

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА КИТАЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Денис Валентинович КАДОЧНИКОВ,

кандидат экономических наук, доцент,
факультет свободных искусств и наук СПбГУ,
старший научный сотрудник,
МЦСЭИ «Леонтьевский центр»,
г. Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

Бюджетная система КНР, на первый взгляд, может показаться парадоксальной комбинацией элементов, находящихся в противоречии друг с другом. Однако то, что в течение многих лет властям Китая удается эффективно использовать бюджетную политику в целях стимулирования экономического роста, сохранения макроэкономической стабильности и сглаживания межрегиональных различий, требует пристального и непредвзятого взгляда на текущее состояние и направления развития бюджетных отношений в этой стране. Соотношение доходов и расходов центрального и субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете КНР, а также их динамика относительно ВВП позволяют говорить о высокой степени децентрализации бюджетной системы, которая, впрочем, отражает скорее децентрализацию бюджетно-распорядительных функций, нежели децентрализацию бюджетных полномочий и/или децентрализацию бюджетной политики. Несмотря на это фундаментальное отличие от, в частности, российской ситуации, китайская бюджетная система сталкивается в настоящее время с рядом проблем, знакомых и отечественной бюджетной системе. В их числе – проблема оптимизации методик расчета межбюджетных трансфертов, проблема несбалансированности бюджетов, нарастание государственного долга и квазигосударственной задолженности, особенно на нижних уровнях бюджетной системы. Эти и другие вызовы диктуют направления текущих и перспективных преобразований в бюджетной системе и бюджетной политике Китая.

Ключевые слова: Китай; бюджетная система; налогово-бюджетная политика; межбюджетные отношения

CHINA'S BUDGET SYSTEM AT THE PRESENT STAGE: KEY CHALLENGES AND DEVELOPMENT DIRECTIONS

Denis V. KADOCHNIKOV,

Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor,
St. Petersburg State University,
Senior Researcher,
ICSER «Leontief Centre»,
St. Petersburg, Russia,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

At first glance, the budget system of the PRC looks like a paradoxical combination of elements that are likely to be in conflict with each other. However, the fact that for many years Chinese authorities have been able to effectively use fiscal policy to stimulate economic growth, maintain macroeconomic stability and smooth interregional differences, requires a close and unbiased look at the current state and directions of development of budgetary relations in the country. The ratio of revenues and expenditures of central and local budgets in the consolidated budget of the PRC, as well as their dynamics relative to GDP, suggest a high degree of decentralization of the budget system, which, however, reflects the decentralization of budgetary-administrative functions rather than the decentralization of budgetary powers and/or of fiscal policy formulation. Despite this fundamental difference from, in particular, the Russian situation, Chinese budget system currently faces a number of problems familiar to the domestic budget system. Among them is the problem of optimization of methods for calculating intergovernmental transfers, the problem of budget imbalances, the increase in public and quasi-public debt, especially at the lower levels of the budget system. These and other challenges dictate the directions of current and future changes in China's fiscal system and fiscal policy.

Keywords: China; budgetary system; fiscal policy; inter-budgetary relations

JEL classifications: H2, H7, P21

Введение

Бюджетная система Китайской Народной Республики весьма своеобразна и в мировом контексте практически не имеет близких аналогов. Несмотря на то что отдельным ее параметрам можно найти соответствия в бюджетных системах других стран, сочетание всех их одновременно практически беспрецедентно и на первый взгляд кажется парадоксальной комбинацией взаимопротиворечащих элементов. Тем не менее экономические успехи Китая на протяжении уже нескольких десятилетий, а также тот факт, что бюджетная система страны в своем нынешнем виде является результатом долгого поиска, длительной череды экспериментов, не позволяют относиться к китайскому случаю как к некоему неустойчивому казусу; напротив, бюджетная система и шире в целом общественные финансы КНР заслуживают внимательного изучения и способны дать немало примеров эффективных, нетрадиционных подходов в этой сфере.

Масштабы и структура бюджетной системы

Бюджетные правоотношения в КНР регламентируются Бюджетным законом, первая редакция которого была принята в 1994 г. в ходе масштабной налогово-бюджет-

ной реформы. Заложенное в этот закон видение структуры бюджетной системы изначально соответствовало административно-территориальному делению страны и подразумевало пять уровней: центральный бюджет; бюджеты провинций, автономных районов и городов центрального подчинения; бюджеты автономных префектур и городов; бюджеты округов; бюджеты уездов. При формальном сохранении этой нормы в настоящее время в КНР фактически сложилась трехуровневая система. Ключевым уровнем бюджетной системы внутри провинций сейчас являются округа, которым передан ряд полномочий и учетно-распорядительных функций применительно к бюджетам нижестоящих уездов (что допускается Бюджетным законом). Также между бюджетами провинций и округов установлены прямые отношения, что фактически приравнивало последние к городам, в то время как в 1990-е гг. городские бюджеты выступали в качестве промежуточного звена в отношениях провинций и округов. Сокращение фактического числа уровней бюджетной системы стало результатом целенаправленной политики начала 2000-х гг., направленной на упорядочение и повышение прозрачности межбюджетных отношений. Бюджеты всех уровней законодательством рассматриваются как государственные бюджеты, составляющие единую систему; муниципальные бюджеты, как и местное самоуправление в традиционном для западных стран понимании, отразившемся и в российском законодательстве (т.е. как отличные от государственных бюджетов и властей разного уровня), в КНР отсутствуют, а понятие «местный» применяется ко всем бюджетам, кроме центрального.

Как и в большинстве других стран, в Китае наряду с бюджетами разных уровней существуют разнообразные внебюджетные фонды и счета, включая фонды социального обеспечения разного уровня, фонды государственных капитальных операций, аккумулирующие доходы от государственной собственности, и множество других. Упомянутые внебюджетные фонды контролируются и управляются центральными и субнациональными властями и функционируют как своего рода параллельная бюджетная система, тем более что ресурсы, которыми они распоряжаются, отнюдь немалы в сравнении с ресурсами, проходящими через бюджеты как таковые. Как при анализе распределения ресурсов по уровням бюджетной системы, так и при оценке роли государства в экономике в случае с КНР неправильным было бы «выносить за скобки» внебюджетные фонды и счета: их следует рассматривать как часть расширенной бюджетной системы страны.

По итогам 2017 г. величина доходов расширенной бюджетной системы КНР относительно ВВП составила около 35%, расходы к ВВП – около 38% (см. рис. 1), что достаточно близко к аналогичным показателям для России и заметно ниже показателей большинства стран мира. Если же рассматривать собственно бюджеты, то их доля в ВВП страны почти беспрецедентно низка, в связи с чем значение непосредственно бюджетных расходов в обеспечении экономического роста Китая на данный момент можно считать сравнительно ограниченным; напротив, сравнительно низкое налоговое бремя, по-видимому, остается важным конкурентным преимуществом страны.

В доходах расширенной бюджетной системы Китая доля центрального бюджета и внебюджетных фондов под управлением центральных властей в 2017 г. составила около 48%, доля субнациональных бюджетов и внебюджетных фондов – около 52% (см. рис. 2). Китайская бюджетная система как в узком, так и в расширенном понимании является сравнительно децентрализованной по доходам и чрезвычайно децентрализованной по расходам. В расходах расширенной бюджетной системы доля центрального бюджета и внебюджетных фондов заметно ниже – около 26%, на субнациональный уровень приходится около 74%. Если рассматривать собственно консолидированный государственный бюджет, то на долю центрального бюджета в доходах приходится примерно 47%, а в расходах – лишь 15% от совокупных бюджетных расходов. Достигается подобная децентрализация расходов преимущественно благодаря перераспределению средств из центрального в субнациональные бюджеты посредством межбюджетных трансфертов, без которых большинство провинций страны не смогли бы финансировать свои расходные обязательства.

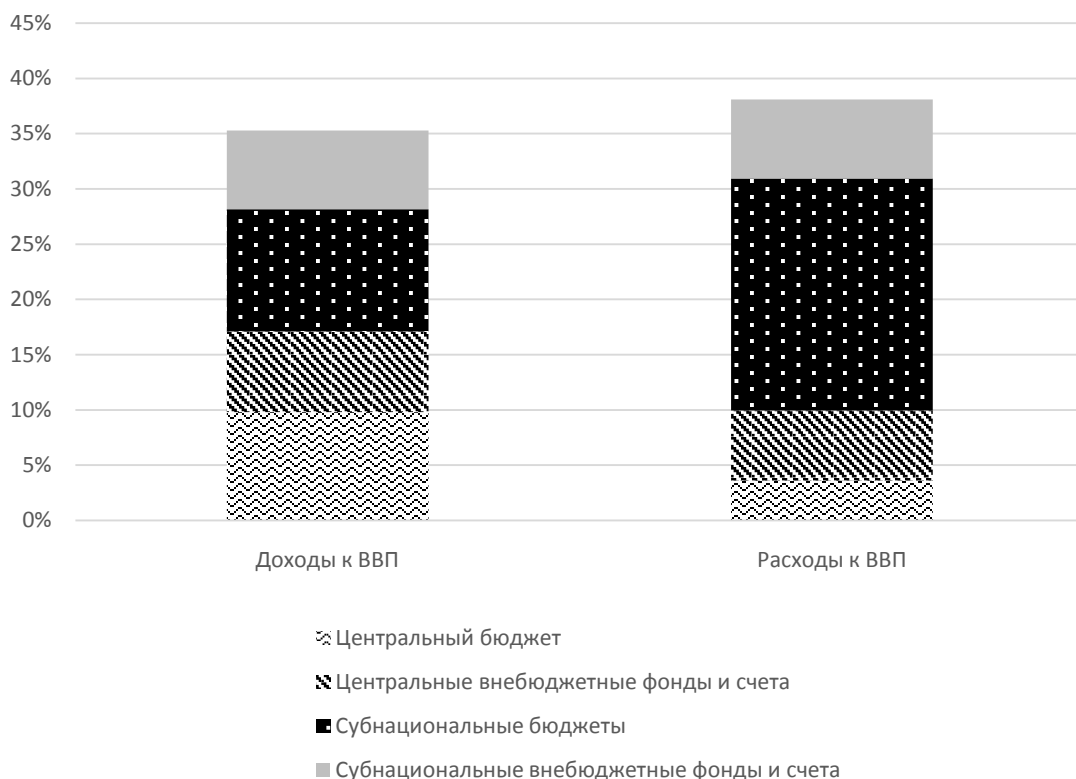


Рис. 1. Доходы и расходы расширенной бюджетной системы КНР к ВВП в 2017 г.
Источник: на основе отчетов Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР и данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>).

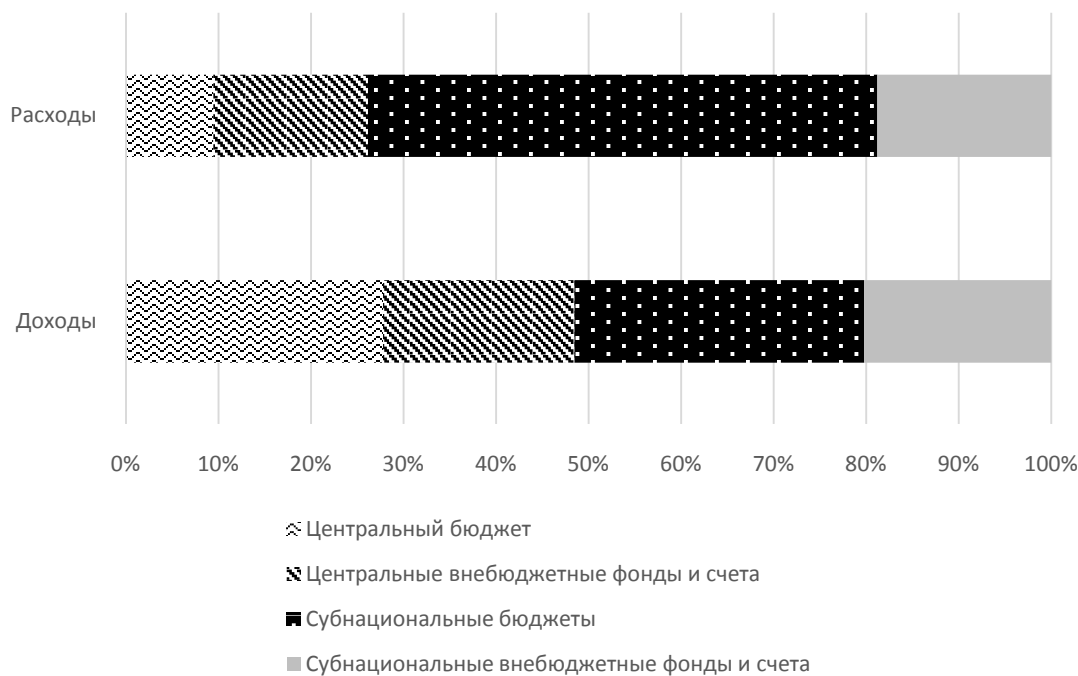


Рис. 2. Распределение доходов и расходов по уровням расширенной бюджетной системы КНР в 2017 г.
Источник: На основе отчетов Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР и данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>).

Впрочем, говоря о бюджетной децентрализации в КНР, следует иметь в виду, что в соответствии с конституцией Китай – это унитарное государство. Элементы федерализма в современном государственном устройстве КНР найти можно, но отнюдь не в отношениях между центром и субнациональными властями материкового Китая, а в отношениях между центром и специальными административными районами – Сянганом (Гонконгом) и Аомынем (Макао), которые сохраняют значительную автономию, в том числе в бюджетной сфере, и показатели которых по сей день китайской статистикой учитываются отдельно и не включаются в общенациональную статистику. Отношения же между центральными властями и властями административно-территориальных единиц провинциального уровня (22 провинции (не считая Тайваня), 5 автономных районов и 4 города центрального подчинения) по бюджетным вопросам на современном этапе неверно рассматривать как федеративные ни формально, ни по существу. Хотя с конца 1970-х и до начала 1990-х гг. в КНР фактически реализовывалась модель бюджетного федерализма, построенного на закрепленных в двусторонних соглашениях между центром и провинциями договоренностях о распределении бюджетных полномочий (причем с чрезвычайно широкими возможностями для субнациональных властей); налогово-бюджетная реформа 1994 г. привела к коренному пересмотру прав и обязательств провинций¹. Несмотря на то что за каждым уровнем бюджетной системы (а равно и за внебюджетными фондами и счетами разных уровней) закреплены доходные источники, их, в случае с большинством провинциальных и субпровинциальных бюджетов, заведомо недостаточно для финансирования соответствующих расходных обязательств. Вследствие этого большинство провинций зависят от трансфертов из центра, который вдобавок в соответствии с Бюджетным законом (аналог Бюджетного кодекса в российской терминологии) обладает широкими полномочиями по контролю бюджетного процесса на нижестоящих уровнях, вплоть до внесения изменений и/или отмены бюджетных решений нижестоящих органов государственной власти. В этой ситуации тот факт, что преобладающая часть расходов осуществляется децентрализованно, на субнациональном уровне, следует рассматривать не как проявление классически понимаемого бюджетного федерализма, а, скорее, как осуществление властями провинций и нижестоящих уровней государственной власти функции распоряжения государственными расходами под контролем центра и в соответствии с приоритетами, формулируемыми в центре².

Доля центрального бюджета в доходах консолидированного государственного бюджета КНР составляла около 49% в 1997 г., выросла до 55% в 2002–2004 гг., но с тех пор сокращается, достигнув в 2017 г. примерно 47%. В расходах консолидированного государственного бюджета доля центрального бюджета сокращается с 2000 г., когда она составляла 35%, к 2017 г. снизившись до 15% (см. рис. 3).

При этом относительно ВВП страны доходы и расходы центрального бюджета в период с 2007 по 2017 г. даже несколько сократились, в то время как доходы и расходы субнациональных бюджетов к ВВП за тот же период заметно выросли (см. рис. 4).

¹ Подробный анализ истории налогово-бюджетных реформ в КНР представлен в работах: Бахитова (2013), Иванов (2012), Соколов & Лю (2014), Shen et al. (2012), Jin et al. (2005), Montinola et al. (1995), Loo & Chow (2006). О налоговом федерализме в КНР см. также Прохорова (2015).

² В КНР центр обладает широкими возможностями контроля над субнациональными властями, что обусловлено не только бюджетным законодательством, но и партийной дисциплиной, а также кадровой политикой, увязывающей 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).

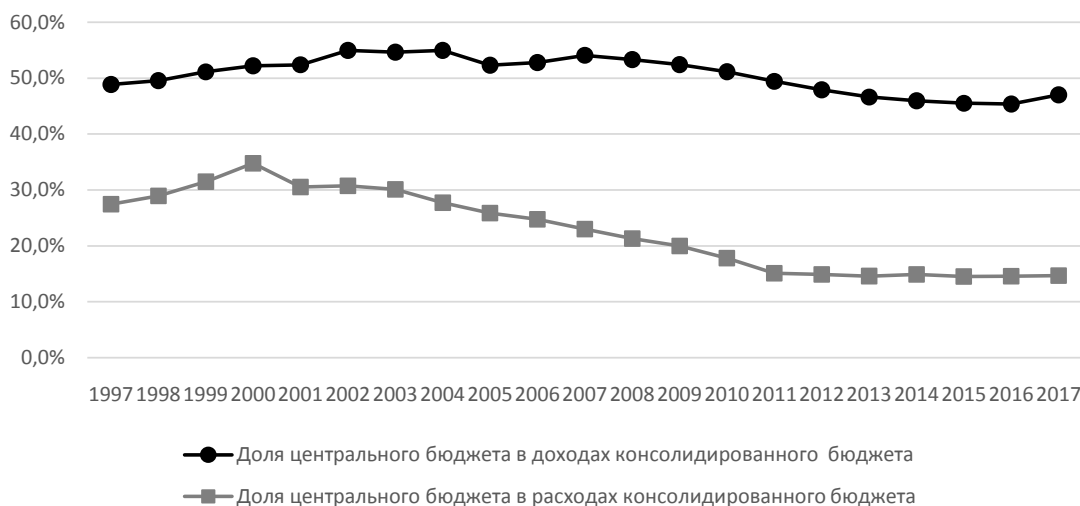


Рис. 3. Динамика доли центрального бюджета в доходах и расходах консолидированного бюджета КНР

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

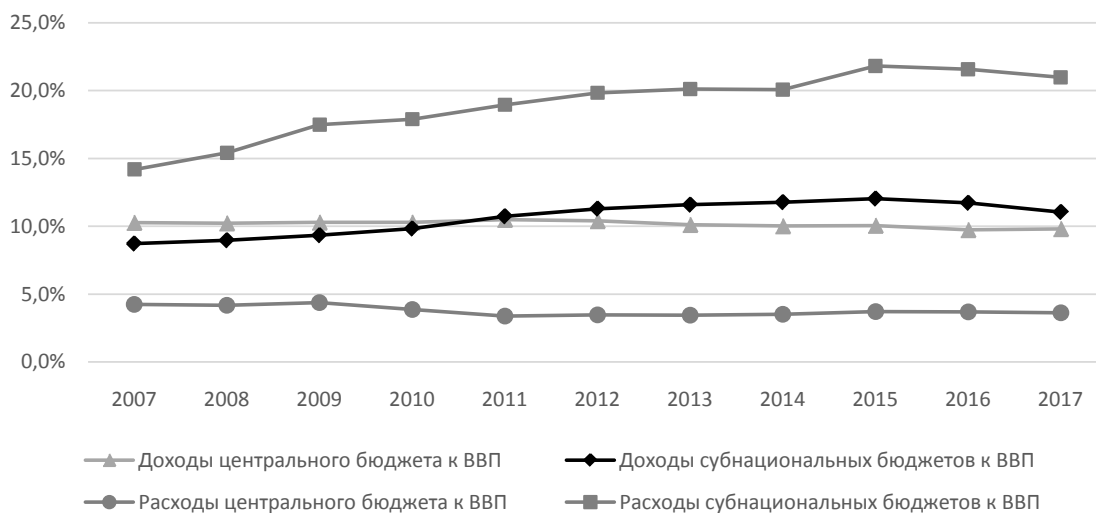


Рис. 4. Динамика доходов и расходов центрального и субнациональных бюджетов КНР к ВВП

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

Наблюдаемая динамика относительных долей доходов и расходов центрального и субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете КНР, а также динамика доходов и расходов центрального и местных бюджетов к ВВП позволяют говорить о возрастающей децентрализации бюджетной системы³. Вместе с тем не стоит интерпретировать этот феномен через призму западных или российских юридических понятий и экономико-правовых реалий и спешить обнаружить в нем проявление бюджетного федерализма в его традиционном понимании. Децентрализация расходов в данном случае отражает скорее децентрализацию бюджетно-распорядительных функций, но в гораздо меньшей степени – децентрализацию бюджетных полномочий и/или децентрализацию бюджетной политики. Основания для такого суждения дает внимательный взгляд на специфику межбюджетных отношений в Китае, выводы которого представлены далее.

³ О китайской бюджетной системе см. также Naughton (2017), Wong (2013).

Взаимоотношения центральных и субнациональных властей

Огромные и в абсолютных, и в относительных показателях масштабы перераспределения ресурсов внутри китайской бюджетной системы – это один из наиболее характерных ее параметров. Без понимания специфики межбюджетных отношений вряд ли возможно адекватно интерпретировать наблюдаемые в бюджетной сфере Китая тенденции. Система межбюджетных отношений в стране за последние четыре десятилетия претерпела целую серию радикальных изменений, причем подходы к распределению налоговых поступлений и к расчету и предоставлению межбюджетных трансфертов были объектом чрезвычайно смелых экспериментов. От крайней централизации доходов и полномочий по определению направлений их расходования Китай перешел к едва ли не беспрецедентной децентрализации доходов и расходов с началом экономических реформ. При этом отношения между центром и региональными властями (пропорции, в которых распределялись налоговые поступления, величина трансфертов и т.п.) регламентировались договорами, содержание которых было в каждом конкретном случае различным. Соответственно варьировались и подходы к расчету трансфертов из центрального бюджета в бюджеты провинций. Такого рода асимметричный бюджетный федерализм на определенном этапе способствовал росту заинтересованности субнациональных властей в увеличении налоговых доходов и экономическом росте, но в конечном итоге поставил под угрозу возможности центра по контролю за делами на местах. Вследствие череды экспериментов, проб и ошибок к настоящему времени в КНР сформировалась система, в которой умеренная централизация доходов сочетается с чрезвычайной децентрализацией расходов, что неизбежно подразумевает активную перераспределительную роль центрального бюджета, от трансфертов из которого в значительной степени зависят большинство провинций Китая⁴.

Когда после налогово-бюджетной реформы 1994 г. резко изменилось соотношение собственных доходов и расходных обязательств провинций в связи с изъятием значительной части налоговых источников, решением стали компенсационные трансферты провинциям, рассчитываемые исходя из величины изымаемых налоговых поступлений. При этом были сохранены прочие трансферты провинциям, величина и порядок расчета которых различались в зависимости от конкретной провинции и договоренностей, заключенных в предшествующий период между центральными и региональными властями. Начиная со второй половины 1990-х гг. центральными властями КНР предпринимались шаги, направленные на унификацию подходов к предоставлению трансфертов провинциям, но и по сей день определение величины трансфертов в бюджет конкретной провинции в значительной мере носит далеко не автоматический характер, а зависит от целого ряда экономических, административных и иных факторов, причем если одни из них способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности, то другие, напротив, благоприятствуют наиболее обеспеченным регионам. Система трансфертов и ее методическое обеспечение остаются сложными и недостаточно прозрачными⁵. Движение по направлению к унификации политики трансфертов в ближайшие годы скорее всего примет характер увеличения в общей величине трансфертов доли трансфертов общего назначения (к ним, в частности, относятся трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности, некоторые виды субсидий и компенсаций провинциальным бюджетам), применительно к которым такая унификация технически возможна и целесообразна; соответственно, можно ожидать сокращения значения иных видов трансфертов (возврата налогов, изъятых в результате

⁴ Подробнее см. Zhang (2006).

⁵ О структуре трансфертов в КНР подробнее см. Jiang & Zhao (2012).

реформы 1994 г., и трансфертов специального назначения (аналогов российских субвенций и некоторых субсидий)). На субпровинциальном уровне в настоящее время на передний план выходят проблемы унификации и повышения прозрачности в отношениях провинциальных и окружных бюджетов, которые пока в разных провинциях решаются по-разному⁶.

Если подходы к распределению доходов между центром и провинциями и к расчету трансфертов из центрального в провинциальные бюджеты постепенно унифицируются, позволяя говорить о достижении более или менее взаимоприемлемого оптимума в отношениях властей этих уровней, то в межбюджетных отношениях на нижних уровнях бюджетной системы (т.е. внутри провинций) до стабильности и оптимума еще далеко. Здесь широко распространено делегирование нижестоящим властям расходных обязательств без соответствующего финансового обеспечения, что в итоге приводит к целому набору негативных последствий, начиная от низкой бюджетной дисциплины, роста бюджетной кредиторской задолженности и заканчивая незаконными квазифискальными поборами⁷. В выступлениях руководства страны и программных документах министерства финансов КНР все чаще отмечается необходимость унификации подходов к расчету величины трансфертов, причем как в том, что касается трансфертов из центрального в провинциальные бюджеты, так и (особенно) в том, что касается межбюджетных трансфертов на нижних уровнях бюджетной системы.

Бюджеты большинства провинций КНР в значительной степени зависят от трансфертов из центрального бюджета. Особенно велика была и остается доля трансфертов в бюджетах национальных автономий, собственные доходные источники которых сравнительно малы, а потребности в финансировании велики ввиду относительной социально-экономической отсталости. Относительным исключением долгое время были бюджеты трех из четырех городов центрального подчинения: Пекина, Шанхая и Тяньцзиня, а также нескольких богатейших провинций. Однако на протяжении последнего десятилетия, для которого доступна статистика (2007–2016 гг.), наблюдалось снижение доли расходов провинций, условно финансируемых за счет собственных доходов (иными словами, соотношения собственных доходов и расходов провинций) в подавляющем большинстве регионов страны, причем эта тенденция затронула как богатые, так и бедные провинции, а величина изменений достаточно велика, чтобы списать ее на некие конъюнктурные колебания (см. рис. 5). Так, в Пекине показатель собственных доходов к расходам снизился за 10 лет с 90 до 79%, в Гуандуне – с 88 до 77%, в Чжецзяне – с 91 до 76% и т.д. Происходит это не от того, что падают собственные доходы провинций – они растут как в абсолютном выражении, так и относительно ВРП, причем по всей стране. Причина – в увеличении расходов провинций, которое опережает рост собственных доходов. Это увеличение расходов становится возможным в том числе за счет трансфертов из центрального бюджета. В связи с этим нельзя утверждать, что происходит изъятие доходов/доходных источников у провинций в пользу центра; скорее, имеет место рост объема бюджетных ресурсов, которые регионы получают из центра и которыми распоряжаются под его контролем. В некоторой степени описываемая тенденция также связана с ростом субнациональных заимствований (возможность которых ранее была крайне ограничена законодательством).

⁶ Об особенностях бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений в КНР см. также Кадочников (2016), Кадочников (2017).

⁷ Подробнее см. Ong (2012), Zhu & Cai (2016), Fan (2017).

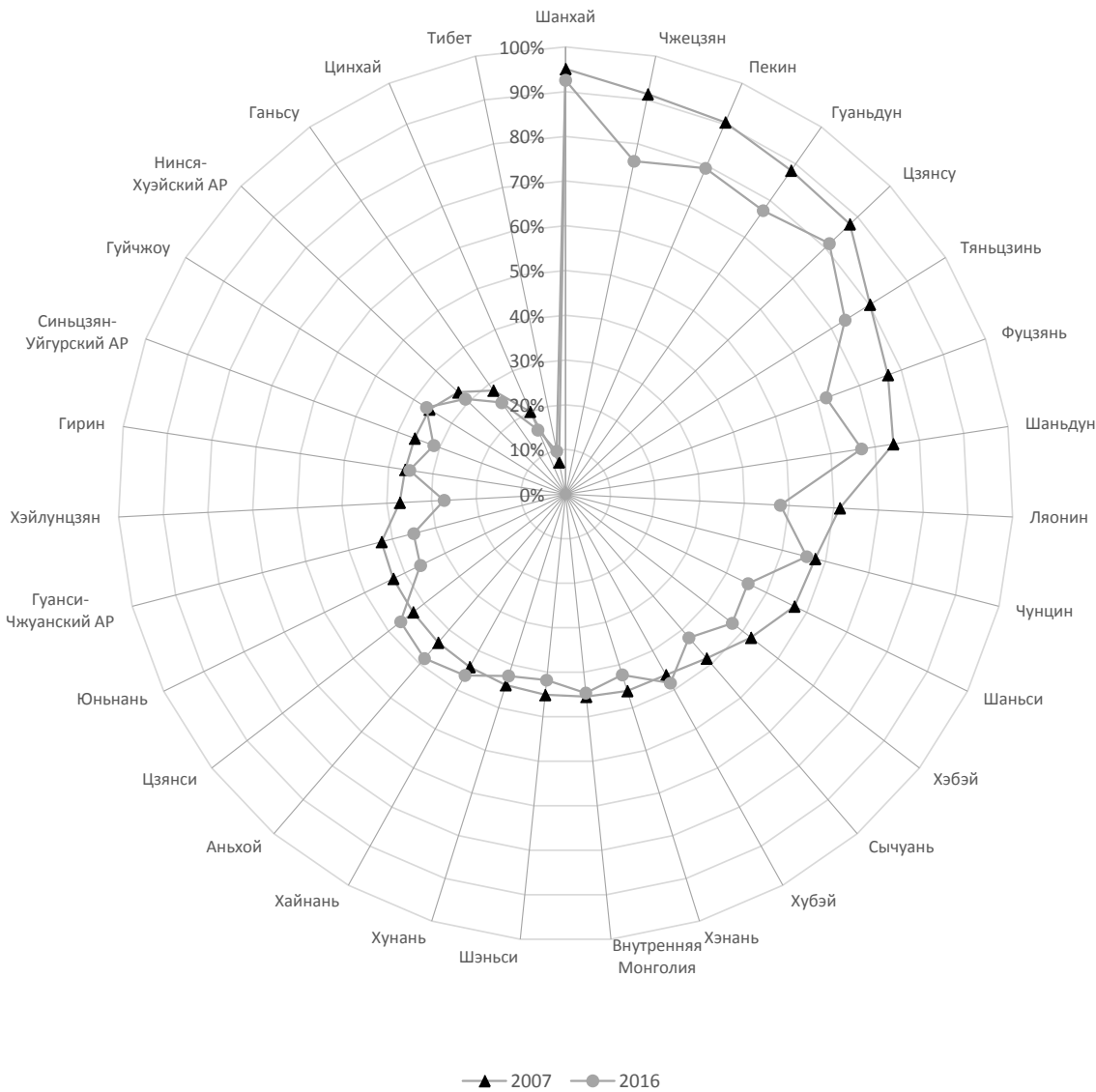


Рис. 5. Отношение величины собственных доходов субнациональных бюджетов к их расходам в 2007 и 2016 г.

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>).

Проблемой являются не только серьезные отличия в уровне собственных подушевых доходов в различных провинциях, но и возрастающий разрыв между регионами в темпах роста собственных доходов, что в долгосрочной перспективе обостряет проблему территориального перераспределения бюджетных ресурсов. Стоит, впрочем, оговориться, что межрегиональные различия в уровне ВРП на душу населения в КНР относительно невелики. Если не считать полярных групп регионов – наиболее богатых городов центрального подчинения и специальных административных районов и наименее обеспеченных национальных окраин, – то в оставшейся группе, к которой относятся большинство китайских провинций, различия ниже, чем в Российской Федерации. В значительной степени это связано с тем, что в КНР нет малонаселенных регионов; во всех провинциях страны численность населения обеспечивает существование достаточно емких региональных рынков труда, рынков сбыта и т.д., что, в свою очередь, является основой для формирования полноценной и диверсифицированной региональной экономики. Тем не менее существующие различия в уровне

социально-экономического развития все же невозможно игнорировать, что обуславливает необходимость масштабного перераспределения бюджетных ресурсов между регионами. Пройдя через крайнюю централизацию доходов и расходов, а затем через радикальную децентрализацию и тех и других, страна в конечном итоге пришла к сочетанию относительной централизации доходов при децентрализованных расходах, обеспечиваемых в большинстве регионов за счет трансфертов из центрального бюджета. Но ключевой вопрос организации межбюджетных отношений – как обеспечить выравнивание бюджетных возможностей с одновременным сохранением стимулов на местах к максимизации собственных доходов – это действительно дилемма, которая в полной мере вряд ли разрешима. Поэтому на данном этапе дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений в КНР требует уже не столько пересмотра распределения доходных источников и расходных обязательств между центром и провинциями, сколько совершенствования подходов, во-первых, к расчету величины трансфертов из центра в регионы, а во-вторых, к упорядочиванию межбюджетных отношений и трансфертов внутри провинций. Продолжается работа по более четкому разграничению и формальному закреплению доходных источников (в том числе и по пропорциям распределения поступлений по НДС / компенсационных трансфертов по НДС из центрального бюджета) и обязательств бюджетов разных уровней, а также по унификации и формализации методик расчета трансфертов из центрального в местные бюджеты.

Вообще же, говоря об организации межбюджетных отношений и обеспечении стимулов для чиновников разных уровней, нельзя игнорировать важную особенность государственного устройства КНР, а именно закрепленную в конституции страны руководящую роль Коммунистической партии Китая (КПК). Значение партийной иерархии и партийной дисциплины нельзя недооценивать, так как они, несомненно, дополняют (хотя и могут полностью заменить) административные и экономические механизмы мотивирования и стимулирования субнациональных властей с одновременным сохранением центром контроля над ситуацией на местах⁸.

Проблема несбалансированности бюджетов, государственного долга и бюджетной задолженности

Руководство КНР среди основных принципов текущей бюджетной политики особое внимание уделяет сохранению стабильности бюджетной системы, в первую очередь посредством сохранения величины бюджетного дефицита (целевой уровень – не более 3% к ВВП), а также величины государственного долга на всех уровнях в разумных пределах. Между тем попытки стимулирования экономического роста посредством снижения налогового бремени на предприятия ведут к замедлению роста бюджетных доходов и способствуют возрастанию дефицитов бюджетов всех уровней. На протяжении нескольких десятилетий консолидированный государственный бюджет исполняется с дефицитом (в среднем с конца 1980-х гг. – на уровне около 2% к ВВП); исключением был лишь 2007 г., когда имел место небольшой профицит. В 2017 г. дефицит консолидированного государственного бюджета составил 2,38 трлн юаней, приближаясь к целевому уровню в 3% ВВП.

Особенно остро проблема бюджетного дефицита проявляется в наименее развитых регионах страны, а также на нижних уровнях бюджетной системы, где дисбаланс доходных источников и расходных обязательств уже давно носит хронический характер. Необходимость финансирования бюджетных дефицитов ведет к росту государственных и местных долгов и кредиторской задолженности, а на нижних уровнях бюджетной системы еще и способствует росту квазифискальной нагрузки на местные предприятия⁹. Одной из специфических черт китайского общественного сектора и в

⁸ О роли КПК в государственном управлении см. Мамаева (2007), МакГрегор (2012).

⁹ О взаимоотношениях местных властей и предприятий в КНР см., например, Bai et al. (2016).

значительной степени пережитком прошлого является практика частичного самофинансирования различных государственных организаций посредством взимания платы за оказываемые гражданам или бизнесу услуги, причем зачастую в условиях монопольной позиции вовлеченных организаций. Соответствующие квазифискальные доходы и расходы не проходят через государственный или местные бюджеты, однако масштабы их (в особенности на местном уровне) сопоставимы с бюджетными цифрами.

Неизбежным следствием хронического бюджетного дефицита стал абсолютный и относительный рост величины государственного долга: если в 1997 г. консолидированный долг расширенного правительства КНР, по данным МВФ, составлял около 20% к ВВП, то в 2017 г. – уже почти 48% (что существенно выше, чем в России, но все еще в разы ниже, чем в Японии, США и Еврозоне); при этом на конец 2017 г. собственно государственный долг составлял около 36% к ВВП, около 30 трлн юаней в абсолютных цифрах, из которых на центральное правительство приходилось 13,5 трлн юаней, на субнациональные власти – 16,5 трлн юаней (и это несмотря на то, что прямые заимствования были разрешены субнациональным властям лишь несколько лет назад; до этого им удавалось обходить формальные ограничения путем выдачи разного рода государственных гарантий, а также действуя через государственные предприятия). Показатели долговой нагрузки могут быть в несколько раз выше, если учесть (в отсутствие официальных цифр можно полагаться лишь на приблизительные экспертные оценки) помимо обязательств государства и внебюджетных фондов также задолженность предприятий – государственных и с государственным участием¹⁰.

Качество планирования и управления государственными финансами, в том числе государственным долгом на нижних уровнях бюджетной системы, невысоко и усугубляется низкой бюджетной дисциплиной и привлечением финансирования в таких объемах и с использованием таких инструментов, которые не предусмотрены нормативно-правовыми актами и бюджетным законодательством. С этим тесно связана и такая проблема, как довольно низкая степень информационной прозрачности бюджетного процесса и низкое качество бюджетной отчетности, опять же преимущественно на нижних уровнях бюджетной системы. В числе основных причин этих проблем лежит такая специфическая черта китайской бюджетной системы, как чрезвычайная краткость законодательных актов, устанавливающих правовые рамки для исполнительных органов власти (особенно центральных). Бюджетный процесс на всех уровнях власти в КНР организуется в значительной мере и даже преимущественно не на основе бюджетного законодательства (крайне лаконичного и рамочного), а на основе разного рода подзаконных актов, принимаемых исполнительной властью, а также на основе всякого рода указаний, инструкций и правок, направляемых нижестоящим властям вышестоящими. Не следует забывать и о том, что наряду с иерархией органов государственной власти в КНР параллельно существует и иерархия органов Коммунистической партии Китая, которой конституция страны отводит руководящую роль. Взаимодействие партийных и государственных органов, в том числе и по бюджетным вопросам, практически не регулируется законодательством, что усугубляет проблему правового нигилизма, в том числе и применительно к бюджетной сфере.

На субнациональном уровне ведется работа по переводу имеющейся у местных властей задолженности в облигации. Осуществление облигационных займов вместо привлечения кредитов и иных форм финансирования поощряется центральным правительством по ряду причин. Облигационные займы оказываются, как правило, дешевле, нежели банковские кредиты; также выпуск облигаций снижает

¹⁰ О проблемах с субнациональным государственным долгом см., например, Vendryes & Guill (2011).

риски коррупции по сравнению с привлечением финансирования из иных источников. Проблемы совершенствования управления государственным и в особенности местным долгом выходят на первый план по мере роста его объемов. В 2016 г. впервые введено требование о том, что проекты бюджетов всех уровней должны сопровождаться отчетностью о состоянии государственного/местного долга. Наряду с задолженностью властей актуальной проблемой для Китая является разного рода задолженность государственных предприятий, в частности задолженность по банковским кредитам. Правительство КНР следует стратегии конвертации задолженности государственных предприятий в выпускаемые ими акции, что вместе с разнообразными льготами по налогам и сборам призвано снизить общий уровень издержек этих компаний.

Основные направления текущих преобразований

Среди приоритетов налогово-бюджетных преобразований, декларируемых Министерством финансов КНР¹¹, ключевым в настоящее время является снижение ставок налогов и сборов, а также упрощение их администрирования. Существенно, почти в два раза увеличен минимальный размер налогооблагаемого дохода для малых и микропредприятий; для малых и средних предприятий увеличен размер налогового вычета по расходам на исследования и разработки; уменьшается перечень и величины обязательных сборов в центральные и местные внебюджетные фонды. Следуя логике тринадцатого пятилетнего плана социально-экономического развития, рассчитанного на 2016–2020 гг., текущая налогово-бюджетная политика КНР нацелена в первую очередь на стимулирование совокупного предложения посредством снижения налогового бремени на предприятия и упрощения налогового администрирования. Для стимулирования исследований и разработок активнее, чем ранее, используется широкий спектр налоговых инструментов: налоговые вычеты по соответствующим расходам компаний; бюджетное финансирование исследований и разработок в государственных компаниях и налоговые льготы для технопарков; различные налоговые льготы по подоходному налогу для работников инновационных организаций и т.д.

Постепенно расширяется перечень отраслей, в которых применяется НДС (вместо налога на предпринимательскую деятельность), при этом общее налоговое бремя с введением НДС снижается. В перспективе НДС будет применяться ко всем товарам и услугам. Снижается объем обязательств по уплате налогов и сборов в местные бюджеты. Налог на предпринимательскую деятельность представляет собой налог с оборота, его ставка устанавливается в процентах с выручки при реализации услуг, оказании работ, продаже недвижимости и объектов интеллектуальной собственности (в случаях, не подпадающих под НДС). На протяжении многих лет именно налог на предпринимательскую деятельность был важнейшим источником формирования собственных доходов субнациональных бюджетов (его доля в доходах центрального бюджета незначительна). Еще в 2007 г. доля поступлений по налогу на предпринимательскую деятельность в собственных доходах субнациональных бюджетов превышала 40%, но за 10 лет постепенно сократилась до 11,5% в 2016 г.; доля же НДС выросла в указанный период с 9 до 24%. Эта тенденция актуальна именно для субнационального уровня, так как в доходах центрального бюджета за тот же период доля НДС несколько снизилась (см. рис. 6, 7).

¹¹ См. отчеты Министерства финансов КНР перед ВСНП об исполнении центрального и местных бюджетов за 2016 г. и о проекте центрального и местных бюджетов на 2017 г. (http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2017_Finance_English.pdf), а также об исполнении центрального и местных бюджетов за 2017 г. и проекте центрального и местных бюджетов на 2018 г. (http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2018_Financial_English.pdf).

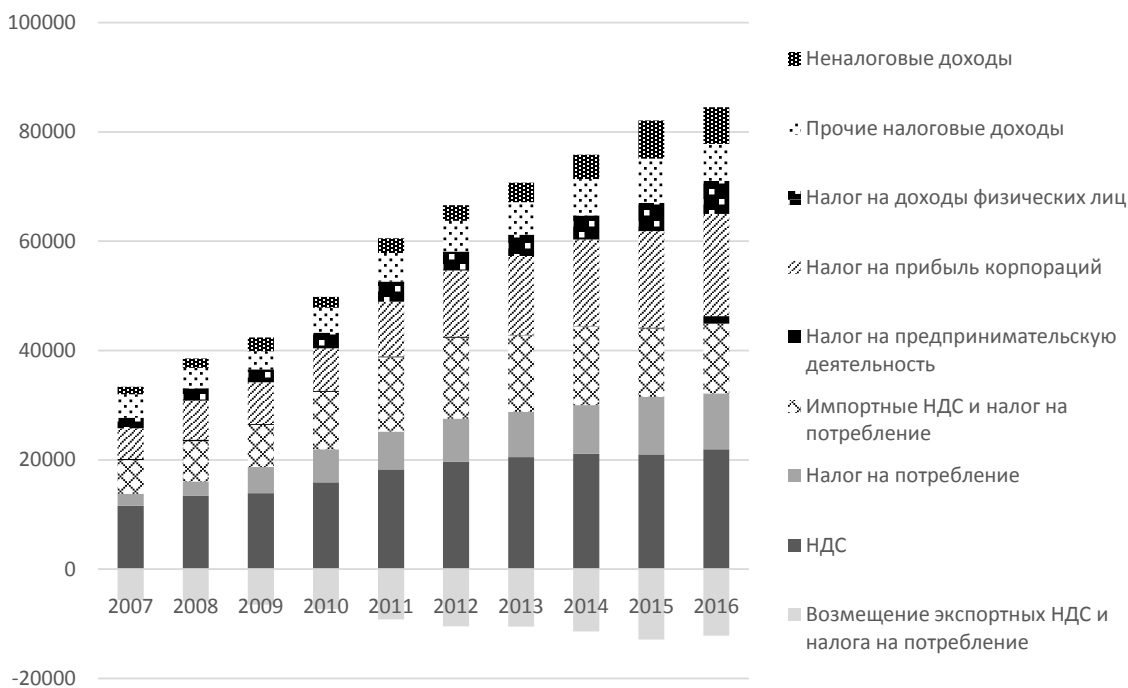


Рис. 6. Динамика величины и структуры доходов центрального бюджета КНР в 2007–2016 гг., в 100 млн юаней

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

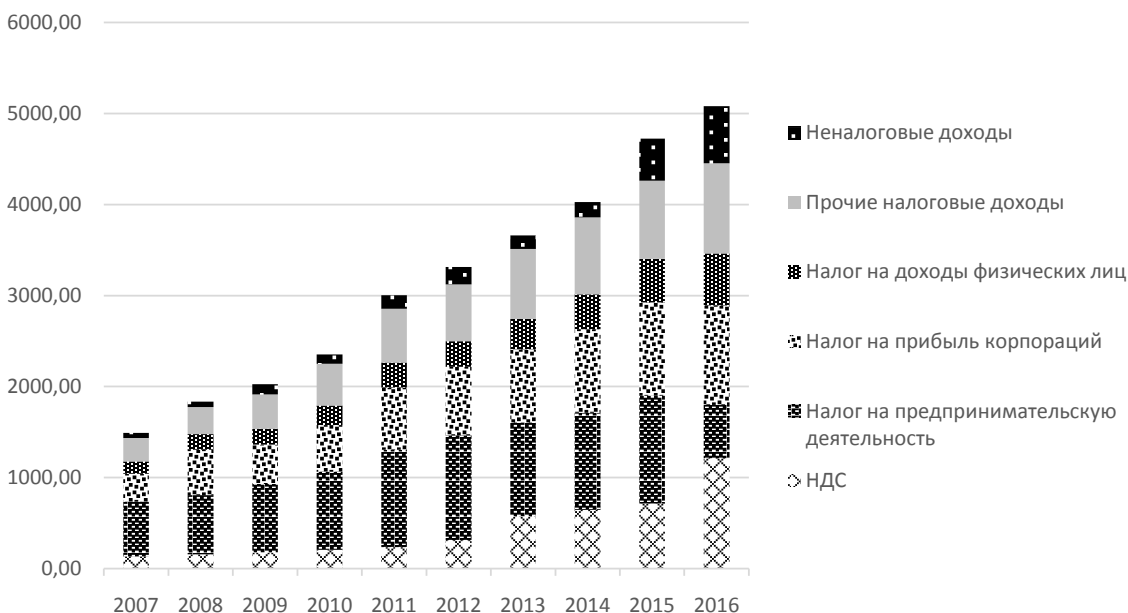


Рис. 7. Динамика величина и структуры собственных доходов субнациональных бюджетов КНР в 2007–2016 гг., в 100 млн юаней

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

Хотя налог на предпринимательскую деятельность, будучи налогом с оборота практически в чистом виде, относительно просто исчислять и администрировать, очевидно, что эта простота – кажущаяся. Такого рода налоги стимулируют занижение выручки и

уход части предпринимательских доходов в тень и, что особенно существенно, ставят в заведомо невыгодное положение предприятия/сектора, в которых в силу конкурентной ситуации и/или технологической специфики наценка изначально сравнительно невелика. В связи с этим постепенный отказ от налога на предпринимательскую деятельность в пользу НДС уже давно стал важной частью реформирования китайской налоговой системы. Внедрение НДС в китайской налоговой системе началось еще в 1980-х гг., поначалу применительно к отдельным отраслям и типам предприятий, а после налогово-бюджетной реформы 1994 г. уже более широко охватив промышленные предприятия и некоторые другие отрасли. Долгое время, однако, сфера применения НДС не распространялась на ряд важнейших услуг и трансакций. За отдельными исключениями в секторе услуг преимущественно применялся налог на предпринимательскую деятельность, представляющий собой налог с оборота/выручки. По мере роста значения в китайской экономике сектора услуг и рынков нематериальных активов и информации встал вопрос о совершенствовании их налогообложения. В 2012 г. был запущен эксперимент (первоначально на территории Шанхая) по введению НДС вместо налога на предпринимательскую деятельность применительно к некоторым видам услуг. Впоследствии к эксперименту присоединились еще несколько регионов, а в 2015 г. НДС стал применяться к транспортным, телекоммуникационным и некоторым иным услугам уже в масштабах всей страны. В 2016 г. НДС начал взиматься с ряда важнейших услуг, включая финансовые услуги и строительные работы.

Переход от налога на предпринимательскую деятельность (т.е. от налога с оборота) к НДС призван стимулировать дальнейшее развитие сектора услуг. Использование НДС позволяет предприятиям-налогоплательщикам учитывать ранее уплаченный НДС при расчете собственных налоговых обязательств, что особенно актуально для отраслей и секторов, в которых инновационная природа продукта и динамизм рынка не всегда гарантируют существенное превышение выручки над затратами, но и не исключают его. Обложение предпринимательским налогом выручки (оборота) в случае с оказанием высокотехнологичных услуг и производством интеллектуальной/информационной продукции создавало бы серьезные препятствия для встраивания китайских компаний в сложные национальные и глобальные технологические цепочки, а значит, и в целом для роста продаж и увеличения их вклада в ВВП. Переход к взиманию НДС с учетом установленных ставок и льгот несколько снижает налоговое бремя, а значит, и доходы бюджетов (особенно нижних уровней), но, как предполагают власти КНР, рост налоговой базы в обозримом будущем сможет компенсировать соответствующие потери. Для малого бизнеса предусмотрена возможность уплаты НДС по пониженной ставке, но без права зачета ранее уплаченного НДС; НДС в данном случае фактически выполняет роль налога с оборота, что призвано минимизировать проблемы, связанные с налоговой реформой для компаний и предпринимателей с относительно небольшим масштабом продаж. В ближайшей перспективе НДС будет распространен на все отрасли¹².

В числе прочих важных направлений развития налогово-бюджетной системы – более четкое разграничение полномочий центральных и субнациональных властей всех уровней по управлению соответствующими бюджетами, доходных источников и расходных обязательств на всех уровнях, повышение экономности и эффективности использования бюджетных средств в соответствии с приоритетами государственной политики, повышение ориентации расходов на результат. В практику управления государственными расходами постепенно внедряются инструменты программно-целевого бюджетирования, расширяется использование инструментов государственно-частного партнерства. Также властями КНР предпринимаются усилия по слиянию отдельных внебюджетных фондов с государственными бюджетами и, что едва ли не более важно, по упорядочиванию и четкой регламентации всякого рода сборов и взносов

¹² О развитии налоговой системы КНР см. также Ярцева (2015).

во внебюджетные фонды, особенно субнациональные; также предпринимаются усилия по повышению качества управления разнообразными внебюджетными фондами, повышению их прозрачности и подотчетности. В средне- и долгосрочной перспективе стоит задача по консолидации бюджетных ресурсов в государственных бюджетах всех уровней за счет сокращения доли этих ресурсов во всякого рода внебюджетных фондах¹³.

Приоритеты бюджетной политики

Исходя из структуры расходов центрального бюджета КНР (см. рис. 8), можно констатировать, что безусловным приоритетом бюджетной политики на центральном уровне является национальная оборона. В эту сферу официально направляется более трети всех центральных расходов. К другим наиболее «бюджетоемким» сферам относятся наука и технологии, общественная безопасность и правопорядок, образование, государственное управление и общественные услуги, социальное обеспечение, транспорт, сельское, лесное и водное хозяйство. Заметную часть расходов составляют расходы на обслуживание государственного долга – более 11%. Совокупная величина государственного долга центрального правительства на конец 2016 г. составила 12 трлн юаней.

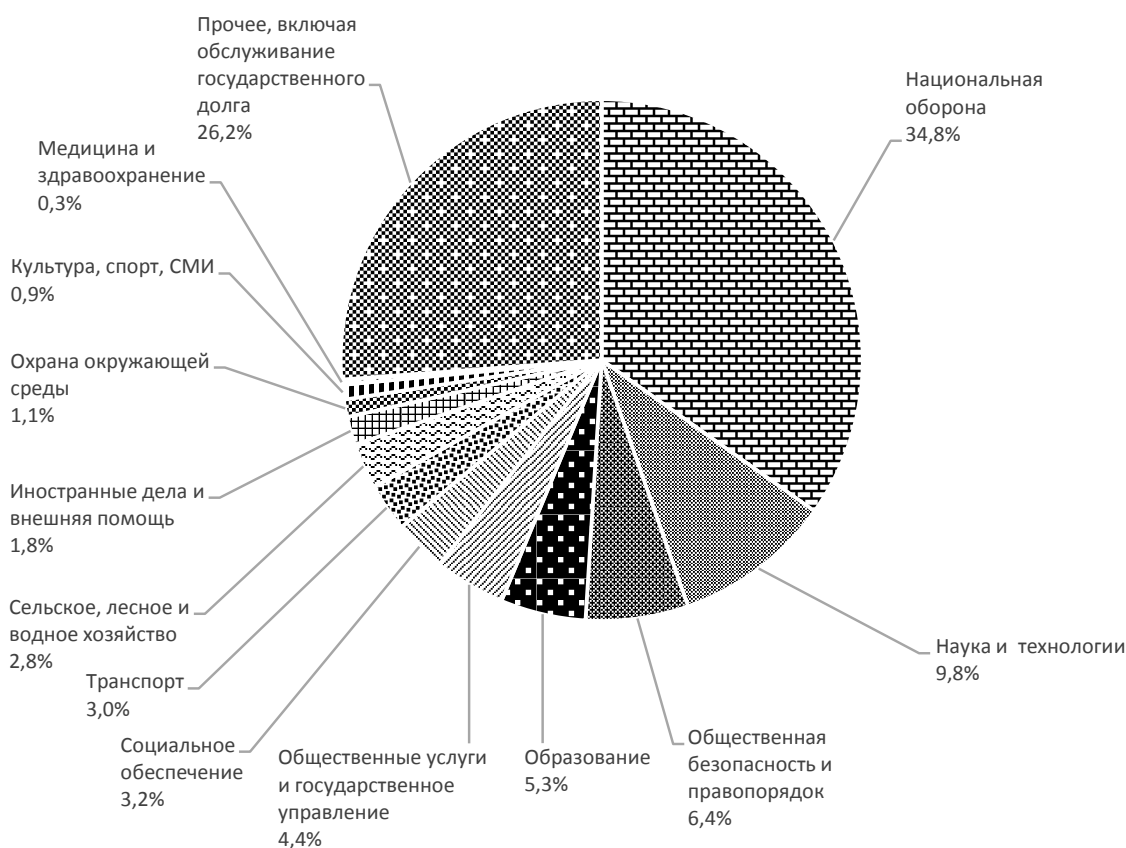


Рис. 8. Отраслевая структура расходов центрального бюджета КНР в 2016 г.

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>).

В расходах субнациональных бюджетов (консолидированных бюджетов провинций) заметную долю составляют расходы на образование, социальное обеспечение, коммунальное хозяйство, сельское, лесное и водное хозяйство, общественные услуги и государственное управление, медицину и здравоохранение, транспорт, общественную

¹³ Подробнее о направлениях текущего реформирования налогово-бюджетной системы см. также Новоселова (2016).

безопасность и правопорядок (см. рис. 9). Расходы на обслуживание государственного долга на субнациональном уровне сравнительно невелики (менее 1% в 2016 г.).

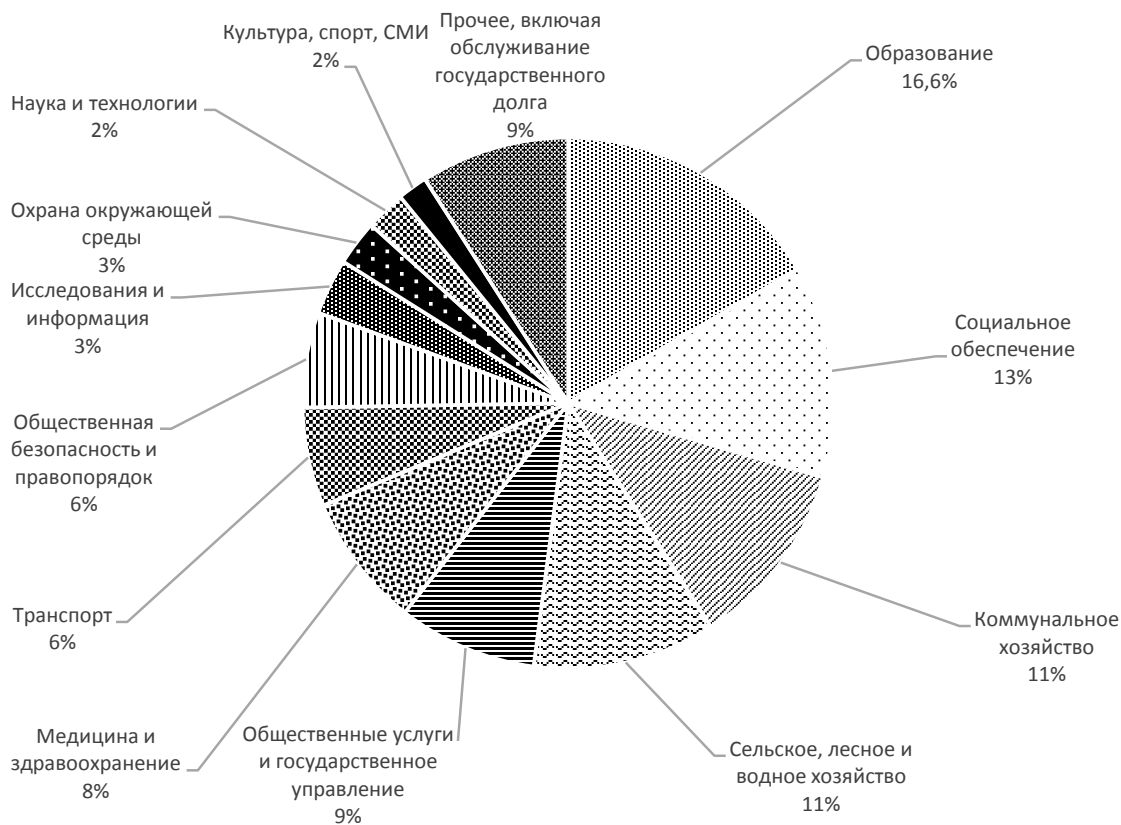


Рис. 9. Отраслевая структура расходов субнациональных бюджетов КНР в 2016 г.

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>).

С точки зрения отраслевых приоритетов государственных расходов, заявленных в отчетах Министерства финансов КНР перед ВСНП, следует отметить следующие:

- модернизация вооруженных сил КНР с целью обеспечения обороноспособности страны и защиты ее экономических интересов. Как в абсолютном, так и в относительном выражении расходы КНР на модернизацию своих вооруженных сил весьма значительны и в обозримом будущем будут первыми в числе приоритетов бюджетной политики;
- преодоление бедности и развитие системы социального обеспечения, включая пенсионное обеспечение и медицинское страхование. Рост экономики сопровождается растущим запросом населения на разнообразные меры социальной защиты и поддержки, которые фактически были недоступны большинству жителей страны, начиная со старта экономических реформ в конце 1970-х гг. Откликаясь на этот запрос, власти постепенно расширяют охват населения пенсиями по старости, программами медицинского страхования, иными мерами социальной поддержки;
- развитие образования, научных исследований и технологических разработок. Бюджетные ресурсы направляются на развитие материально-технической базы учебных заведений всех уровней, создание и модернизацию научно-исследовательских центров и лабораторий, поддержку аспирантов и ученых посредством системы грантов;
- развитие инфраструктуры в первую очередь по трем ключевым направлениям:

инфраструктурное обеспечение инициативы «Один пояс – один путь» по созданию транспортно-логистических коридоров между Китаем и его торговыми партнерами в Евразии и Африке; скоординированное развитие инфраструктурных связей Пекина, Тяньзиня и Хэбея; скоординированное развитие инфраструктурных связей в экономическом поясе реки Янцзы. Также центральный бюджет поддерживает и иные инфраструктурные проекты: развитие железных дорог, водоочистных сооружений, перестройку проблемных городских районов;

- структурная перестройка экономики, поддержка нарождающихся стратегических отраслей и обеспечение устойчивого развития. В рамках обеспечения структурной перестройки важным направлением использования средств центрального бюджета является финансовая поддержка наименее обеспеченных регионов страны. На фоне структурной перестройки китайской экономики и сокращения занятости в отдельных отраслях (металлургия, добыча угля) перед властями затронутых регионов поставлена задача по обеспечению переселения высвобождающихся работников и их семей в другие районы, на что из центрального бюджета предоставляются соответствующие целевые трансферты/субсидии.

Заключение

Бюджетная система КНР во всех своих аспектах продолжает развиваться, хотя в сравнении с периодом довольно радикальных экспериментов и реформ двух последних десятилетий предыдущего столетия в нынешний век она вошла уже со вполне сложившимися базовыми принципами и параметрами. На современном этапе ее определяющими характеристиками являются: сравнительно невысокая доля бюджетов и внебюджетных фондов в ВВП, хотя и сочетающаяся со значительной (но не отражаемой в статистике) ролью квазибюджетного сектора (государственных и полугосударственных предприятий); высокая степень бюджетной децентрализации (особенно в отношении расходов), которая в контексте китайского государственного устройства свидетельствует не столько о бюджетном федерализме в его классическом понимании, сколько о делегировании субнациональным властям бюджетно-распорядительных функций при сохранении центральными властями широких возможностей контроля и воздействия на бюджетную политику; высокая зависимость нижестоящих бюджетов от трансфертов из вышестоящих бюджетов при заведомой недостаточности собственных доходов на субнациональном уровне, что на субпровинциальном уровне усугубляется распространенной практикой делегирования необеспеченных финансированием расходных обязательств; увеличение государственных расходов в сочетании с ограничением налогового бремени в целях стимулирования экономического роста, что обуславливает хронический бюджетный дефицит и рост государственного долга на всех уровнях, а также нарастание долгов квазигосударственного сектора.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бахитова, Р. (2013). Модель одноканальной бюджетной системы в Китайской Народной Республике // *Проблемы востоковедения*, 4, 8–12.

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, 41–48.

Кадочников, Д. (2016). Бюджетная децентрализация и межбюджетные отношения: опыт китайских реформ и его актуальность для России // *Terra Economicus*, 14(2), 109–126.

Кадочников, Д. (2017). Российская Федерация и Китайская Народная Республика: общее и особенное в межбюджетных отношениях центральных и региональных властей // *Terra Economicus*, 15(2), 76–92.

Мамаева, Н. (2007). Партия и власть: Компартия Китая и проблема реформы политической системы. М.: Русская панорама.

Новоселова, Л. (2016). Новейшие преобразования налогово-бюджетной системы КНР в интересах социально-экономического развития страны // *Российский экономический журнал*, 1, 66–89.

Прохорова, Н. (2015). Федерализм без федерации: проблемы налогового федерализма в Китае // *Азия и Африка сегодня*, 6, 28–33.

Соколов, Б., Лю, Ю. (2014). Налоговые реформы: опыт Китая – выводы для России // *Финансы и кредит*, 20, 32–46.

Ярцева, Н. (2015). Налоговые аспекты экономической реформы в КНР // *Российский внешнеэкономический вестник*, 7, 91–97.

Bai, C., Hsieh, C. and Song, Z. (2016). The Long Shadow of China's Fiscal Expansion // *Brookings Papers on Economic Activity*, 129–165.

Fan, Y. (2017). The Politics of Mandates in Financing Local Government Operations in China: An Administrative or Fiscal Dilemma? // *China Review*, 17(3), 31–57.

Jiang, T. and Zhao, Z. (2012). Government transfer payments and regional development / In: Garnaut R., 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*, 89(9–10), 1719–1742.

Li, H. and Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China // *Journal of Public Economics*, 89(9–10), 1743–1762.

Loo, B. and Chow, S. (2006). China's 1994 Tax-Sharing Reforms: One System, Differential Impact // *Asian Survey*, 46(2), 215–237.

McGregor, R. (2010). *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. London: Allen Lane.

Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. (1995). Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China // *World Politics*, 48(1), 50–81.

Naughton, B. (2017). Is China Socialist? // *The Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 3–24.

Ong, L. (2012). Fiscal federalism and soft budget constraints: the case of China // *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 33(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*, 14(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*, 13(1), 1–51.

Vendryes, T. and Guill, E. (2011). Chinese local authority debt: The makings of a crisis? // *China Perspectives*, (3), 84–85.

Wong, C. (2013). Reforming China's Public Finances for Long-term Growth, pp. 199–219 / In: Garnaut R., Fang C., Song L. (Eds.). *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press.

Zhang, X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth and inequality // *Journal of comparative economics*, 34(4), 713–726.

Zhu, L. and Cai, Y. (2016). Institutions and Provision of Public Goods in Rural China: An Empirical Study Based on Villages in Guangdong Province // *China Review*, 16(2), 55–83.

REFERENCES

Bai, C., Hsieh, C. and Song, Z. (2016). The Long Shadow of China's Fiscal Expansion. *Brookings Papers on Economic Activity*, 129–165.

Bakhitova, R. (2013). The Model of One-Channel Budget System in People's Republic of China. *Problems of Oriental Studies*, 4, 8–12. (In Russian.)

- Fan, Y. (2017). The Politics of Mandates in Financing Local Government Operations in China: An Administrative or Fiscal Dilemma? *China Review*, 17(3), 31–57.
- 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*, 2(9), part 1, 41–48. (In Russian.)
- Jiang, T. and Zhao, Z. (2012). Government transfer payments and regional development / In: Garnaut R., 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*, 89(9–10), 1719–1742.
- Kadochnikov, D. (2016). Budget decentralization and interbudgetary relations: China's reform experience and its implications for Russia. *Terra Economicus*, 14(2), 109–126. (In Russian.)
- Kadochnikov, D. (2017). Russian Federation and People's Republic of China: Similarities and Distinctions in the Fiscal Relations between Central and Regional Authorities. *Terra Economicus*, 15(2), 76–92. (In Russian.)
- Li, H. and Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9–10), 1743–1762.
- Loo, B. and Chow, S. (2006). China's 1994 Tax-Sharing Reforms: One System, Differential Impact. *Asian Survey*, 46(2), 215–237.
- Mamaeva, N. (2007). Party and Power: Chinese Communist Party and the Political System's Reform Problem. Moscow: Russian Panorama Publishing House. (In Russian.)
- McGregor, R. (2010). *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. London: Allen Lane.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. (1995). Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World Politics*, 48(1), 50–81.
- Naughton, B. (2017). Is China Socialist? *The Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 3–24.
- Novosiolova, L. (2016). The Latest Changes in CPR's Fiscal System for the Sake of Socio-economic Development of the Country. *Russian Economic Journal*, 1, 66–89. (In Russian.)
- Ong, L. (2012). Fiscal federalism and soft budget constraints: the case of China. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 33(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*, 14(2), 338–374.
- Prokhorova, N. (2015). Federalism without Federation: Problems of Fiscal Federalism in China. *Asia and Africa Today*, 6, 28–33. (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*, 13(1), 1–51.
- Sokolov, B. and Liu, Y. (2014). Tax reforms: China's experience – lessons for Russia. *Finance and credit*, 20, 32–46. (In Russian.)
- Vendryes, T. and Guill, E. (2011). Chinese local authority debt: The makings of a crisis? *China Perspectives*, 3, 84–85.
- Wong, C. (2013). Reforming China's Public Finances for Long-term Growth, pp. 199–219 / In: Garnaut R., Fang C., Song L. (Eds.). *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press.
- Yartseva, N. (2015). Tax Aspects of Economic Reforms in China. *Russian Foreign Economic Journal*, 7, 91–97. (In Russian.)
- Zhang, X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth and inequality. *Journal of comparative economics*, 34(4), 713–726.
- Zhu, L. and Cai, Y. (2016). Institutions and Provision of Public Goods in Rural China: An Empirical Study Based on Villages in Guangdong Province. *China Review*, 16(2), 55–83.