

УДК 336.+330.1

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ КОМПЛЕМЕНТАРНОСТЬ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Н. В. Дядик, Н. С. Томилина

В настоящее время несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы провоцируется, прежде всего, завышенными расходными обязательствами субъектов и масштабной централизацией налоговых полномочий. Преодоление структурной несбалансированности не должно сводиться к простому покрытию дефицитов региональных бюджетов, переложению расходной ответственности с одного уровня бюджетной системы на другой или незначительным налоговым корректировкам. Необходим системный подход к реформированию бюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов. В статье рассматриваются теоретические основы и содержательные параметры построения институциональной бюджетно-налоговой системы. Определены институты-детерминанты, формирующие институциональные условия бюджетно-налогового регулирования. Проведен анализ институтов-детерминант и их взаимодействие на основе принципа комплементарности. Выявлено, что важной составляющей сбалансированной бюджетно-налоговой системы является соответствие ее формальных характеристик институтов-детерминант неформальным правилам. Отсутствие подобного взаимодополнения (комплементарности) оборачивается возникновением различных негативных неформальных проявлений.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая система, налоговые полномочия, расходные обязательства, бюджетная обеспеченность, финансовая помощь, институционализм

Постановка проблемы

Действующая бюджетно-налоговая система может быть описана в терминах структурной разбалансировки: бюджеты субъектов РФ перегружены расходными обязательствами, не имея достаточных финансовых источников покрытия этой ответственности.

Преодоление несбалансированности российской бюджетно-налоговой системы не должно сводиться к простому покрытию дефицитов региональных бюджетов, переложению расходной ответственности с одного уровня бюджетной системы на другой или незначительным налоговым корректировкам. Необходимость системного реформирования бюджетных взаимодействий федерального центра и субъектов очевидна. Поиск теоретических основ и содержательных параметров построения бюджетно-налоговой системы, отвечающей современным условиям развития регионов, необходимо перенести на институциональное поле.

Существуют различные подходы к определению понятия «институт». Однако можно констатировать, что как отечественные, так и зарубежные авторы рассматривают институт как правило, призванное структурировать поведение людей в различных ситуациях, снижая тем самым неопределенность институциональной среды [14, 19, 11, 4, 6]. Недостатки привычного понимания «института» позволит нивелировать новая категория «институт-детерминант»¹, так как она является синтезом двух понятий: институт и детерминант. В рамках данного исследования были определены три института-детерминанта, формирующие институциональные условия бюджетно-налоговой системы: институт расходных обяза-

¹ Под «институтом-детерминантом» следует понимать правило, характеризующее содержание института и обуславливающее то или иное явление, снижая тем самым неопределенность.

тельств, институт налоговых полномочий и институт финансовой помощи.

Завышенные расходные обязательства субъектов и масштабная централизация налоговых полномочий провоцируют несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы. Кроме того, наблюдается не только межинституциональная несогласованность, но и внутриинституциональная разбалансировка, выраженная в возникновении разнонаправленных явлений от применения одного и того же правила в различных условиях. Поиск решений накопившихся проблем должен носить системный характер, что даст возможность проведения адекватных и успешных реформ. Поэтому целью данного исследования является проведение анализа институтов-детерминант и их взаимодействия на основе принципа комплементарности.

Понятие комплементарности

Этимология термина «комплементарность» восходит к латинскому слову *complementum* — дополнение. Исходя из этого содержания, понятие комплементарности дает возможность отразить самые разные стороны процессов, происходящих в экономической жизни общества. Так, в математике комплементарными называются углы, образующие в сумме прямой «правильный» угол; в электронике — точное взаимосоответствие параметров при различных условиях; в химии и молекулярной биологии — взаимное пространственное соответствие структур двух молекул или частей, позволяющее формировать функционально целостный комплекс за счет водородных связей биополимеров или их фрагментов и обеспечивающее образование связей между пространственно взаимодействующими (комплементарными) фрагментами молекул или их структурных фрагментов; в экономике — свойство товаров, взаимодействующих друг друга, при совместном использовании удовлетворять ту или иную потребность; в генетике — форма взаимодействия неаллельных генов, при котором одновременное действие нескольких доминантных генов дает новый признак [2].

Можно констатировать, что в современном научном знании термин «комплементарность» широко применяется в самых различных познавательных ситуациях. Он «перекочевал» из естественнонаучных дисциплин в гуманитарные и социально-экономические науки.

В целом комплементарность можно определить как дополнение, взаимозависимость, взаимодействие, взаимное соответствие эле-

ментов, явлений, процессов, параметров при различных условиях.

В целях настоящего исследования понятие комплементарности рассматривается как необходимое условие сбалансированного функционирования институциональной бюджетно-налоговой системы с учетом взаимосвязи и взаимодействия как формальных правил между собой, так и формальных и неформальных правил.

Анализ формальных и неформальных правил институциональной бюджетно-налоговой системы

Институты включают в себя все формы ограничений, созданных людьми для того, чтобы придать человеческим взаимоотношениям определенную структуру. Существенным является вопрос о том, являются ли институты формальными или неформальными по своей сути [11, с.18]. Они бывают и формальными, и неформальными — в зависимости от характера накладываемых на них ограничений.

Формальные институты — это правила, придуманные людьми и закрепленные в правовых нормах; неформальные институты — общепринятые условности и кодексы поведения, закрепленные обычаями, традициями [11]. Формальные правила, создаваемые обществом, описать проще, как и следовать им, чем описать и следовать неформальным. Обратим внимание на то, что содержание неформальных институтов не поддается точному описанию и однозначно определить ту роль, которую они играют, невозможно. Однако неформальные институты порой имеют значение даже большее, чем формальные.

Даже в самых развитых экономиках формальные правила составляют небольшую часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед ними ситуации выбора. В основе неформальных институтов лежат формальные правила, но далеко не всегда последние служат очевидным и непосредственным источником ситуаций выбора в нашем повседневном взаимодействии с окружающими [11, с. 56]. Неформальные правила пронизывают всю нашу жизнь, и то, что они важны сами по себе (а не просто как дополнение к формальным правилам), очевидно из того, что одни и те же формальные правила в разных обществах имеют разные проявления.

Структурно формальные институты — это совокупность политических (законодательных, юридических) правил, экономических правил и контрактов [10]. Политические пра-

Таблица 1

Сравнительные характеристики формальных и неформальных институтов

Элемент сравнения	Формальные институты	Неформальные институты
Источник	Продукт сознательного человеческого замысла	Общепринятые условности, обычаи и кодексы поведения, складывающиеся в процессе исторического развития
Носитель	Существуют в виде официальных текстов	Существуют в памяти участников
Распространение	Составляют небольшую часть совокупности ограничений	Пронизывают всю жизнь
Роль	Вторичны — результат сложившейся системы неформальных правил	Первичны — лежат глубже формальных правил, берут начало в культуре
Возможность оценки	Проще поддаются описанию, количественному анализу и изменениям	Не поддаются точному описанию, носят скрытый, неявный характер
Возможность изменений	Изменения возможны в достаточно короткий период с помощью волевых решений	Мало подвержены волевым решениям, носят крайне инерционный характер
Приспособляемость	Действия носят автоматический характер, облачены в жесткие конструкции	Лишены жесткого автоматизма, гибко приспособляются к меняющимся условиям

Примечание: разработка автора по данным [11, 6, 10, 5, 7, 12, 15, 16, 17].

вила в самом широком виде определяют иерархическую структуру общества, его фундаментальную структуру принятия решений и наиболее важные характеристики контроля за

политическими процедурами. Экономические правила устанавливают права собственности. Контракты содержат условия конкретного соглашения по обмену [11, с. 68].

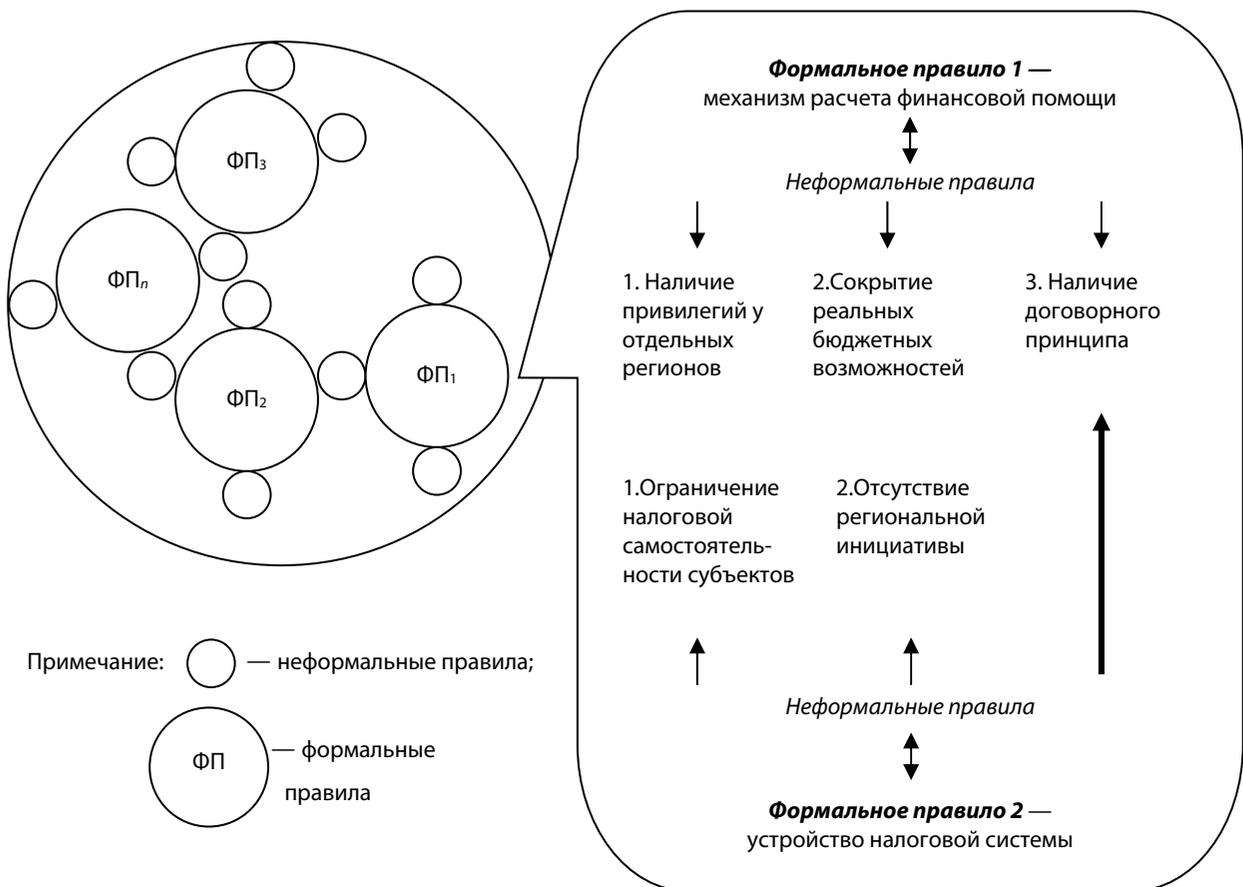


Рис. Взаимодействие и взаимовлияние формальных и неформальных правил бюджетно-налоговой системы на уровне регионов

Неформальные институты не могут быть определены так точно, как формальные. При попытке их общего описания надо, прежде всего, отметить, что они представляют собой некоторое обобщение правил из того ряда, который не рассматривается в рамках формальных правил. Именно потому, что эти правила являются неформальными, они более стойки во времени и их гораздо сложнее изменить [10]. По этой причине, если общество будет принимать во внимание только формальные правила, оно придет к ошибочным, часто уводящим в сторону, заключениям о связи между формальными институтами и состоянием экономики.

Коренные отличия между формальными и неформальными институтами иллюстрирует таблица 1.

Институты влияют на тип экономической системы, на путь, по которому развивается экономика, и на то, как строятся отношения между всеми ее звеньями. Любая экономическая система и бюджетно-налоговая как ее часть — это тот же набор формальных и неформальных правил, принятых в конкретном обществе. И то, каким образом эти правила упорядочены, как они функционируют, в какой степени и виде осуществляется контроль их исполнения, определяет принципы и структуру такой системы, а также взаимодействие ее звеньев и уровней.

Комплементарность формальных и неформальных институтов в бюджетно-налоговой системе носит сложный и изменяющийся характер.

Возможны различные комбинации как самих правил, так и их воздействий друг на друга. Допустим, одно неформальное правило оказывает влияние на несколько формальных. Это может быть такой вариант (см. рис.): наличие определенных привилегий у отдельных субъектов воздействует и на перераспределение финансовой помощи из федерального бюджета, и на налоговые взаимоотношения центра и региона, а наличие жесткой унифицированной налоговой системы порождает ограничение региональной налоговой самостоятельности, что приводит к переложению нагрузки на местное сообщество, например, через повышение ставки по арендной плате.

Кроме того, соотношение формальных и неформальных институтов меняется во времени: у неформального ограничения может возникнуть иное содержание, что повлечет за собой трансформацию формального, даже не одного, и наоборот, смена акцентов в формальном ин-

ституте спровоцирует изменение неформального.

Несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы провоцируется отсутствием как межинституциональной комплементарности — отсутствием взаимодействия формальных институтов между собой, так и внутриинституциональной комплементарности — несогласованностью введения новых формальных правил со сложившимися неформальными.

Примеры комплементарности и ее отсутствия в институциональной бюджетно-налоговой системе

Функционирование институтов бюджетно-налоговой системы, основанное на принципе комплементарности, позволит создать условия сбалансированного и гармоничного развития этой системы. Тогда как отсутствие комплементарности влечет за собой нарушение целостности системы как комплекса взаимодействующих институтов.

Примерами комплементарного институционального взаимодействия могут служить действующая методика по выравниванию бюджетной обеспеченности и введение института консолидированного налогоплательщика. Рассмотрим каждый пример более подробно.

Механизм выравнивания бюджетной обеспеченности. За двадцать лет существования методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности она неоднократно изменялась, и на сегодняшний день можно констатировать, что мы имеем сформировавшийся, упорядоченный, формализованный работающий механизм.

Безусловно, он не лишен определенных недостатков: громоздкость и отсутствие простоты расчета размера финансовой помощи, наличие законодательных проблем распределения дотаций на выравнивание. Еще одна претензия, часто высказываемая в адрес Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), — создание условий для «иждивенческих настроений» у регионов-реципиентов. В защиту идеологов и разработчиков методики ФФПР можно сказать, что о стимулирующей составляющей в целях функционирования фонда не упоминается, он позиционируется, в первую очередь, как выравнивающий инструмент [13]. Предполагается, что для стимулирования регионального развития и повышения эффективности управления общественными финансами на субфедеральном уровне в распоряжении центра имеется множество других инструментов. Таким образом, провозглашенная цель

Таблица 2

Бюджетная обеспеченность Мурманской области до и после получения дотаций на выравнивание

Территориальное образование	2015 г.		2016 г.	
	До	После	До	После
Мурманск	1,095	0,858	1,028	0,858
Ковдорский район	1,281	1,215	1,087	1,098
Апатиты	0,885	0,841	0,939	0,894
Кировск	1,797	1,295	1,869	1,265
Мончегорск	1,011	1,128	1,027	0,988
Оленегорск	1,005	0,989	1,090	0,919
Полярные Зори	1,483	1,090	1,506	1,178
Кольский район	0,537	1,303	0,535	1,133
Кандалакшский район	0,532	1,148	0,530	1,168
Ловозерский район	0,331	1,469	0,566	1,758
Печенгский район	0,823	1,039	1,151	1,214
Терский район	0,402	1,676	0,292	2,404
min (руб.)	9807,34	30494,95	10754,55	33456,38
max (руб.)	29585,62	67388,89	32696,55	77320,75
Отношение max/min	3,017	2,210	3,040	2,311

Примечание: значения бюджетной обеспеченности представлены в долях к среднерегionalному, принятому за единицу. Расчеты авторов по: Демография Мурманской области [Электронный ресурс] URL: http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/murmanskstat/ru/statistics/population/. Исполнение бюджетов [Электронный ресурс] URL: <http://b4u.gov-murman.ru/index.php#idMenu=1373>.

фонда — выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям — достигается (табл. 2).

Полученные результаты свидетельствуют о том, что в Мурманской области муниципалитеты с низким уровнем бюджетной обеспеченности — Кольский, Кандалакшский, Ловозерский и Терский районы — после получения дотаций на выравнивание довели его до среднерегionalной величины и выше. Одновременно происходит сокращение разрыва между отношением максимального и минимального значений бюджетной обеспеченности: с 3,02 до 2,2 в 2015 г. и с 3,04 до 2,3 в 2016 г.

Консолидированный налогоплательщик. С 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон № 321-ФЗ, который внес изменения в Налоговый кодекс в связи с созданием института консолидированной группы налогоплательщиков (КГН). КГН — добровольное объединение российских организаций — плательщиков налога на прибыль организаций на основе договора о создании такой группы (п. 1 ст. 25.1 и п. 1 ст. 25.3 НК РФ)¹. Причем для ее создания законодательство устанавливает достаточно жесткие условия: совокупная сумма налогов, уплаченных членами создаваемой группы в

течение предшествующего календарного года, должна составлять не менее 10 млрд руб., выручка — не менее 100 млрд руб., а стоимость активов — не менее 300 млрд руб.

Участники КГН суммируют прибыли и убытки от результатов деятельности каждого из них — то есть консолидируют налоговую базу. Государство при этом уходит от контроля за так называемым трансфертным ценообразованием. При создании КГН внутренние расчеты участников группы становятся не важны. Необходимо отметить, что в создании консолидированных групп есть преимущества и для бизнеса. Главным образом, упрощается документооборот: вся налоговая отчетность и перечисление налога на прибыль производятся ответственным участником группы и оптимизируется налоговая нагрузка группы.

На сегодня в России создано 16 консолидированных групп (11 КГН — в 2012 г., 4 КГН — в 2013 г., девять из них представлены в Мурманской области и 1 КГН — в 2014 г.) [1]. Речь идет о таких крупнейших компаниях, как «Роснефть», «Северсталь», «Газпром», ЛУКОЙЛ, НОВАТЭК, «Мечел» и «Металлоинвест».

В 2014 году Счетная палата РФ совместно с ФНС России провели анализ результативности администрирования уплаты налога на прибыль КГН, который показал, что в 2012 г. в консолидированный бюджет РФ поступил налог на прибыль в сумме 2,4 трлн руб., или 103,7 %

¹ Налоговый кодекс РФ. Часть 1, 2 [Электронный ресурс] URL: http://nalog.garant.ru/fns/nk/4/#block_3100.

Динамика поступлений от налога на прибыль и налога на имущество организаций по Мурманской области за период 2010–2016 гг.

Показатель	Годы						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налог на прибыль (всего), млн руб.	15859	17570	12202	11170	11635	17708	22336
Прирост налога на прибыль к предыдущему году, %	—	110,8	69,4	91,5	104,2	152,2	126,1
В том числе налог на прибыль от КГН, млн руб.	—	—	495	4501	5588	6025	8331
Прирост налога на прибыль к предыдущему году, %	—	—	—	909,1	124,1	107,8	138,3

Источники: отчеты Федеральной налоговой службы — форма № 1-НМ, форма № 5-КГНМ.

к уровню поступлений 2011 г., а в 2013 г. — 2,1 трлн руб., или 88 % к уровню 2012 г. При этом налогоплательщики, входящие в КГН, в 2013 г. в консолидированные бюджеты регионов заплатили 348,2 млрд руб., что на 145,7 млрд руб., или на 29,5 %, меньше уровня 2012 г. [16]. В целом большинство регионов от этого механизма выиграло, но есть и регионы, потерявшие в доходах. По официальным данным, в 2012 г. в 65 регионах России (78 %) рост поступлений налога на прибыль составил в общей сложности 53 млрд руб. Оставшиеся 18 регионов (22 %) недосчитались все вместе около 61 млрд руб. [18], причем большая часть выпадающих доходов приходится на Москву — 34,3 млрд рублей [9]. Одним словом, выигравших гораздо больше, чем проигравших. Плюсы от создания КГН получили Ямало-Ненецкий АО, Самарская, Иркутская, Липецкая и Астраханская области, а также Якутия и другие регионы РФ. О своих потерях по налогу на прибыль заявили в Красноярском крае, Санкт-Петербурге, в Ханты-Мансийском автономном округе, Тюменской, Оренбургской, Нижегородской и Вологодской областях. В слабом минусе, например, оказалась Мурманская область (табл. 3).

Из таблицы видно, что начиная с 2012 г. — года создания консолидированных групп налогоплательщиков, имеется тенденция к снижению доходов от налога на прибыль до 2014 г., далее наблюдается положительная динамика данного показателя. Сокращение поступлений налога на прибыль в 2012–2014 гг., в большей степени, может быть обусловлено падением промышленного производства, изменением мировых цен на рынке металлов и минеральных удобрений и общей мировой экономической ситуацией.

Режим КГН в России не уникален, он действует во многих странах (во Франции, США, Новой Зеландии, Австралии) и признается оп-

тимальным с точки зрения принципа распределения налоговых платежей.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что введенный режим консолидированной группы налогоплательщиков является одной из форм межинституциональных комплементарных отношений, позволяющей существенно снизить негативный эффект от применения компаниями трансфертного ценообразования и перемещения налоговой базы между субъектами РФ.

Далее рассмотрим примеры отсутствия ответственности векторов развития бюджетно-налоговой системы (комплементарности) как комплекса совокупности формальных и неформальных правил, что ведет к усилению таких проявлений среды, как, например, коррупция и оппортунизм.

Коррупция. Основными причинами коррупционных проявлений являются экономические, социально-культурные и институциональные факторы. В рамках данного исследования интерес представляет институциональный аспект проявления коррупции в бюджетно-налоговой системе, где коррупция оказывает влияние на фискальную и социальную функции (сбор налоговых поступлений и их распределение на различные социальные цели).

На уровне сбора налогов коррумпированные чиновники организуют отток средств из бюджета, когда под законным внешне предлогом возврата переплаченных налогов на самом деле путем мошенничества из бюджета изымаются значительные средства.

Возникновение коррупционных налоговых отношений зависит, главным образом, от масштаба получаемых налогоплательщиком выгод. Если размер коррупционной сделки не превышает размер уплачиваемых фискальных платежей и риск совершения такой сделки невелик, то, вероятнее всего, налогоплательщик

воспользуется нелегальными способами уклонения от налогов, в том числе заключением коррупционных сделок. И, напротив, если величина налоговых платежей (необходимых к уплате) существенно ниже размера взятки представителю фискального органа (например, с целью избежания очередных и плановых налоговых проверок), то при взаимодействии с государством поведение налогового субъекта не будет выходить за пределы правового поля.

Постоянно возникающие коррупционные скандалы, связанные с миллиардными незаконными возвратами НДС¹, показывают, что коррупция в этой сфере государственного сектора очень высока, а безнаказанность чиновников, участвовавших в этих сделках, лишь подтверждает устойчивость коррупционной системы к внешним воздействиям.

При исполнении распределительной функции чиновники-коррупционеры организуют систему «откатов», когда конечные получатели государственных средств в обмен на выделение причитающихся им социальных платежей возвращают чиновникам наличными часть средств, полученных на законном основании из бюджета. Причем возможен вариант с включением в эту цепочку (бюджет — получатель бюджетных средств) посредников, изымающих коррупционную ренту [8]. В качестве примера можно привести случай незаконного использования бюджетных средств в системе здравоохранения: так, в ноябре 2013 года раскрыт очередной факт хищения средств из бюджета в особо крупном размере (90 млн руб.), выделенных на ремонтные работы в Нижегородском филиале одного из федеральных учреждений Минздрава России². Другой пример: сотрудники ФСБ Мурманской области в мае 2014 г. в ходе проверки обнаружили противоправные действия начальника Апатитской пожарной части, который выписывал своим подчиненным премии, которые в реальности до сотрудников не доходили³.

Необходимо отметить, что в коррупционных взаимоотношениях участвуют не только чиновники, принимающие решения, но и те, кто призван бороться с коррупцией при реализации указанных решений, например, представители прокуратуры, правоохранительных органов, Счетной палаты и др.⁴

Поскольку коррупция в государственном секторе есть следствие сложившихся устойчиво неработающих формальных норм, то инициативы и наказания не должны быть единственными мерами воздействия на асоциальное поведение в обществе. Для снижения коррупции в сфере налоговых правонарушений на первый план необходимо выводить неформальные нормы, такие как доверие между экономическими субъектами и налоговая культура.

Оппортунизм. Зачастую неформальные правила взаимодействия различных уровней бюджетной системы играют большую роль, чем формальные писанные правила, что особенно характерно для Российской Федерации. Доминирование неформальных взаимоотношений над формальными не способствует долгосрочной устойчивости института финансовой помощи.

Превалирование неформальной составляющей и отказ следовать формальным ограничениям могут быть объяснены формами оппортунистического поведения, нацеленного на преследование личного интереса и не ограниченного соображениями морали [6, с. 103].

Особенно ярко оппортунизм выражается во взаимоотношениях центра Федерации и республик, входящих в ее состав. Правовой вакуум в начале 1990-х породил ситуацию, при которой договорной принцип взаимоотношений республик с центром стал дополнять конституционный, закрепив тем самым неравенство регионов, что противоречит основополагающему принципу построения бюджетных моделей федеративного типа.

Формы проявления оппортунизма в сфере межбюджетных отношений различны: от «выбивания» льгот и привилегий до полного отказа от обязательств перед федеральным бюджетом. Что касается института финансовой помощи, здесь оппортунистическое поведение, как проявление неформальной составляющей, выражается в попытках скрыть реальные бюджетные возможности региона, в отказе от поиска внутренних источников покрытия расходов, проведения мероприятий по улучшению сбора налогов, экономии. В этом случае доходы можно получить более легким путем — путем перераспределения федерального бюджета в виде финансовой помощи.

Наличие ситуации «все равны, но некоторые равнее» доказывает и тот факт, что в распределении финансовой помощи (расчет которой, отметим, формализован) принимают участие те субъекты, бюджетная обеспеченность которых и до выравнивания превышала среднероссийское

¹ См.: www.account.spb.ru/news/corruption/11144.

² См.: http://www.infox.ru/accident/crime/2013/11/18/Mnogomillionnyye_hi_print.phtml.

³ См.: <http://blogger51.com/2014/04/50294>.

⁴ См.: http://www.compromat.ru/page_21510.htm.

Участие субъектов РФ в распределении финансовой помощи

Минимальные значения		Максимальные значения	
Субъект РФ	Участие в распределении финансовой помощи*	Субъект РФ	Участие в распределении финансовой помощи
<i>2006 год</i>			
Тюменская обл.	0,12	Корякский АО	50,24
Самарская обл.	0,27	Чукотский АО	28,61
Липецкая обл.	0,32	Республика Алтай	6,17
Вологодская обл.	0,33	Чеченская Республика	5,59
Свердловская обл.	0,39	Респ. Саха (Якутия)	4,75
<i>2016 год</i>			
Свердловская обл.	0,50	Чукотский АО	30,82
Пермский край	0,55	Камчатский край	13,06
Тюменская обл.	0,51	Магаданская обл.	6,11
Ленинградская обл.	0,50	Тамбовская обл.	18,46
Нижегородская обл.	0,51	Респ. Саха (Якутия)	6,31

Источник: данные Госкомстат (www.gks.ru, www.iminf.ru); расчеты авторов.

* Степень участия субъекта в распределении финансовой помощи определялась как отношение безвозмездных перечислений на душу населения определенного субъекта к среднероссийскому значению данного показателя в разгах.

значение в разы. В их число входят республики и автономные округа: в 2006 г. — Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, республики Саха (Якутия) и Коми, Корякский АО, Чукотский АО, в 2016 г. к ним добавилась Тамбовская область. Эта группа показывает максимальные значения обеспеченности (табл. 4).

Привилегированное положение отдельных субъектов противоречит принципам построения бюджетных моделей и становится причиной политического торга и проявлений бюджетного оппортунизма. Более того, часть проявленных неформальных ограничений отрицательного толка нашла легитимное (формальное) оформление неравенства в межбюджетных отношениях с центром — и это то наследство 90-х годов, с которым приходится считаться.

Выводы

Отсутствие межинституциональной комплементарности, выраженной в завышенных расходных обязательствах субъектов и масштабной централизации налоговых полномочий, провоцирует несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы. Подобное отсутствие взаимодействия наполнило институты-детерминанты рассматриваемой системы следующим содержанием:

— институт расходных обязательств — недостаточно четкий перечень расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы; широкое распространение принципа «совместного решения»; передача федеральных обязательств нижестоящим уровням без под-

крепления их финансовыми средствами; базирование расходования средств на стандартах, установленных центром;

— институт налоговых полномочий — жестко унифицированная налоговая система; широкое использование «расщепляемых» налогов; превалирование в перечне налогов федеральных по сравнению с региональными и местными;

— институт финансовой помощи — большая роль отведена горизонтальному выравниванию; сложно выстроена система финансовой помощи; преобладание нецелевой финансовой поддержки.

Не менее важной составляющей сбалансированной бюджетно-налоговой системы является соответствие ее формальных характеристик институтам-детерминантам неформальным правилам. Отсутствие подобного взаимодействия (например, проявление региональной или местной инициативы в сфере общественных финансов возможно при больших налоговых полномочиях, чем имеется у региональных и местных бюджетов) оборачивается возникновением различных негативных неформальных проявлений (табл. 5).

Таким образом, институциональная комплементарность является необходимым условием сбалансированного функционирования институциональной бюджетно-налоговой системы и учитывает взаимосвязи и взаимодействия как формальных правил между собой, так и формальных и неформальных правил. Формальные институты — это правила, при-

Таблица 5

Характеристика институциональной бюджетно-налоговой системы

Формальные правила		Неформальные правила
<i>Институт расходных обязательств</i>		
Недостаточно четкий перечень расходных полномочий	→	Возможность отказа от выполнения каких-либо обязательств
Широкое распространение принципа «совместного решения»	→	Вмешательство центра в дела субъекта Федерации
Передача федеральных обязательств нижестоящим уровням без подкрепления их финансовыми средствами	→	Регионы перекладывают ответственность на центр, мотивируя это неполным финансированием
Базирование расходования средств на стандартах, установленных центром	→	Снижение качества предоставляемых услуг
<i>Институт налоговых полномочий</i>		
Жестко унифицированная налоговая система	→	Ограничение налоговой самостоятельности субъектов
Широкое использование расщепляемых налогов	→	Зависимость регионов от решений центра в части пересмотра содержания элементов налогов
Большой перечень федеральных налогов по сравнению с региональными и местными	→	Отсутствие региональной налоговой инициативы
<i>Институт финансовой помощи</i>		
Большая роль горизонтального выравнивания	→	Отсутствие финансовой самостоятельности у субъектов
Сложно выстроенная система финансовой помощи	→	Появление неформального распределения финансовой помощи, как следствие — «торг» за средства из центра
Преобладание нецелевой финансовой поддержки	→	Ограничение контроля использования средств, появление иждивенческого настроения

думанные людьми и закрепленные в правовых нормах; неформальные институты — общепринятые условности и кодексы поведения, закрепленные обычаями, традициями.

Комплементарность формальных и неформальных институтов в бюджетно-налоговой системе носит сложный и изменяющийся характер. Возможны различные комбинации как самих правил, так и их воздействий друг на друга. Кроме того, соотношение формальных и неформальных институтов меняется во времени: у неформального ограничения может возникнуть иное содержание, что повлечет за собой трансформацию формального, даже не одного, и наоборот, смена акцентов в формальном институте спровоцирует изменение неформального.

Несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы провоцируется отсутствием межинституциональной комплементарности, т. е. взаимодействия формальных институтов между собой. Это выражается в завышенных расходных обязательствах, возложенных на субъекты Федерации, и масштабной централизации налоговых полномочий. Кроме того, несогласованность введения новых формальных правил со сложившимися неформальными определяет отсутствие внутриинституциональной комплементарности, например, регионы перекладывают ответственность на центр, мотивируя это неполным финансированием переданных им федеральных обязательств без подкрепления финансовыми средствами.

Список источников

1. Бабенко Д. А. Введение института консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги // Финансовый журнал. — 2014. — № 2. — С. 135–142.
2. Большая Российская энциклопедия: в 30 т. / председ. науч.-ред. совета Ю. С. Осипов; отв. ред. С. Л. Кравец. — Т. 14. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2009. — 751 с.: ил.: карт.
3. В долгосрочной перспективе фактор КГН не влечет уменьшения поступлений в бюджет // Пресс-центр Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/18091?sphrase_id=4115274.
4. Введение в институциональную экономику: учеб. пособие / под ред. Д. С. Львова. — М., 2005. — 639 с.
5. Веблен Т. Теория праздного класса: пер. с англ., вступ. ст. С. Г. Сорокиной; общ. ред. В. В. Мотылева. — М.: Прогресс, 1984.
6. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. д. э. н., проф. А. А. Аузана. — М., 2005. — 416 с.
7. Кирдина С. Г. Постсоветский институционализм в России: попытки обзора // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2004. — Т. 2. — № 2. — С. 40–54.

8. *Клейнер В.* Коррупция в России, Россия в коррупции: есть ли выход? // Вопросы экономики. — 2014. — № 6. — С. 81–97.
9. Минфин готовит поправки в закон о КГН об увеличении финпомощи регионам с выпадающими доходами [Электронный ресурс]. URL: <http://vmeste-rf.tv/news/53258.do>.
10. *Норт Д.* Вклад институционализма в понимание проблем переходной экономики // Д. Норт, лекционное выступление 7 марта 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finansy.ru/publ/north.htm>.
11. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. А. Н. Нес-теренко; предисл. и науч. редакция Б. З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 180 с.
12. *Олейник А. Н.* Институциональная экономика: учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 416 с.
13. *Томилина Н. С., Дядик Н. В.* Выравнивание бюджетной обеспеченности: цель не достигнута // Север и рынок: формирование экономического порядка. — 2004. — № 52. — С. 112–115.
14. *Фуруботн Э. Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории: пер. с англ.; под ред. В. С. Катькало, Н. П. Дроздовой. — СПб., 2005.
15. *Ходжсон Дж.* Что такое институты? // Вопросы экономики. — 2007. — № 8. — С. 28–48.
16. *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории: пер. с англ. — М.: Дело, 2003. — 464 с.
17. *Шаститко А. Е.* Институциональная среда хозяйствования в России: основные характеристики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs>.
18. *Ягубов И.* Консолидация: в чью пользу? // Мурманский вестник. 2013. 20 дек. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mvestnik.ru/shwpgn.asp?pid=2013122011>.
19. *Ostrom E.* Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action. — Cambridge, 1990.