ФЕДЕРАЛИЗМ БЕЗ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КИТАЕ

Н.Г. ПРОХОРОВА

Аспирантка

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

Ключевые слова: Китай, фискальный федерализм, налоговая система Китая, налоговые реформы

Великие силы Поднебесной, долго будучи разобщенными, стремятся соединиться вновь, и после продолжительного единения опять распадаются.

Роман «Троецарствие», глава 1.

На сегодняшний день показатель развития федерализма в области государственных финансов в Китае не уступает показателям развитых федеративных государств, таких как Канада (49,4% в 2011 г.), Швейцария (39,4% в 2011 г.) и США (36,8% в 2011 г.)¹ и составляет 47,5% (2013 г.). Поэтому, несмотря на то, что, согласно ст. 3 Конституции КНР, Китай является унитарным государством, в последнее время все чаще появляются мнения специалистов, как в Китае, так и за его пределами, о т.н. «федерализме с китайской спецификой»².

Если в вопросах политики, идеологии и социальных вопросах административно-территориальные единицы полностью подчиняются Пекину, то в экономической сфере местные правительства обладают гораздо большей свободой, поэтому эксперты говорят о децентрализованной системе государственных и муниципальных финансов в Китае, или о налоговом (или фискальном) федерализме.

ПОНЯТИЕ ФИСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Существует множество определений налогового, или фискального федерализма. Наиболее общим можно считать следующее: под фискальным федерализмом следует понимать «систему управления публичными финансами, основанную на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы»³.

Иными словами, фискальным федерализмом является такая система организации общественных финансов, при которой доходные и расходные полномочия бюджетов разделены между разными уровнями государственной власти - между национальными и субнациональными правительствами. Теория налогового федерализма начала складываться во второй половине XX в., главными теоретиками которой считаются такие американские экономисты, как Ч.Тибу⁴, В.Отс⁵ и др.

Согласно теории, налоговый федерализм является прогрессивной системой организации публичных финансов, т.к. обладает множеством преимуществ по сравнению с унитарным устройством государственных финансов.

Во-первых, органы местного самоуправления находятся ближе к конечному потребителю и обладают соответствующей необходимой информацией, поэтому именно они считаются наиболее эффективными в предоставлении общественных благ, а также являются важным стимулятором экономического роста регионов.

Во-вторых, высокая степень финансовой самостоятельности территориальных органов власти в системе налогового федерализма, по сравнению с унитарной системой публичных финансов, позволяет учитывать особенности территорий для соответствующей корректировки бюджетной и экономической политики.

Наконец, применительно к странам с переходной экономикой, фискальный федерализм считается подходящим средством стимулирования перехода к рын-

ку и важным условием функционирования рыночной экономики на всей территории страны.

Тем не менее, мировая практика свидетельствует, что лишь в нескольких государствах фискальный федерализм реально функционирует и приносит пользу как развитию регионов, так и экономическому росту всей страны. Поэтому в научных кругах до сих пор ведутся споры о необходимости введения и путях совершенствования налогового федерализма⁶. Эмпирические данные о различных системах организации публичных финансов также не дают однозначного ответа об эффективности фискального федерализма.

ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КИТАЕ

Кардинальные изменения во всей экономике Китая коснулись и сферы государственных финансов, реформа по децентрализации которых началась в начале 1980-х гг. Тогда налоговые поступления стали распределяться между центральным и местными бюджетами в различных пропорциях. До этого времени (1957-1979 гг.) налоговая система была централизована, а местные правительства играли роль агентов центрального бюджета по сбору и передачи налогов, после чего центр, согласно плану, распределял финансовые ресурсы среди территорий страны⁷.

Распределения налоговых доходов происходили в форме «фискальных контрактов» между центральным и местным бюджетом, при которых каждый местный бюджетом договаривался с центром о порядке перечисления налогов в центр. С 1985 по 1993 гг. применялись несколько типов «фискальных контрактов». Первый тип подразумевал перечисление фиксированной квоты (в процентах) налоговых доходов в центральный бюджет. Второй -

разрешал провинциям перечислять в центральный бюджет фиксированную сумму из их доходов. Третий тип контрактов предполагал сохранение местными бюджетами фиксированной части (в процентах) своих налоговых поступлений и перечисление всех остальных в центральный бюджет⁸. Позже появились новые типы «фискальных контрактов», которые корректировались с учетом показателей экономического роста территории.

Такое многообразие отношений между центральным и местными бюджетами породило неразбериху и увеличило административные затраты. Однако, на самом деле, тип «фискального контракта» для каждой провинции был весьма условным, поскольку доходы местного бюджета зависели от результатов лоббирования и переговоров между главой провинции и центральными властями. Кроме того, такая система создала возможности для местных органов власти скрывать часть собственных доходов с целью получения дотаций из центра. Неудивительно, что в период 1980-1993 гг. количество провинций, перечислявших налоговые доходы в центральный бюджет, постоянно снижалось, а число провинций-реципиентов, получающих субсидии и дотации, росло⁹.

Несмотря на все недостатки, первый этап реформирования налогового федерализма, который ввел систему «фискальных контрактов», положительно повлиял на экономическое развитие регионов и страны в целом, т.к. повысил заинтересованность местных правительств в стимулировании местных экономик¹⁰. Процесс налоговой децентрализации 1980-1988 гг. постепенно сконцентрировал налоговые полномочия в руках местных правительств, что стало одним из механизмов ускорения экономического перехода от централизованной экономиче-

ской системы к рыночной экономике.

Однако постоянное ухудшение состояния центрального бюджета показывало, что система «фискальных контрактов» несовершенна и требует реформ. Главным образом, это выразилось в резком снижении налоговых поступлений в центральный бюджет, а также в общем снижении доли налоговых поступлений в ВВП: с 28,2% в 1979 г. до 12,3% в 1993 г.¹¹ Повышение уровня инфляции в 1992-1993 гг., которое было вызвано другими реформами, еще больше снизило доходы центрального бюджета. В таких условиях было принято решение о проведении следующего этапа реформ налогового федерализма.

Реформа 1994 г. под руководством премьера Чжу Жунцзи заложила основы системы налогового федерализма, действующего в настоящее время в Китае. Суть реформы заключалась в том, что система «фискальных договоров» была отменена, а все налоги были разделены. Эта реформа преследовала две задачи: во-первых, увеличить налоговые доходы центрального бюджета, во-вторых, закрепить постоянный состав налоговых доходов местных бюджетов во избежание договорных способов финансирования местных бюджетов.

Реформа ввела новую классификацию налогов. По принципу принадлежности к уровню власти налоги были разделены на центральные и местные; по принципу зачисления в бюджеты разного уровня налоги делились на центральные, местные и совместные*. Например, налог на добавленную стоимость (далее - НДС) былнесен к центральным налогам по принципу принадлежности к уровню власти и к совместным

* Совместными налогами называются такие налоги, которые распределяются между центральным и местными бюджетами в определенной пропорции (прим. авт.).

налогам по принципу зачисления в бюджеты: НДС распределяется между центральным и местным бюджетом в пропорции 75% - 25%, соответственно¹².

Другим важным нововведением стало разделение налоговых органов на центральные налоговые инспекции, которые занимались управлением и сбором центральных и совместных налогов, и местные налоговые инспекции, которые занимались управлением и сбором только местных налогов.

По новому порядку местные правительства сразу получали поступления по местным налогам, а совместные налоги сначала перечислялись в центр, а потом распределились обратно в местные бюджеты. Этот принцип значительно повысил роль центрального бюджета и сделал местные бюджеты зависимыми от перечислений совместных налогов и трансфертов.

Результаты реформы не заставили себя ждать: в 1994 г. доходы центрального бюджета увеличились более чем в 2 раза по сравнению с предыдущим годом, а доля центральных доходов в бюджете увеличилась с 22% до 56%, в то время как доля расходов центрального бюджета увеличилась лишь на 2%.

Налоговая система Китая подвергалась реформированию несколько раз после реформы 1994 г. Одной из важнейших налоговых реформ, которая оказала влияние на развитие налогового федерализма, стала реформа налогообложения прибыли предприятий, проведенная в период мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг.

До этой реформы налог на прибыль муниципальных и частных предприятий администрировался местными налоговыми инспекциями и частично зачислялся в местные бюджеты. Государственные, крупные частные и иностранные предприятия вы-

плачивали налог на прибыль в центральные налоговые инспекции. Реформа 2008-2009 г. сконцентрировала все полномочия по администрированию налога на прибыль любых предприятий в центральных налоговых администрациях, отрицательно повлияв на доходы местных бюджетов.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КИТАЕ

На сегодняшний день в Китае действует 22 вида налогов, классификация их по принципу принадлежности к уровню власти и по принципу зачисления в бюджеты разного уровня представлена в *табл. 1*.

Несмотря на превышение количества налогов, формирующих местные бюджеты, над количеством налогов центрального бюджета, поступления от местных налогов играют второстепенную роль в формировании местных бюджетов. Это подтверждает структура местных бюджетов за 2013 г. (см. *табл. 2*). Местные налоги на имущество и природные ресурсы не могут обеспечить местные правительства необходимыми финансовыми ресурсами ввиду особенностей отдельных элементов этих налогов.

Анализ показывает, что местные бюджеты Китая более чем на 40% поддерживаются за счет трансфертов из центрального бюджета. Такая высокая доля трансфертов свидетельствует о высокой зависимости местных бюджетов от центра, которая является одной из важнейших проблем налогового федерализма в Китае.

С 1994 г. в Китае сформировался особый порядок раздельного администрирования (т.е. сбора и контроля) местных и центральных налогов, для чего существуют два вида налоговых инспекций. Центральные налоговые инспекции, которые занимаются

сбором и контролем центральных и совместных налогов, подчиняются Государственной налоговой администрации (ГНА) и подразделяются на три уровня: провинциальный, муниципальный и окружной. Система центральных налоговых инспекций высоко иерархична, т.е. нижний уровень подчиняется более высокому уровню инспекции - это касается внутренней структуры, кадров и вопросов бюджета, а также назначения руководителей¹³.

Местные налоговые инспекции, контролирующие сбор местных налогов, подчиняются местным правительствам. Государственная налоговая администрация оказывает методологическую и техническую поддержку местным налоговым органам, следит за реализацией общегосударственной налоговой политики и производит сбор статистической информации.

Такое состояние положительно характеризует развитие налогового федерализма в Китае, т.к. местные налоговые органы практически не зависят от решений центральных налоговых органов ГНА и могут гибко реагировать на изменения экономического состояния провинций при администрировании налогов. Однако, с другой стороны, отсутствие должного контроля из центра может вызвать негативные социальные явления, например, коррупцию, сговор с налогоплательщиками и т.д.

Важной проблемой развития фискального федерализма в Китае являются налоговые полномочия органов местного самоуправления по законодательной инициативе. Официально у местных правительств есть право самостоятельно вводить и приостанавливать взимание местных налогов на территории провинций, но это распространяется только на налог на забитие скота и банкетный сбор¹⁴. Однако на сегодняшний день нет достоверной

Классификация налогов в Китае

Принцип классификации	Виды налогов		
Принадлежность к уровням власти	Центральные 1. НДС 2. Потребительский налог (акциз) 3. Подоходный налог 4. Предпринимательский налог и налог на поддержание и строительство в городах (только с субъектов железнодорожного транспорта, банков и страховых компаний) 5. Налог на прибыль организаций 6. Ресурсный налог (только с организаций, занятых морской добычей нефти) 7. Гербовый сбор с операций на Шанхайской и Шеньчженьской биржах 8. Налоги с нерезидентов (в т.ч. налог на прибыль организаций, НДС и потребительский налог) 9. Налог на покупку транспортного средства		Местные Предпринимательский налог 1. Налог на прирост стоимости земли (налог на реализацию земли) 2. Налог на поддержание и строительство в городах 3. Налог на автотранспорт и водные суда 4. Налог на недвижимость 5. Ресурсный налог 6. Налог на пользование землями городов и пригородных районов 7. Налог на занятие пахотных земель 8. Гербовый сбор 9. Пошлина при заключении купчей (налог на передачу имущества)
Зачисление в бюджеты разного уровня	Центральные налоги 1. Налог на потребление (акциз) 2. Налог на покупку транспортного средства 3. Личный подоходный налог, доходы в форме процентов, дивидендов и т.д.	Местные налоги 4. Налог на предпринимательскую деятельность 5. Ресурсный налог 6. Налог на пользование землями городов и пригородных районов 7. Налог на реализацию земли 8. Налог на недвижимость 9. Налог за пользование автотранспортными средствами и водными судами 10. Гербовый сбор	Совместные налоги 11. НДС 12. Налог на прибыль организаций 13. Личный подоходный налог

Источник: составлено автором.

информации, что хотя бы в одной административно-территориальной единице Китая такие налоги взимаются.

Аналогично российской практике, органы местного самоуправления в Китае имеют право уточнять Законы КНР о налогах в форме издания Норм и Правил применения соответствующих Законов, а также изменять порядок и сроки сбора местных налогов¹⁵. Но главным налоговым инструментом в руках местных правительств являются налоговые льготы. Поскольку органы местного самоуправления заинтересо-

ваны в экономическом росте подконтрольных им территорий, в последнее десятилетие они проявляют все больше инициатив для стимулирования как экономического развития территории в целом, так и отдельных отраслей, с помощью налогов.

Наиболее активно налоговые методы используются для активизации развития частного бизнеса в финансовом секторе и сфере недвижимости. Например, в 2008 г. власти Пекина объявили о том, что некоторые финансовые компании при соблюдении определенных условий могут полу-

чить обратно из бюджета денежные суммы уплаченных ими ранее налогов. В 2009 г. в Шанхае городское правительство объявило о снижении налога на предпринимательскую деятельность и пошлины для определенных финансовых компаний на 50%, а также о льготном налогообложении доходов высших руководителей финансовых компаний.

Дальше всего пошли власти Чунциня. В 2008 г. было объявлено о целом пакете налоговых мер по стимулированию рынка жилья, которые включали мгновенный возврат части налога на

Таблица 2

Структура доходов субнациональных бюджетов в Китае за 2013 г.

Вид доходов	Доля дохода в общем объеме доходов местных бюджетов Китая (%)
Межбюджетные трансферты	41,00
Косвенные налоги (на товары, работы, услуги)	21,66
Неналоговые доходы	12,72
Налоги на прибыль и доходы	9,08
Ресурсные налоги и сборы	6,41
Налоги на имущество	4,37
Пошлина	3,76
Прочие налоговые поступления	1,00

Источник: рассчитано автором на основе данных сайта министерства финансов КНР - <http://www.mof.gov.cn/index.htm>

предпринимательскую деятельность, снижение пошлин, а позже личного подоходного налога при покупке жилья¹⁶. В 2009 г. правительство города продолжило подобную налоговую политику, в результате чего налоговая нагрузка опустилась ниже уровня, допустимого центральными органами власти. При этом, несмотря на общественный резонанс, министерство финансов совместно с ГНА ограничились предупреждением.

Эти случаи свидетельствуют о достаточно большой степени независимости местных правительств при проведении налоговой политики, несмотря на то, что многие налоговые льготы, предоставляемые на местном уровне, зачастую не санкционированы центром. Начиная с 1998 г., Государственная налоговая администрация периодически проводит кампании по выявлению проблемных провинций, где органы местного самоуправления превышают свои налоговые полномочия и предоставляют налоговые льготы и преференции, не регулируемые центральными органами власти.

На данный момент наиболее

крупной была кампания 2005-2006 гг., в результате которой было выявлено, что в 7 провинциях в период до 2006 г. местные правительства предоставили 2149 предприятиям налоговые льготы на общую сумму 1,19 млрд юаней (около 12% бюджета Китая в 2006 г.), и в тех же провинциях 5,46 млн юаней были неправомерно возвращены налогоплательщикам¹⁷.

Обобщая результаты проведенного анализа развития и состояния налогового федерализма в Китае, отметим, что система публичных финансов Китая обладает достаточно высокой степенью децентрализации, хотя и требует дальнейшего реформирования ввиду существующих проблем.

Во-первых, в течение нескольких десятилетий как центральные, так и местные бюджеты были не сбалансированы. Центральный бюджет получал больше доходов, чем тратил на расходные полномочия, одновременно местные бюджеты разбалансированы в сторону превалирования расходных полномочий над доходами. По оценкам специалистов, на

деятельность органов местного самоуправления приходится около 50% государственных доходов и 80% государственных расходов¹⁸. Это и объясняет высокую долю межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов и свидетельствует о сильной зависимости местных правительств от финансовых ресурсов, поступающих из центрального бюджета.

Во-вторых, органы местного самоуправления испытывают трудности в формировании собственных бюджетов только за счет местных налогов, что ведет к значительному повышению муниципального долга и появлению не всегда легальных способов финансирования расходных обязательств и собственных проектов местных правительств.

В-третьих, ограниченность законодательных прав местных правительств по регулированию собственных налоговых поступлений породила нарушения в форме несанкционированных налоговых льгот и дотаций. Отсутствие реальных возможностей реализовывать налоговые инициативы на практике сводит на нет преимущества фискального федерализма.

Наконец, реформа 1994 г. породила множество новых проблем, которые могут стать угрозой устойчивому развитию китайской экономики¹⁹. Среди таких проблем можно особо выделить проблему несогласованной налоговой политики в провинциях и проблему излишнего налогового бремени на сферу услуг. Кроме того, в условиях нового этапа реформ всей налоговой системы Китая существующая система налогового федерализма требует внимания со стороны руководства страны и скорейшего обновления.

Поэтому летом 2014 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) одобрил план налоговых

реформ, определив 2016 г. годом выполнения основных положений реформ. Установление конкретных сроков и задач в рамках этого плана показывает значимость развития налогового федерализма и решимости дальнейшего совершенствования институциональных основ экономики, несмотря на скептицизм и инертность бюрократического аппарата.

Детали реформы налоговых отношений между бюджетами пока не разглашаются, но, по словам министра финансов Лоу Цзивей, целью реформы является совершенствование системы налогового федерализма через повышение эффективности и рационализация отношений между центральным и местными бюджетами²⁰.

УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

Как и в Китае, в нашей стране проблема развития межбюджетных отношений и налогового федерализма стоит очень остро. Ре-

формирование и совершенствование системы государственных финансов в России происходят постоянно, регулярно принимаются концепции и программы развития федерализма и межбюджетных отношений, однако, несмотря на это, многие показатели отстают от аналогичных в Китае. В этой связи китайский опыт налогового федерализма может быть полезен и для нашей страны.

Одним из примеров практики налогового федерализма, который может быть применен в России, является китайский опыт раздельного администрирования центральных и местных налогов. Разграничение налоговых органов, в зависимости от типа налога, может значительно повысить контроль за сбором соответствующих налогов. Кроме того, передача части законодательных инициатив на региональный уровень в нашей стране может позволить органам власти учитывать местные особенности, а значит повы-

сить эффективность системы публичных финансов России.

На наш взгляд, главной задачей реформирования системы налогового федерализма в России является не просто повышение самостоятельности субфедеральных бюджетов, а, скорее, создание системы стимулов для субфедеральных органов власти. То, чему следует учиться у Китая, - это активная вовлеченность местных органов власти в процесс экономического развития провинций и районов. Органы местного самоуправления в Китае ищут различные пути преодоления существующих ограничений и проблем для стимулирования экономической активности на местах и, в конечном счете, ускорения экономического роста страны и улучшения качества жизни населения.

¹ Данные сайта ОЭСР - <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>

² Подробнее см.: *Зуенко И.Ю.* Особенности развития системы административно-территориального деления в современном Китае // Тихоокеанская Россия в междивизиационном и общероссийском пространстве: прошлое, настоящее, будущее (Седьмые Крушановские чтения, 2011 г.). Владивосток. С. 343-352 (*Zuenko I.Yu.* 2011. *Osobennosti razvitiya sistemy administrativno-territorialnogo deleniya v sovremennom Kitae. Vladivostok*) (in Russian); *Капнов М.* «Чунцинская модель» Бо Сяля: случай «федерализма с китайской спецификой» или предтеча дезинтеграции КНР? - <http://www.ru-journal-neo.com/node/117271>; *Cao Y., Qian Y., Weingast B.R.* From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style - <http://cog.kent.edu/lib/CaoQuianWeingast.pdf>

³ Цит. по: Бюджетная система Российской Федерации. / Под ред. Врублевской О.В., Романовского М.В. СПб, Питер. 2008, с. 364.

⁴ Подробнее см.: *Tiebout Ch.M.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization - <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>

⁵ Подробнее см.: *Oates W.E.* Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // *International Tax and Public Finance*. 2005, № 12, p. 349-373 - <http://econweb.umd.edu/~oates/research/2ndGenerationFiscalFederalism.pdf>

⁶ *Zheng Y. et. al.* De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations // *Series on Contemporary China*. New Jersey, World Scientific. 2008. Vol. 7, p. 460.

⁷ *Fraschini A.* Fiscal federalism in the big developing countries: China and India // *Tax systems and tax reforms in South and East Asia*. Routledge. 2006, p. 63-91.

⁸ *Bahl R.* Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental // *Fiscal Relations*. San Francisco: The 1990 Institute. 1999.

⁹ *Zheng Y.* Fiscal Federalism and Provincial Foreign Tax Policies in China // *Journal of Contemporary China*. August, 2006. Vol. 15(48), p. 479-502.

¹⁰ *Jim H., Qian Y., Weingast B.R.* Regional Decentralization and Fiscal

Incentives: Federalism, Chinese Style // *Journal of Public Economics*. September 2005. Vol. 89(9-10), p. 1719-1742.

¹¹ *Rosen D.H., Bao Beibei.* China's Fiscal and Tax Reforms: A Critical Move on the Chessboard - <http://rhg.com/notes/chinas-fiscal-and-tax-reforms-a-critical-move-on-the-chessboard>

¹² *Zheng Y.* Op. cit., p. 483.

¹³ *Cui W.* Fiscal Federalism in Chinese Taxation // *World Tax Journal*, October 2011, p. 455-478.

¹⁴ *Ibid.*, p. 460.

¹⁵ *Guowuyuan guanyu quxiao jishi jiaoyishui, shengchu jiaoyishui, shao you tiebie shui, jiangjin shui, gongpo tiaojie shui he jiang tuzai shui, yanxi shui xiafang gei difang guanli de tongzhi* (Постановление Госсовета КНР об отмене ярмарочного налога, налога на торговлю скотом, специального налога на масло для жарки, налога на призы и премии, регулирующего налога на заработную плату и о передаче управления сбором на забитие скота и банкетным сбором местным органам власти) - <http://www.tzcs.gov.cn/dishuifaguiku/difangshuilei/fenshui-zhongguoguiding/zonghexingshuishouzhengce/1354142202.html>

¹⁶ *Cheng H., Deng H.* Chongqing tuichu goufang tuishui zhengce ciji loushi (Чунцин проводит политику стимулирования городского строительства с помощью возврата налогов) - <http://www.caijing.com.cn/2009-01-21/110050447.html>

¹⁷ *Cui W.* Op. cit., p. 465.

¹⁸ *Zhongguo fazhan chengzhenghua ying jiyu difang zhengfu gengduo shuishou quanli* (Развитие урбанизации в Китае должно дать местным правительствам больше налоговых полномочий) - <http://www.china-irm.com/news/20140521/152229129.shtml>

¹⁹ *Rosen D.H., Bao Beibei.* Op. cit.

²⁰ *Caizhengbuzhang Lou Xuwei jiedu shenhua caishui gaige* (Министр финансов Сюей Лоу разъясняет аспекты углубления реформы публичных финансов) - http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-07/06/c_1111474358.htm