: Russia; China; regions; fiscal system; subnational finance; intergovernmental relations; intergovernmental transfers

JEL classifications: H2, H7, P21

Введение

Вопросы экономических взаимоотношений центральных и региональных властей актуальны для любого государства, а тем более для государства крупного, отличающегося значительными межрегиональными различиями в уровне социально-экономического развития. Проблема территориальных экономических дисбалансов и государственной реакции на них при этом зачастую накладывается на комплекс межрегиональных различий иного рода – религиозных, этнических, лингвистических и др.² Фундаментальная дилемма региональной политики заключается в противоречии между задачей стимулирования субнациональных властей к проведению эффективной социально-экономической политики в собственном регионе (что подразумевает наличие у региональных властей заинтересованности в максимизации результатов своей деятельности, в том числе собственных бюджетных доходов, которая прямо зависит от возможности в дальнейшем распорядиться этими результатами) и задачей снижения межрегиональных диспропорций, выравнивания уровня социально-экономического развития, что практически всегда подразумевает ту или иную степень перераспределения ресурсов от наиболее обеспеченных к наименее обеспеченным регионам (а значит, подразумевает и ограничение возможностей наиболее богатых и эффективных регионов по распоряжению результатами своих усилий по развитию собственной доходной базы, т.е. фактически их дестимулирование)³.

Связанные с этим проблемы в последние несколько лет стали особенно остро ощущаться в России; руководители ряда регионов все чаще выступают с резкой критикой сложившейся системы межбюджетных отношений, при которой у наиболее экономически развитых регионов практически нет стимулов к дальнейшему увеличению собственной доходной базы, поскольку значительная часть дополнительно заработанных средств в конечном итоге (пусть не напрямую, а косвенно, через изменение величины трансфертов этим регионам из федерального бюджета и по иным каналам) фактически изымается из регионального бюджета, что, кстати, противоречит положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, который устанавливает недопустимость изъятия дополнительных доходов и/или экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов. Одновременно с этим имеет место и дестимулирование отстающих регионов, поскольку в ситуации, когда значительная, даже преобладающая часть бюджетных расходов может финансироваться за счет трансфертов из федерального бюджета, эффект от собственных усилий по развитию доходных источников по определению будет малоощутим. Вследствие этого вся система межбюджетных трансфертов ориентирована не столько на сокращение разрыва между богатыми и бедными регионами путем стимулирования ускоренного развития вторых при стабильном развитии первых, сколько на банальное выравнивание и усреднение бюджетной обеспеченности.

В связи с вышеописанными проблемами представляется актуальным и интересным сопоставить подходы к организации взаимоотношений между центральным и региональными бюджетами в Российской Федерации и за рубежом, а именно в Китайской Народной Республике – стране, которая за несколько десятилетий достигла впечатляющего прогресса в социально-экономическом развитии, в связи с чем разнообразные аспекты ее экономической политики потенциально могут послужить полезным уро-

² См., например: (Kadochnikov, 2016).

³ Эта дилемма не имеет простого решения и нельзя однозначно утверждать, что бюджетная децентрализация способствует повышению качества управления на региональном уровне и региональному экономическому росту. Наряду с исследованиями, обосновывающими и подтверждающими эту гипотезу (см., например: Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Oates, 1999; Akai & Sakata, 2002; Buser, 2011, применительно к КНР – Lin & Liu, 2000), есть и исследования, свидетельствующие об отсутствии тесной/однозначной связи между этими явлениями (Asatryan & Feld, 2015; Thiessen, 2003; Thornton, 2007, применительно к КНР – Jin & Zou, 2005; Cai & Treisman, 2006) или вообще об обратной связи (Baskaran & Feld, 2013); см. также обзор теории и эмпирики по бюджетной децентрализации и региональному экономическому росту (Юшков, 2016).

ком и примером передовой практики для государств, также ставящих перед собой цель социально-экономической модернизации.

Цель статьи – проанализировать ключевые сходства и отличия российской и китайской моделей построения межбюджетных отношений между центральными и региональными властями, а также попытаться, по возможности, выявить потенциально интересную для России передовую китайскую практику в этой сфере.

Правовые основы межбюджетных отношений

Проведение международного сравнительного анализа подходов к организации межбюджетных отношений в первую очередь предполагает ответы на вопросы: насколько сопоставимы реалии сравниваемых стран, в чем и насколько схожи их возможности и проблемы? У России и Китая есть и серьезные различия, но есть и схожие черты, причем в бюджетной сфере их больше, чем может показаться на первый взгляд. Рассмотрим правовые аспекты бюджетных взаимоотношений центра и регионов и особенности статуса регионов в бюджетной системе двух стран.

Российская Федерация – это федеративное государство, в состав которого входят 85 равноправных субъектов (22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 4 автономных округа и 1 автономная область). Согласно Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации последние обладают всей полнотой государственной власти. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации каждый субъект федерации имеет собственный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств данного субъекта. При этом Бюджетный кодекс исходит, среди прочего, из принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами разных уровней, а также из принципа самостоятельности бюджетов, подразумевающего, в частности, право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; самостоятельность в осуществлении бюджетного процесса, в определении форм и направлений расходов за счет собственных доходов соответствующего бюджета и заимствований, в установлении в соответствии с законодательством налогов и сборов, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующий бюджет, и в ряде других полномочий. Проблема несоответствия величины собственных ресурсов объему закрепленных за субъектом Российской Федерации расходных обязательств, согласно тому же Кодексу, должна решаться посредством предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам других уровней в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Китайская Народная Республика – унитарное государство, в котором согласно ст. 3 конституции страны органы власти руководствуются принципом демократического централизма, а разграничение полномочий центральных и местных (субнациональных) государственных органов осуществляется по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра. Страна разделена на 34 административных образования провинциального уровня: 23 провинции (включая де-факто самостоятельный Тайвань), 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения⁴ и 2 специальных административных района [Сянган (Гонконг)

⁴ Не стоит спешно проводить аналогию между российскими городами федерального значения и китайскими городами центрального подчинения, да и вообще между российскими и китайскими городами. Дело в том, что российские города федерального значения, имея статус региона/субъекта федерации, по сути своей все же являются не чем иным, как настоящими городами – доля городского населения в них стремится к 100%, доля земель сельскохозяйственного значения в общем объеме городских земель ничтожно мала и т.д. Территория российских городов федерального значения (во всяком случае, Москвы и Санкт-Петербурга; Севастополя, возможно, в мень-

и Аомынь (Макао)]. Согласно ст. 20, 21 Бюджетного закона КНР за центральным и местными (субнациональными) бюджетами закрепляются соответствующие источники доходов. Конкретное распределение между бюджетами разных уровней доходных источников и расходных обязательств, а равно и величина межбюджетных трансфертов определяются Государственным советом (правительством) КНР, а не парламентом (Всекитайским собранием народных представителей). Наряду с системой распределения доходных источников законом предусмотрена и система межбюджетных трансфертов. Если в отношении принципа разграничения доходов и расходов китайская система формально близка к российской, то сказать это же о самостоятельности бюджетов нельзя: Бюджетный закон КНР не только не провозглашает такого принципа, но, напротив, рассматривает бюджет каждого уровня как консолидированный бюджет данной территории и всех нижестоящих бюджетов. Бюджетные полномочия властей каждого уровня, естественно начиная с центрального, затрагивают не только собственный бюджет данной административно-территориальной единицы, но и включают широкие возможности контролировать нижестоящие бюджеты и влиять на них на всех этапах бюджетного процесса, вплоть до отмены или аннулирования решений нижестоящих органов власти. Что касается межбюджетных трансфертов, основное отличие КНР от РФ заключается в том, что система трансфертов все еще не является полностью унифицированной для всех регионов, хотя попытки увеличения доли трансфертов, рассчитываемых по унифицированным методикам, предпринимаются со второй половины 1990-х гг. В этом проявляются отголоски практики 1980-х – начала 1990-х гг., когда центральные власти выстраивали нормативно-правовую базу взаимодействия с каждым регионом на индивидуализированной, двусторонней основе⁵. Сейчас используются следующие виды трансфертов: трансферты, связанные с возвратом центральным бюджетом части собранных на определенной территории налогов (компенсация субнациональным бюджетам за доходы, изъятые в результате налогово-бюджетной реформы 1994 г.); трансферты общего назначения (для выравнивания бюджетной обеспеченности, софинансирования некоторых видов расходов, компенсации выпадающих в связи с изменениями нормативно-правовой базы доходов и т.п.); трансферты специального назначения (для финансирования отдельных видов расходов).

Необходимо также отметить, что в бюджетной системе КНР, помимо собственно центрального и местных бюджетов, выделяются еще центральные и местные внебюджетные фонды, центральные и местные счета по учету капитальных доходов и расходов, национальный фонд социального обеспечения⁶.

В целом формальные правовые основы китайской модели межбюджетных отношений не выглядят чрезмерно экзотично в сравнении с российской моделью. Ключевые отличия – это унитарный характер организации бюджетного процесса в КНР, что соответствует специфике политической системы страны, а также поразительная краткость Бюджетного закона КНР, который в десятки раз короче российского Бюджетного кодекса и который устанавливает лишь наиболее общие принципы формирования и исполнения бюджетов, оставляя широкую свободу маневра (хотя, возможно, и произвола) для исполнительных органов государственной власти. А вот на практике

шей степени) охватывает ядро соответствующих агломераций, но не агломерации целиком. Территория китайских городов центрального подчинения и ряда просто крупных городов формально включает гораздо более обширные территории, включая сельскохозяйственные земли, небольшие города, поселки, деревни и т.п. По сути, если в России некоторым городам придан правовой статус региона, то в Китае некоторым регионам дано название города. Вследствие этого необходимо аккуратнее подходить к сравнению данных по населению, территории, по другим показателям российских и китайских городов. Москва и Санкт-Петербург в большинстве отношений могут быть сопоставлены с китайскими городами центрального подчинения лишь при условии учета показателей по Московской и Ленинградской областям. Впрочем, в случае с сопоставлением бюджетных показателей это не так принципиально.

⁵ Подробнее об истории налогово-бюджетных реформ в КНР см.: (Соколов и Лю, 2014; Shen et al., 2012; Jin et al., 2005; Montinola et al., 1995).

⁶ Подробнее о бюджетной системе КНР см.: (Naughton, 2017 и Wong, 2013).

китайская система гораздо сильнее отличается от российской в нескольких важных аспектах, причем нельзя сказать, что во всех отличиях проявляется одна и та же логика или что все отличия обусловлены каким-то одним фундаментальным фактором. Отличия китайской и российской моделей многоплановы и каждое из них обусловлено преимущественно своими собственными факторами и соображениями. Этот факт (он будет проиллюстрирован далее) важен потому, что позволяет говорить (теоретически во всяком случае) о принципиальной возможности использования отдельных элементов китайской модели, без воспроизведения ее в целом. В этом смысле китайская модель представляет больший интерес, нежели некоторые другие страновые модели, элементы которых и в целом, и по отдельности обусловлены конкретным контекстом и развиваются в единой логике.

Межрегиональные различия в уровне экономического развития

Проблема межбюджетных отношений в любой стране как правило проявляется тем острее, чем выше межрегиональные различия. Чем сильнее в социально-экономическом плане отличаются разные территории внутри страны, тем актуальнее задача смягчения или полного устранения разрыва между ними посредством перераспределения ресурсов, особенно на уровне индивидуальных получателей благ/услуг, предоставляемых государственными или местными властями, но тем и острее стоит проблема стимулов, проблема согласования социальной справедливости и экономической эффективности. И вот как раз в этом отношении Китайская Народная Республика существенно отличается от Российской Федерации – межрегиональные различия по многим социально-экономическим и бюджетным показателям в Китае выражены заметно слабее, чем в России⁷. На рис. 1 представлено распределение регионов России и Китая (без специальных административных районов и Тайваня) по величине душевого ВРП. Несложно заметить, что разброс показателя в случае с КНР гораздо меньше, чем в случае с РФ.

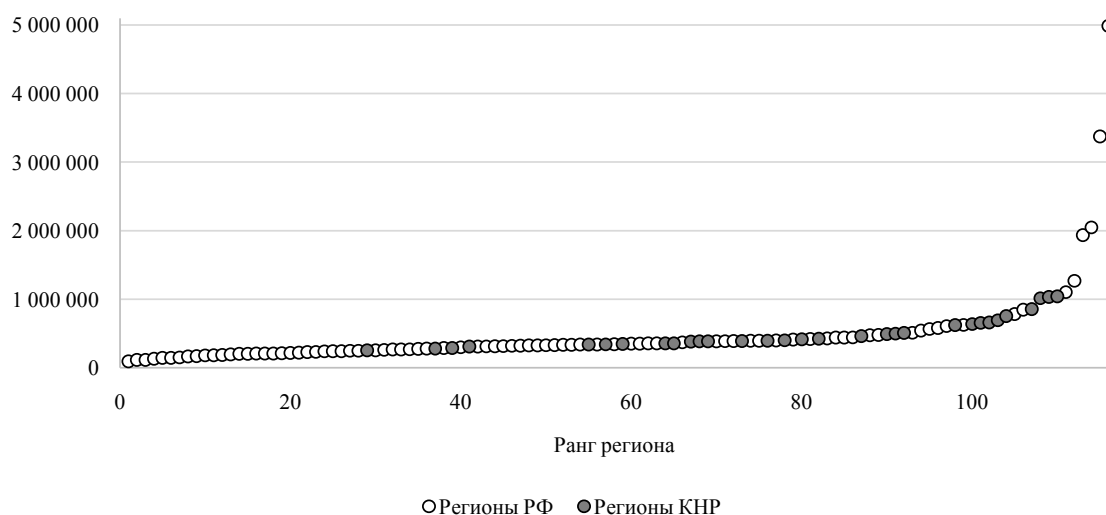


Рис. 1. Распределение регионов РФ и КНР по ВРП на душу населения в 2015 г., в руб.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>

Представляется, что в значительной степени это является следствием того, что население Китая гораздо больше, чем население России, а число регионов/провинций меньше. В результате этого даже в наименее населенной из китайских провинций

⁷ Подробнее см.: (Зайцева, 2010; Рыжова, 2008).

(не считая специального административного района Аомынь с населением около полумиллиона человек) – Тибете – проживают более 3 млн чел., в следующем по численности населения Цинхае – около 6 млн чел. В то же самое время население таких регионов России, как Чукотский и Ненецкий автономные округа составляет примерно по 50 тыс. чел., население ряда «национальных» республик исчисляется несколькими сотнями тысяч человек. Малонаселенный регион может быть в подушевом выражении как очень богатым (если ему повезло с природными ресурсами, выгодным географическим положением и т.п.), так и очень бедным (ввиду отсутствия внутренних ресурсов для социально-экономического развития), но ожидать формирования в нем достаточно диверсифицированной и устойчивой экономики сложно. В КНР же даже наименее населенные регионы обладают достаточным населением для формирования более или менее емких региональных рынков рабочей силы и рынков сбыта, поэтому таких экстремальных различий между регионами, как в России, не наблюдается⁸.

Казалось бы, коль скоро именно значительные межрегиональные различия в подушевых показателях ВРП, бюджетных доходов и т.д. в России рассматриваются в качестве фундаментальной причины активного перераспределения бюджетных средств между бюджетами в рамках системы межбюджетных трансфертов, а также при помощи налоговой системы, то меньшие межрегиональные различия в Китае объективно должны требовать и меньшего вмешательства центра в региональные финансы, и меньшую роль трансфертов. Но в реальности масштабы перераспределения бюджетных средств в Китае гораздо значительнее, чем в России. Соотношение доходов и расходов региональных бюджетов в Китае отличается не только от аналогичного российского показателя, но и радикально разнится с аналогичными показателями большинства стран мира. При этом сложившиеся на данный момент параметры китайской бюджетной системы являются итогом длинной череды экспериментов, проб и ошибок, а отнюдь не какой-то данью традиции или практикой, глубоко укорененной в экономической культуре страны. От жесткой централизации доходов и расходов в 1950–1970-х гг. страна с началом экономических реформ перешла к беспрецедентной не только в истории КНР, но и в мировом контексте децентрализации как доходов, так и расходов⁹. Концентрация ресурсов и полномочий на субнациональном уровне способствовала росту заинтересованности региональных властей в проведении эффективной социально-экономической политики, но в конечном итоге стала угрожать утратой центральными властями контроля над ситуацией. Поэтому в результате налогово-бюджетной реформы 1994 г. КНР перешла к системе, относительно централизованной в отношении доходов, но крайне децентрализованной в отношении расходов. По расчетам Иванова (2012), за год до начала реформы на региональные бюджеты приходилось 78% всех бюджетных доходов, а в результате реформы уже в 1994 г. их доля упала до 44,2%.

Относительная величина и распределение доходов и расходов по уровням бюджетной системы

При сопоставлении параметров бюджетных систем России и Китая целесообразно начать с характеристики величины бюджетных доходов и расходов относительно размеров экономики соответствующей страны. Доля доходов и расходов бюджета (бюджетов различных уровней) в ВВП способна дать определенное представление о роли, которая отводится в стране бюджетной политике в целом и на каждом уровне управления в отдельности.

⁸ Впрочем, это не исключает существенных различий показателей социально-экономического развития между городами и сельской местностью, что для Китая, менее урбанизированного, нежели Россия, более актуально.

⁹ Об истории налогово-бюджетных реформ в КНР см., в частности: (Loo & Chow, 2006; Wong, 2013).

В России величина доходов консолидированного бюджета (включая внебюджетные фонды¹⁰) в 2015 г. составила около 33% ВВП, в то время как в Китае эта величина (включая внебюджетные фонды и счета) составила около 35% (см. рис. 2).

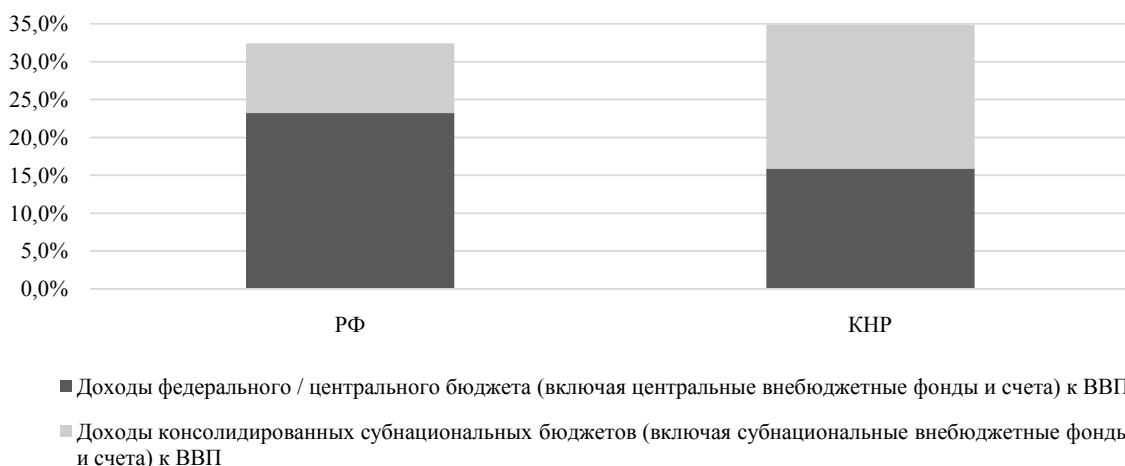


Рис. 2. Доходы бюджетной системы в % от ВВП в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>,
Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>
и отчета Министерства финансов КНР перед ВСП КНР

Доля доходов федерального бюджета (включая внебюджетные фонды) в ВВП в России в том же году составила около 23%, что существенно выше аналогичного показателя для Китая, составившего 16%; доля доходов консолидированных региональных бюджетов в ВВП в России (чуть более 9%) была существенно ниже китайского показателя (с учетом внебюджетных фондов и счетов), составившего 19%.

Величина расходов консолидированного бюджета (включая внебюджетные фонды и счета) в России в 2015 г. составила чуть менее 36%, в Китае – около 38% (см. рис. 3).



Рис. 3. Расходы бюджетной системы к ВВП в 2015 г., в %

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>,
Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>
и отчета Министерства финансов КНР перед ВСП КНР

¹⁰ В рамках данной статьи российские внебюджетные фонды рассматриваются как относящиеся к федеральному уровню бюджетной системы, поскольку, несмотря на существование региональных отделений Пенсионного фонда РФ или территориальных фондов ОМС, управление ими осуществляется вполне централизованно. В случае же с КНР можно говорить о внебюджетных фондах, управление которыми осуществляется на центральном уровне, и о фондах, администрируемых субнациональными властями.

Радикально отличается от российской (да и от среднемировой) ситуация с распределением расходов по уровням бюджетной системы в КНР. На расходы центрального бюджета КНР (включая внебюджетные фонды и счета) в 2015 г. приходилось около 10% от ВВП, что в разы ниже, чем в РФ, где аналогичный показатель приближался к 25%.

В доходах бюджетной системы КНР (включая внебюджетные фонды и счета) на консолидированные субнациональные бюджеты суммарно приходилось в 2015 г. около 54%, а в России – менее 30% (см. рис. 4).

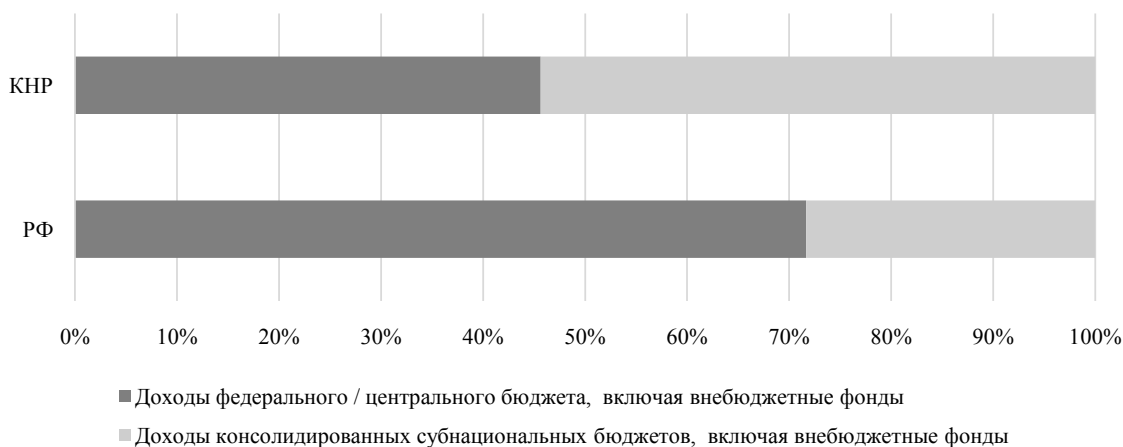


Рис. 4. Распределение доходов бюджетной системы по уровням в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>, Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/> и отчета Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР

В совокупных расходах бюджетной системы (включая внебюджетные фонды и счета) на долю консолидированных бюджетов провинций КНР приходится более 73%, причем на протяжении полутора десятков лет последний показатель проявлял тенденцию к росту. В то же время в РФ на консолидированные бюджеты субъектов федерации в 2015 г. суммарно приходилось около 32% расходов, причем в последние годы наблюдалась тенденция к сокращению этого показателя (см. рис. 5).



Рис. 5. Распределение расходов бюджетной системы по уровням в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>, Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/> и отчета Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР

Обращаясь к сопоставлению российских и китайских бюджетных показателей в региональном разрезе, можно обнаружить, что по величине собственных бюджетных

доходов к ВРП абсолютное большинство китайских провинций заметно уступают российским регионам (см. рис. 6).

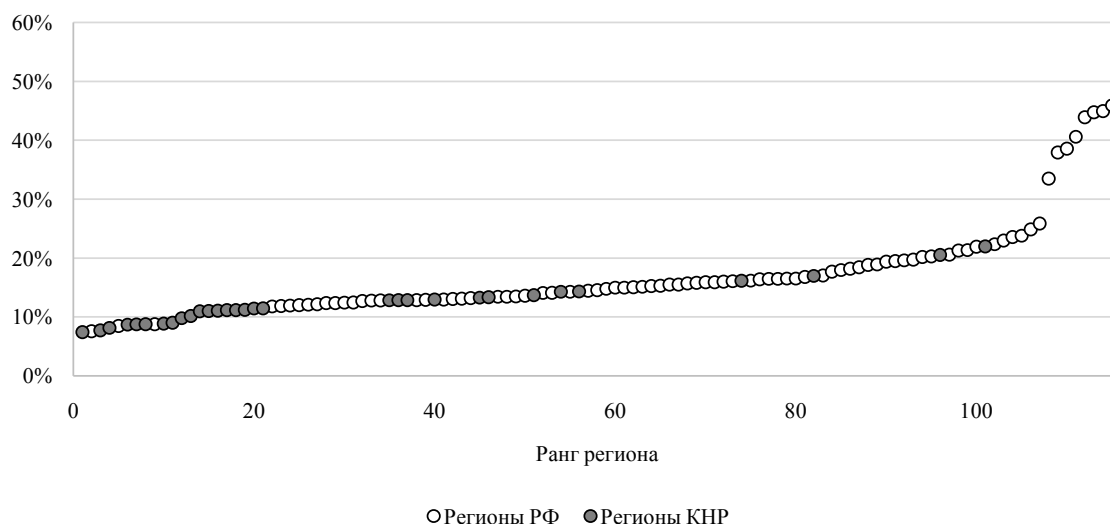


Рис. 6. Распределение регионов РФ и КНР по величине доходов консолидированных бюджетов к ВРП в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>

Тем не менее, спешить с выводами относительно бюджетных возможностей китайских провинций не стоит, так как благодаря трансфертам из центрального бюджета большинство китайских провинций в конечном итоге распоряжаются более заметной долей ВРП, нежели большинство российских регионов (см. рис. 7).

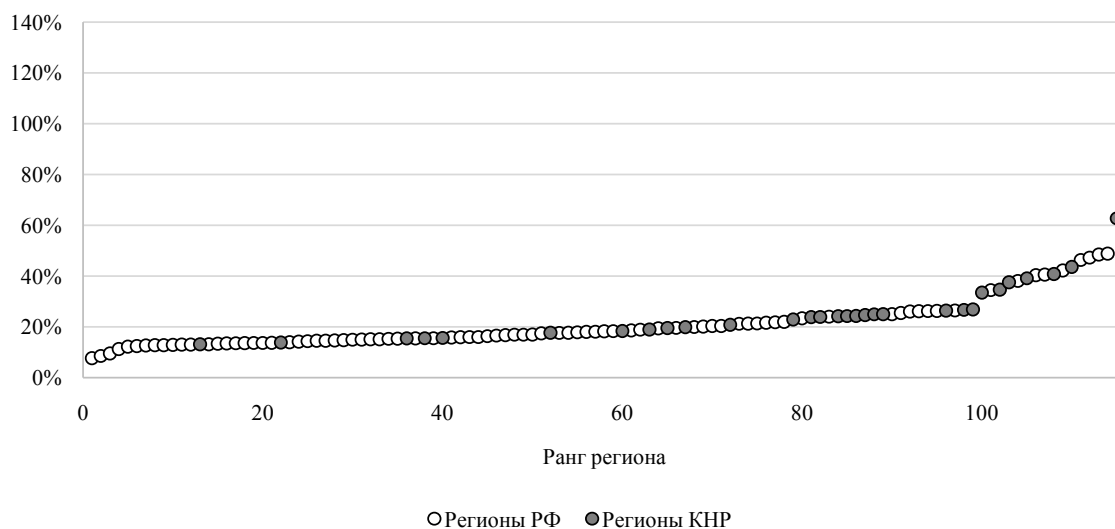


Рис. 7. Распределение регионов РФ и КНР по величине расходов консолидированных бюджетов к ВРП в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>

В том что касается собственных доходов субнациональных бюджетов на душу населения, китайские регионы в общем и целом не сильно отличаются от российских, хотя разброс значений меньше (см. рис. 8).

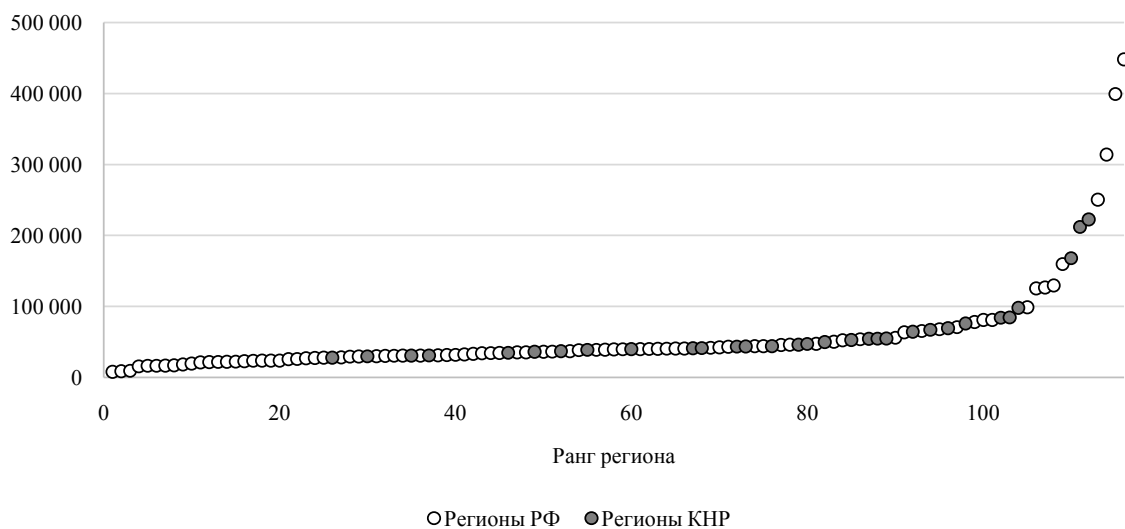


Рис. 8. Распределение регионов РФ и КНР по величине собственных доходов консолидированных бюджетов на душу населения в 2015 г., в руб.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>

По величине расходов субнациональных бюджетов на душу населения китайские регионы опережают большинство российских регионов (см. рис. 9).

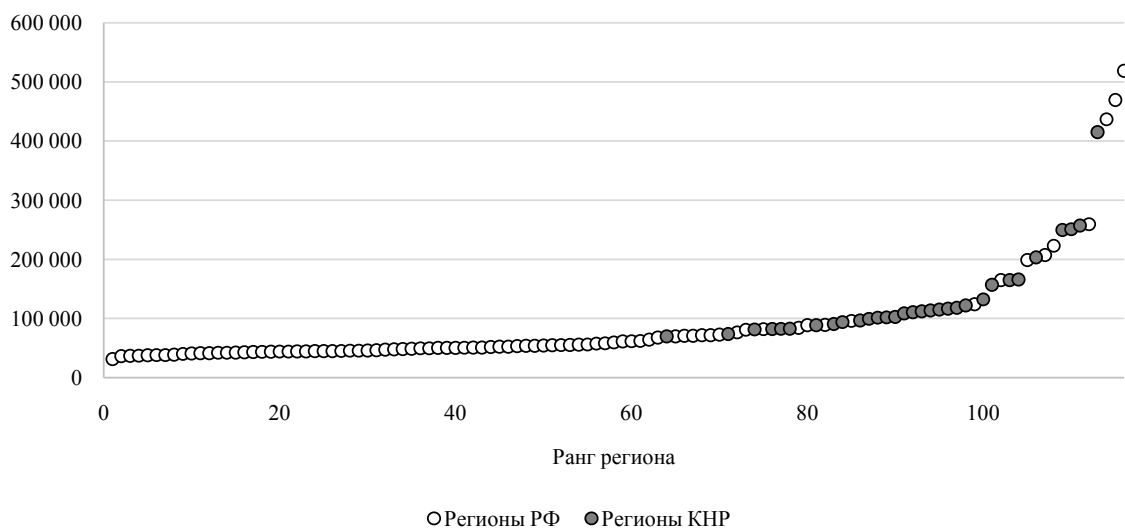


Рис. 9. Распределение регионов РФ и КНР по величине расходов консолидированных бюджетов на душу населения в 2015 г., в руб.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Китая <http://www.stats.gov.cn/>

Таким образом, хотя в китайской бюджетной системе нельзя говорить о какой-то исключительной степени самостоятельности регионов в мобилизации финансовых ресурсов (в особенности налоговых доходов), она в конечном итоге несопоставимо более децентрализована по расходам, чем российская, позволяя субнациональным властям играть в среднем более значительную роль на территориях, за которые они отвечают, чем играют власти субъектов РФ.

Степень самостоятельности регионов и проблема стимулов

Как было продемонстрировано выше, центральные власти КНР в большей степени вовлечены в перераспределение ресурсов между бюджетами посредством трансфертов, нежели российский центр. Иными словами, китайские регионы в среднем в большей степени зависят от безвозмездных поступлений, нежели российские (см. рис. 10).

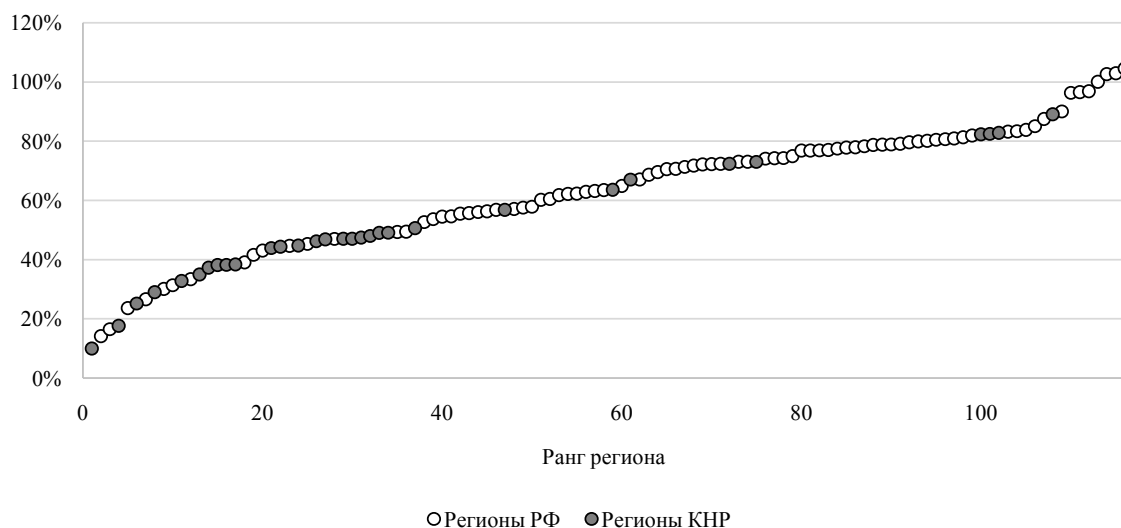


Рис. 10. Распределение регионов РФ и КНР по отношению собственных доходов к расходам консолидированных бюджетов в 2015 г.

На основе данных Росстата <http://www.gks.ru>
и Национального бюро статистики Кумая <http://www.stats.gov.cn/>

Центральные власти КНР обладают гораздо более широкими полномочиями по контролю над нижестоящими бюджетами и бюджетной политикой субнациональных властей, в то время как в РФ принцип самостоятельности бюджетов закреплен законодательно. Но вместе с тем в конечном итоге ресурсы, которыми распоряжаются китайские регионы (пусть и под контролем вышестоящих властей) составляют гораздо большую долю доходов и расходов бюджетной системы, чем в России. Это не делает китайские субнациональные власти более самостоятельными/независимыми по отношению к своему центру, чем российские к своему, но это, как можно предположить, делает их более заинтересованными в результативности и эффективности своей деятельности, в том числе своей бюджетной политики. Преобладающая часть бюджетных расходов в КНР (по сути дела все расходы, за исключением расходов на национальную оборону, государственную безопасность, на национальную инфраструктуру и общественные блага общенационального значения) осуществляется через субнациональные бюджеты, что, очевидно, исключает проблему рассогласованности бюджетных приоритетов центральных и провинциальных властей, а также наделяет субнациональные власти если не всей полнотой необходимых ресурсов, то практически всей полнотой ответственности за результаты бюджетной политики на вверенной территории¹¹. При этом, благодаря сохранению центральными властями

¹¹ Тот факт, что в КНР управление расходами осуществляется преимущественно на субнациональном уровне, как, впрочем, и то, что благодаря системе трансфертов значительная часть собираемых в регионе налоговых доходов передается под контроль региональных властей, имеет важное политическое, административное и пропагандистское значение, поскольку заведомо лишает региональные власти аргументов для перекладывания ответственности за собственные промахи или недоработки на центральные власти. В китайской системе оказывается невозможным использование мастерски освоенного властями ряда российских регионов демагогического довода «федеральный центр забирает половину [варианты: треть, две трети и т.п.] налогов, поэтому мы так и живем»; о тратах федерального бюджета на территории соответствующего региона региональные власти при этом скромно умалчивают, и

(и вообще властями вышестоящего уровня) формальных прав по контролю (и фактического контроля) и, при необходимости, изменению параметров нижестоящих бюджетов, минимизируются риски несогласованной политики, произвола местных властей¹².

Преувеличивать степень автономии китайских провинций в проведении бюджетной политики, конечно же, не стоит. Бюджеты абсолютного большинства провинций в высшей степени зависимы от трансфертов из центрального бюджета, при этом преобладающая доля трансфертов – это целевые трансферты, что существенно сужает свободу действий для субнациональных властей¹³. Кроме того, Лю с соавторами (Liu et al., 2009), проанализировав действия местных властей в ответ на предоставление вышестоящими бюджетами трансфертов с жестко оговоренными условиями, обнаружили, что, несмотря на соблюдение условий расходования соответствующих трансфертов, местные власти оказались способны саботировать политику центральных властей, манипулируя другими составляющими расходов. Более того, попытки жестко контролировать расходование целевых трансфертов вышестоящими властями зачастую порождают знакомую и в России проблему нефинансируемых переданных мандатов, когда власти вышестоящего уровня, стремясь приобрести свободу финансового маневра, перекладывают на нижестоящие власти часть своих обязательств, но без адекватного финансирования. Другая проблема, с которой сталкивается КНР – это рост, в ряде случаев до неустойчивого уровня, кредиторской задолженности на нижестоящих уровнях бюджетной системы (при формально существующих жестких ограничениях на прямые бюджетные заимствования), а также введение/повышение платы за ряд услуг, оказываемых государственными/местными органами, как варианты реакции субнациональных властей на сужение их фактических полномочий по распоряжению бюджетными средствами¹⁴.

В России, как уже было отмечено выше, формально действует принцип самостоятельности бюджетов. Но на практике можно наблюдать своего рода дрейф российской системы в сторону китайской в том, что касается контроля вышестоящих бюджетов над нижестоящими. Так одним из механизмов контроля первых над вторыми является предоставление трансфертов в форме субвенций, а отчасти и субсидий. Юшков с соавторами (2016) и Одинг с соавторами (2016) отмечают, что с середины 2000-х гг. в российской бюджетной системе сложилась ситуация, при которой более 60% объема межбюджетных трансфертов – это субсидии и субвенции, т.е. условные или целевые трансферты, расходование которых регионами осуществляется в соответствии с приоритетами, определяемыми в центре. Получается, что центральные власти так или иначе контролируют направления расходования бюджетных средств в обеих странах, но в КНР при этом функция администрирования преобладающей части расходов передана на субнациональный уровень, что, по крайней мере, позволяет ставить вопрос о полноценной ответственности властей провинций за эффективность расходования средств.

Региональная вариативность политики трансфертов

Еще одна важнейшая особенность межбюджетных отношений в КНР и ее отличие от российской модели заключаются в том, что политика межбюджетных трансфертов, подходы к определению их величины (в том числе и в подушевом выражении) отли-

для подавляющего большинства обывателей этот заведомо ложный довод выглядит разумным и обоснованным, освобождая региональные власти от ответственности перед жителями региона.

¹² Говоря о контроле со стороны центра и о стимулировании властей субнациональных, в случае с КНР необходимо помнить и о партийной дисциплине, и о кадровой политике центральных властей, которые увязывают успехи в социально-экономической сфере с карьерными продвижениями чиновников и без которых, вероятно, бюджетная децентрализация сама по себе не обеспечила бы столь серьезной мотивации на местах. См., в частности: (Persson & Zhuravskaya, 2016; Li & Zhou, 2005).

¹³ О структуре трансфертов в КНР подробнее см.: (Jiang & Zhao, 2012).

¹⁴ Подробнее см.: (Ong, 2012).

чаются в зависимости от типа региона. Если в России, при всех оговорках, в политике межбюджетных трансфертов преобладает идея выравнивания бюджетной обеспеченности в целом по всем регионам, то в Китае такая цель преследуется центральными властями лишь применительно к большой группе провинций с более или менее средним уровнем развития (включая город центрального подчинения Чунцин); выравнивание бюджетной обеспеченности производится внутри этой группы безотносительно к другим регионам. В трех из четырех городов центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь) роль трансфертов незначительна (хотя они и есть), бюджеты этих городов по большому счету самодостаточны, их расходы финансируются главным образом за счет их же высоких доходов. Применительно к национальным автономным районам и многонациональной провинции Цинхай центральные власти проводят политику форсированного развития, подразумевающую активное вливание средств в их бюджеты, что выводит их подушевые расходы на уровень, сопоставимый с развитыми городами центрального подчинения. Бюджеты же специальных административных районов (Сянган, Аомынь) вообще фактически существуют автономно¹⁵. Эта система сложилась в КНР в результате череды экспериментов конца 1970-х – начала 1990-х гг., в ходе которых в отношениях центра с разными провинциями практиковались различные подходы. В настоящее время в межбюджетных отношениях КНР предпринимаются попытки определенной унификации (в частности повышения роли тех видов трансфертов, которые рассчитываются по унифицированной методике), что, кстати, оправданно с точки зрения не таких уж экстремальных и сокращающихся межрегиональных различий. И все же пока в Китае не пытаются проводить полностью унифицированную политику трансфертов, основной целью которой было бы выравнивание бюджетных показателей по всем регионам сразу, как это пытаются делать в Российской Федерации.

Заключение

Подводя итог, можно констатировать, что как в отношении принципов построения бюджетной системы в целом, так и в том, что касается межбюджетных отношений, РФ и КНР, конечно же, заметно отличаются друг от друга. Конституции и законодательство России и Китая исходят из разной правовой трактовки статуса регионов и региональных бюджетов, а значит, и из разной трактовки сущности, целей и инструментов межбюджетных отношений. Для КНР характерна существенно менее выраженная межрегиональная дифференциация по уровню экономического развития, но при этом более высокая зависимость регионов от трансфертов из центрального бюджета. Централизация доходов при радикальной децентрализации расходов является, вероятно, наиболее интересной (в том числе и для России) специфической чертой китайской бюджетной системы; она, как представляется, может стать решением проблемы обеспечения заинтересованности субнациональных властей в региональном развитии при одновременном сохранении инструментов контроля над ними со стороны центральных властей.

Насколько применимы описанные элементы китайского опыта в российских условиях? С оговоркой о наличии определенных конституционных ограничений, связанных с федеративным устройством российского государства, допустимо утверждать, что эти элементы могут, как минимум, рассматриваться в качестве одной из возможных стратегических альтернатив при выборе направлений совершенствования или реформирования российской бюджетной системы. Уровень социально-экономического развития регионов, показателей ВРП на душу населения, бюджетных подушевых показателей в России и Китае гораздо ближе, чем принято думать. Так же близки и исторический опыт, и многие проблемы в бюджетной сфере, с которыми сталкиваются обе страны в настоящее время.

¹⁵ Об особенностях бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений в Китае подробнее см.: (Кадочников, 2016).

ЛИТЕРАТУРА

Зайцева, Ю. 2010. Межрегиональная дифференциация в странах БРИК: возможности оценки // *Мировая экономика и международные отношения*, № 5, с. 44–51.

Иванов, С. 2012. Распределение фискальных и административных ресурсов между центральной и местными властями КНР в период реформ // *Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение»*, № 2(9), ч. 1, с. 41–48.

Кадочников, Д. 2016. Бюджетная децентрализация и межбюджетные отношения: опыт китайских реформ и его актуальность для России // *Terra Economicus*, т. 14, № 2, с. 109–126.

Одинг, Н., Савулькин, Л., Юшков, А. 2016. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ // *Экономическая политика*, т. 11, № 4, с. 93–114.

Рыжова, Н. 2008. Развитие окраинных регионов КНР: роль «Приграничного пояса открытости» // *Пространственная Экономика*, № 4, с. 36–59.

Соколов, Б., Лю, Ю. 2014. Налоговые реформы: опыт Китая – выводы для России // *Финансы и кредит*, № 20, с. 32–46.

Юшков, А. 2016. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // *Вопросы экономики*, № 2, с. 94–110.

Юшков, А., Одинг, Н., Савулькин, Л. 2016. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*, № 10, с. 49–64.

Akai, N., and Sakata, M. 2002. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States // *Journal of Urban Economics*, vol. 52, no. 1, 93–108.

Asatryan, Z., and Feld, L. 2015. Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach // *Journal of Comparative Economics*, vol. 43, no. 3, 772–781.

Baskaran, T., and Feld, L. 2013. Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? // *Public Finance Review*, vol. 41, no. 4, 421–445.

Buser, W. 2011. The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach // *Public Choice*, vol. 149, no. 1, 31–48.

Cai, H., and Treisman, D. 2006. Did government decentralization cause China's economic miracle? // *World Politics*, vol. 58, no. 4, 505–535.

Jiang, T., and Zhao, Z. 2012. Government transfer payments and regional development / In: Garnaut, R., and Song, L. (eds.) *China: New engine of world growth*. Canberra: ANU Press.

Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style // *Journal of public economics*, vol. 89, no. 9–10, 1719–1742.

Jin, J., and Zou, H. 2005. Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignment, and growth in China // *Journal of Asian Economics*, vol. 16, no. 6, 1047–1064.

Kadochnikov, D. 2016. Languages, Regional Conflicts and Economic Development: Russia, pp. 538–580 / In: Ginsburgh, V., and Weber, S. (eds.) *The Palgrave Handbook of Economics and Language*. London: Palgrave Macmillan.

Li, H., and Zhou, L. 2005. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China // *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 9–10, 1743–1762.

Lin, J., and Liu, Z. 2000. Fiscal decentralization and economic growth in China // *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 1, 1–21.

Liu, M., Wang, J., Tao, R., and Murphy, R. 2009. The political economy of earmarked transfers in a state-designated poor county in western China: central policies and local responses // *The China Quarterly*, no. 200, 973–994.

Loo, B., and Chow, S. 2006. China's 1994 Tax-Sharing Reforms: One System, Differential Impact // *Asian Survey*, vol. 46, no. 2, 215–237.

- Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. 2003. Fiscal decentralization and economic growth // *World Development*, vol. 31, no. 9, 1597–1616.
- Montinola, G., Qian, Y., and Weingast, B. 1995. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China // *World Politics*, vol. 48, no. 1, 50–81.
- Naughton, B. 2017. Is China Socialist? // *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, no. 1, 3–24.
- Oates, W. 1999. An essay on fiscal federalism // *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, 1120–1149.
- Ong, L. 2012. Fiscal federalism and soft budget constraints: the case of China // *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol. 33, no. 4, 455–474.
- Persson, P., and Zhuravskaya, E. 2016. The Limits of Career Concerns in Federalism: Evidence from China // *Journal of the European Economic Association*, vol. 14, no. 2, 338–374.
- Shen, C., Jin, J., and Zou, H. 2012. Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps // *Annals of economics and finance*, vol. 13, no. 1, 1–51.
- Thiessen, U. 2003. Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries // *Fiscal Studies*, vol. 24, no. 3, 237–274.
- Thornton, J. 2007. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered // *Journal of Urban Economics*, vol. 61, no. 1, 64–70.
- Wong, C. 2013. Reforming China's Public Finances for Long-term Growth, pp. 199–219 / In: Garnaut, R., Fang, C., and Song, L. (eds.). *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press.

REFERENCES

- Akai, N., and Sakata, M. 2002. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, vol. 52, no. 1, 93–108.
- Asatryan, Z., and Feld, L. 2015. Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach. *Journal of Comparative Economics*, vol. 43, no. 3, 772–781.
- Baskaran, T., and Feld, L. 2013. Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? *Public Finance Review*, vol. 41, no. 4, 421–445.
- Buser, W. 2011. The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach. *Public Choice*, vol. 149, no. 1, 31–48.
- Cai, H., and Treisman, D. 2006. Did government decentralization cause China's economic miracle? *World Politics*, vol. 58, no. 4, 505–535.
- Ivanov, S. 2012. Distribution of fiscal and administrative resources between central and local authorities of the PRC during the reform period. *News of Irkutsk State University*. «Political Science. Religious studies» series, no. 2(9), part 1, 41–48. (In Russian.)
- Jiang, T., and Zhao, Z. 2012. Government transfer payments and regional development / In: Garnaut, R., and Song, L. (eds.) *China: New engine of world growth*. Canberra: ANU Press.
- Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of public economics*, vol. 89, no. 9–10, 1719–1742.
- Jin, J., and Zou, H. 2005. Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignment, and growth in China. *Journal of Asian Economics*, vol. 16, no. 6, 1047–1064.
- Kadochnikov, D. 2016. Budget decentralization and interbudgetary relations: China's reform experience and its implications for Russia. *Terra Economicus*, vol. 14, no. 2, 109–126. (In Russian.)
- Kadochnikov, D. 2016. Languages, Regional Conflicts and Economic Development: Russia, pp. 538–580 / In: Ginsburgh, V., and Weber, S. (eds.) *The Palgrave Handbook of Economics and Language*. London: Palgrave Macmillan.
- Li, H., and Zhou, L. 2005. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 9–10, 1743–1762.

- Lin, J., and Liu, Z. 2000. Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 1, 1–21.
- Liu, M., Wang, J., Tao, R., and Murphy, R. 2009. The political economy of earmarked transfers in a state-designated poor county in western China: central policies and local responses. *The China Quarterly*, no. 200, 973–994.
- Loo, B., and Chow, S. 2006. China's 1994 Tax-Sharing Reforms: One System, Differential Impact. *Asian Survey*, vol. 46, no. 2, 215–237.
- Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. 2003. Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, vol. 31, no. 9, 1597–1616.
- Montinola, G., Qian, Y., and Weingast, B. 1995. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World Politics*, vol. 48, no. 1, 50–81.
- Naughton, B. 2017. Is China Socialist? *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, no. 1, 3–24.
- Oates, W. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, 1120–1149.
- Oding, N., Savulkin, L., and Yushkov, A. 2016. Fiscal federalism in Russia through the lens of government programs implementation. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 11, no. 4, 93–114. (In Russian.)
- Ong, L. 2012. Fiscal federalism and soft budget constraints: the case of China. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol. 33, no. 4, 455–474.
- Persson, P., and Zhuravskaya, E. 2016. The Limits of Career Concerns in Federalism: Evidence from China. *Journal of the European Economic Association*, vol. 14, no. 2, 338–374.
- Ryzhova, N. 2008. The development of the outlying regions of China: the role of the «Border zone of openness». *Spatial economics*, no. 4, 36–59. (In Russian.)
- Shen, C., Jin, J., and Zou, H. 2012. Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps. *Annals of economics and finance*, vol. 13, no. 1, 1–51.
- Sokolov, B., and Liu, Y. 2014. Tax reforms: China's experience – lessons for Russia. *Finance and credit*, no. 20, 32–46. (In Russian.)
- Thiessen, U. 2003. Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries. *Fiscal Studies*, vol. 24, no. 3, 237–274.
- Thornton, J. 2007. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, vol. 61, no. 1, 64–70.
- Wong, C. 2013. Reforming China's Public Finances for Long-term Growth, pp. 199–219 / In: Garnaut, R., Fang, C., and Song, L. (eds.). *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press.
- Yushkov, A. 2016. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirical studies, and Russian experience. *Voprosy Ekonomiki*, no. 2, 94–110. (In Russian.)
- Yushkov, A., Oding, N., and Savulkin, L. 2016. The role of subventions in Russian fiscal federalism. *Voprosy Ekonomiki*, no. 10, 49–64. (In Russian.)
- Zaitseva, Y. 2010. Interregional differentiation in the BRIC countries: evaluation possibilities. *World economy and international relations*, no. 5, 44–51. (In Russian.)