

ЗДРАВСТВУЙТЕ, ДОКТОР!

«Очень важен интерес к теме»

Когда заведующая кафедрой теории финансов, кредита и налогообложения ВолГУ Евгения Борисовна Дьякова говорит о своей научной работе, она то и дело использует обороты вроде «мне нравится», «я люблю» и «это очень интересно». Когда она пересказывает ее содержание, речь ее сразу становится серьезной, и Евгения Борисовна переходит на научный стиль с присущими ему высказываниями от первого лица во множественном числе: «наше исследование», «мы определили» и т. п. Увлеченность и профессионализм – вот какие черты обращают на себя внимание в первую очередь, когда общаешься с доктором экономических наук Е. Б. Дьяковой, недавно получившей подтверждение о присвоении ей научной степени.

– Какова ключевая идея Вашей работы?

– Наше исследование было направлено на обоснование концептуальных основ формирования системы бюджетного регулирования территориального развития. Нами было обосновано, что до сих пор в России существует достаточно разрозненное регулирование доходов и расходов, потом все это сменяется попытками компенсировать несоответствие доходов и расходов при помощи межбюджетных отношений. То есть в России все еще не сформирована система бюджетного регулирования, а тем более не существует такой системы, направленной на территориальное развитие, что является одним из ключевых условий существования современного государства: без развития территорий невозможно развитие всей страны. Поэтому мы обосновали систему бюджетного регулирования именно как когерентной совокупности трех форм регулирования: доходов, расходов и межбюджетных отношений.

Понятие «когерентное» – термин, позаимствованный из физики, применительно к нашей теме он подразумевает, что названные формы регулирования должны сочетаться друг с другом, одна не должна противоречить другой. В каждой из форм регулирования – доходов, расходов, межбюджетных отношений – мы предложили направления совершенствования, но именно такие направления, которые не противоречат друг другу, а вытекают одно из другого. В итоге мы предложили методику оценки эффективности бюджетного регулирования, которая как раз учитывает эти направления совершенствования, и определили, что бюджетное регулирование должно быть направлено на увеличение бюджетной емкости. Это новый термин, введенный нами.

– Что он означает?

– Под бюджетной емкостью мы понимали финансово-ресурсный базис развития территории. Этот термин охватывает все три механизма бюджетного регулирования: бюджетная емкость – это

возможный объем расходов бюджета, который определяется, с одной стороны, размерами бюджетного потенциала трансфертов и займов, а с другой – эффективностью и результативностью расходов бюджета. То есть как раз в бюджетной емкости и проявляется вот эта когерентность системы, о которой мы говорили вначале.

– Ваше исследование проводилось на примере бюджетной системы Волгоградской области?

– Мы использовали данные по нашему региону, но в целом исследование посвящено всем субъектам Российской Федерации. Территориальное развитие мы понимали как развитие разных территорий, причем под территориями подразумеваются не только регионы, но и муниципальные образования.

– Насколько я понимаю, сейчас в бюджетной системе Волгоградской области нет таких когерентных связей, которые Вы обозначаете?

– Их нет в принципе, не только в Волгоградской области, но и вообще в России. Как должно быть? Сначала мы распределяем расходные полномочия, потом обеспечиваем их доходами, затем то, чего объективно не хватает, мы должны дополнить межбюджетными трансфертами. Наличие последних – объективная необходимость во всем мире, она существовала, существует и будет существовать. Территории объективно развиваются неравномерно, иногда встречается и субъективная неравномерность – например, когда территории наделили большим объемом расходных полномочий, но при этом доходов дали мало. Скажем, муниципальные образования имеют список полномочий, которые они обязаны финансировать, но при этом у них всего два местных налога: земельный и на имущество физических лиц. Эти налоги очень маленькие. Все остальные доходы местные бюджеты получают как раз за счет межбюджетных трансфертов, трансферты эти необходимы. Вопрос в другом: когда они, по сути, необходимы всем – правильно ли само первоначальное распределение полномочий и правильно ли эти полномочия обеспечены доходами?

– По России такая ситуация повсеместна, или где-то дисбаланс проявляется в меньшей или большей степени?

– У нас всего около десяти традиционных регионов-доноров, то есть таких, которые дают денег больше, чем получают. Остаются 73 региона, большинство из них являются дотационными. При этом методика распределения дотаций построена таким образом, что она не доводит баланс у всех регионов до единицы: расходы не покрываются доходами. На мой взгляд, это правильно, и в мире так принято: когда финансовая помощь полностью покрывает расходы, это совсем демотивирует органы власти на местах – они понимают, что им не нужно стараться заработать больше, им все равно дадут деньги.

– Подобная ситуация, наверное, свойственна богатым западным странам?

– Вообще, сама эта бюджетная система присуща федеративным государствам: Германии, Канаде,

США. В 1990-е годы Институт экономики переходного периода разрабатывал методики финансовой поддержки субъектов Российской Федерации именно на основе опыта этих стран. Модели, которые мы все изучаем и уже считаем классикой, систематизированы на их примере. У них тоже есть проблемы, тоже есть недовольные сложившейся системой – но тем не менее, видя уровень жизни населения, мы понимаем, что дела там обстоят лучше, чем у нас. Но опять-таки, у Германии, Канады или США уже очень большой опыт, а в России первая методика бюджетного регулирования относится к 1993 г.

– То есть наша проблема только в том, что прошло мало времени?

– За два десятилетия бюджетная система России существенно изменилась. Если посмотреть на ситуацию 1990-х, то можно увидеть, что мы шли прямым путем по американскому пути, когда у каждого штата есть свои налоги. В итоге это привело к тому, что у нас появилось более двадцати местных налогов. То есть каждое муниципальное образование придумало свои налоги, причем многие из них взымались с одной налоговой базы – например, очень много было налогов с фонда оплаты труда. На тот момент эта модель казалась правильной, и многие федеративные государства успешно ее реализуют. У нас же было очень сложно взимать и платить налоги, и в итоге мы пришли к тому, что все платежи теперь перечислены в налоговом кодексе: есть два местных налога, три региональных, все остальные – федеральные. С одной стороны, у нас есть самостоятельность в принятии или непринятии двух местных налогов, с другой стороны, очевидно, что самостоятельность эта весьма условная.

– Есть ли какие-то просветы в этой ситуации в перспективе десяти-двадцати лет?

– Я хочу сказать, что в целом тенденция положительная. Прежде всего, до 2006 г. нормативы распределения доходов от налогов утверждались ежегодно: сначала федеральный бюджет забирал себе положенную часть, потом региональный, за ним – местный, так что только где-нибудь к апрелю наконец-то становилось ясно, сколько же процентов от налогов у муниципалитета окажется в бюджете. Это делало невозможным какое-либо планирование и во многом само существование местных бюджетов – поэтому в 1990-е были такие трудности с выплатой зарплат учителям, врачам и т. д. С 2006 г. нормативы распределения четко закреплены в бюджетном кодексе – они не меняются и не пересматриваются, что делает возможным планирование. То же самое касается и расходных полномочий. Одновременно с этим повысилась прозрачность межбюджетных отношений, существуют заранее известные методики распределения субсидий и дотаций.

– Сколько времени заняла у Вас работа над докторской диссертацией?

– Если говорить формально, то я поступила в докторантуру 15 октября 2008 г., а защитилась 14 октября 2011 г. – то есть получился четкий трехлетний период, такой классический вариант, когда я завершила исследование в заранее намеченные



Е.Б. Дьякова

сроки, и когда 15 октября меня отчислили, диссертация уже была защищена. Но жизнь, конечно, нельзя так формально разделить на периоды: вот вчера я не писала диссертацию, а сегодня пишу. Думаю, что все-таки начало моей работе было положено примерно в 1998 г., когда я начала писать кандидатскую. Докторская является преемственной по отношению к кандидатской, которая была посвящена формированию и оценке налогового потенциала региона на примере Волгоградской области. Уже тогда меня заинтересовало распределение бюджетных трансфертов с использованием налогового потенциала.

– Насколько важен интерес к теме?

– Очень важен! В аспирантуре изначально у меня была совсем другая тема – «Стратегическое планирование на предприятиях АПК». Я всем своим аспирантам рассказываю, что мне было, видимо, не очень интересно, я все откладывала и откладывала начало написания, пока не наткнулась на исследование налогового потенциала, методик распределения доходов – и вот это меня уже очень заинтересовало, так что свою кандидатскую я написала буквально за год. Как только появилась хорошая идея, которую захотелось воплотить в жизнь, диссертация написана очень быстро. Кроме того, у меня был хороший научный руководитель – Елена Анатольевна Степачкина, которая не только не препятствовала смене темы, но и всячески помогала мне с написанием.

– Какие Ваши дальнейшие научные планы?

– В докторской диссертации нами заложено и обосновано новое понятие «бюджетная емкость» – я думаю, что нужно развивать и расширять эту концепцию в дальнейшем. Возможна разработка концепции регионального фискального пространства (это уже шире, чем бюджетная емкость) и терминов, связанных с этим. Я люблю, когда можно максимально формализовать полученные результаты – когда исследование находит выражение в формулах, рисунках, графиках. Поэтому в любом случае я буду стараться к предельной формализации – куда бы ни продвинулась работа.

Александр Акулиничев