

Е.А. Сидорова

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Специфика государственной экономической политики Великобритании в большой степени объясняется ее историческим развитием как мирового финансового центра. Кроме того, экономический цикл в стране синхронизируется с США, а не с партнерами по ЕС. В результате цели и инструменты госполитики в Великобритании значительно отличаются от тех, что имеют место в других странах Европы. Великобритания до сих пор негативно относится к углублению европейской интеграции и к лисабонскому «мини-договору» (10). Наконец, современное положение в системе государственного управления экономикой обусловлено глубокой трансформацией, проходившей почти полвека.

Этапы трансформации системы государственного управления экономикой

После Второй мировой войны в Великобритании были последовательно реализованы самые различные схемы социально-экономического регулирования. Сначала оно состояло в управлении совокупным спросом и обеспечении полной занятости и предполагало расширение социально-экономической роли государства.

Хотя Британия и была одной из стран-победительниц во Второй мировой войне, ее экономика в послевоенный период переживала не лучшие времена, особенно по сравнению с другими европейскими государствами. Пик кризиса пришелся на 1970-е годы, когда экономика страдала от рецессии 1974–1975 гг. в сочетании с высокой инфляцией. В 1976 г. премьер-министр Д. Хили был вы-

нужден просить у МВФ ссуду в размере 2,3 млрд. ф.ст. Десятилетие закончилось крупными забастовками (зимой 1978–1979 гг.), а в 1979 г. выборы выиграла М. Тэтчер.

После прихода к власти правительства консерваторов рынок стал рассматриваться как наиболее эффективный механизм организации экономической деятельности. Существенные изменения претерпела модель социально-экономического управления.

Основой экономического курса консерваторов послужили работы известного австрийского экономиста Ф. фон Хайека (3, с. 27). В книге «Дорога к рабству» (1944) он убедительно показал, что социализм ведет к коллективизму, который, в свою очередь, несет в себе опасность тоталитаризма. Хайек призывал к восстановлению рыночных механизмов саморегулирования и сокращению роли государства в экономике. В то время, когда экономическое мышление определялось кейнсианскими постулатами, эти идеи считались революционными, хотя на сегодняшний день они звучат достаточно нейтрально.

Кабинет М. Тэтчер провел три основные реформы: сокращение власти профсоюзов, приватизация государственной собственности в промышленности и сокращение правительства. Самым важным преобразованием является приватизация. Она освободила прежние государственные предприятия от жесткого контроля и превратила их в динамичных рыночных игроков. Более того, этот процесс получил поддержку широких слоев населения, которое охотно приобретало акции бывших госкомпаний.

К началу нового столетия были приватизированы примерно 100 государственных предприятий. В результате размер государственного сектора сократился на 60%. За 1979–2000 гг. выручка от реализации активов госкомпаний составила примерно 80 млрд. ф.ст. Приватизация внесла весьма крупный вклад в развитие фондового рынка в стране: с 1979 по 1991 г. число держателей акций возросло с 3 до 11 млн. человек (с 7 до 25% взрослого населения страны) (7).

Был также значительно сокращен государственный аппарат: на 20% в течение 1979–1988 гг. Государство стало рассматриваться как слишком большая структура, которая проводит деятельность в целом ряде областей, не подлежащих государственному вмешательству. Кроме того, к государственной службе начали относиться как к чрезмерно бюрократившейся и бесполезной системе, решающей собственные задачи (5, с. 235–236). Экономический курс М. Тэтчер продолжил ее преемник Д. Мейджор. К тому времени, когда прави-

тельство консерваторов сменили в 1997 г. лейбористы, Британия изменилась до неузнаваемости.

Социально-экономическая политика пришедшего к власти кабинета Т. Блэра, с одной стороны, являлась сугубо прагматичной и по ряду направлений продолжала курс предшественников, с другой – отражала принципы нового лейборизма: сочетание социальных ценностей с развитием рыночной экономики. В частности, признавалось, что рыночные силы не являются единственным решением, так как не все рынки могут нормально функционировать без вмешательства государства. Более того, вмешательство со стороны государства приветствовалось, если состояние рынка вело к росту экономического (социального) неравенства. Лейбористы впервые определили размеры минимальной заработной платы, ввели налоговый кредит для наиболее низкооплачиваемой части населения, отменили некоторые антитрофсоюзные законы консерваторов.

Но хотя лейбористы критиковали реформы М. Тэтчер, кабинет Т. Блэра не делал попытки вернуться к политике, проводимой ранее, или проводить более социально ориентированную экономическую политику континентального типа.

В результате по сравнению с 1970-ми годами механизм управления хозяйством в Великобритании претерпел существенные изменения. Прежде всего, произошла его значительная *децентрализация*. В 1990-х годах лейбористы передали ряд функций по управлению экономикой региональным органам власти. В рамках процесса децентрализации и с целью повышения эффективности общественного сектора правительство также передавало права на предоставление ряда публичных услуг неправительственным организациям. К середине 1990-х годов на такие организации (большинство из которых действовало на местном уровне) приходилось почти 30% всех расходов местных органов власти (20, с. 144).

В ходе реформы местных органов власти были изменены как структура, так и функции местных административных единиц. Система управления местных органов власти превратилась из трех- в двухуровневую. При сокращении числа местных бюджетов увеличился их объем и расширились социальные функции, а также возросло их значение при проведении региональной политики. Одновременно усилился контроль центрального правительства над расходованием средств местными органами власти. Все это повысило регулирующую роль системы местных финансов.

Курс на *денационализацию* стал способом финансирования бюджетного дефицита, позволившим меньше прибегать к займам. Широкое распространение получила распродажа государственного имущества – *демуниципализация*. Стремясь приобщить основные категории рабочего класса и «новых средних слоев» к «демократии собственников», правительство осуществляло распродажу муниципального жилого фонда, причем по санкционированным из центра льготным ценам. Другим направлением внедрения рыночных начал в деятельность государственного сектора стало введение *системы тендеров*. Правительство и местные органы власти были обязаны заключать на конкурсной основе (по результатам торгов) подряды на уборку территории и помещений, строительные и ремонтные работы, перестройку домов, услуги специалистов.

Важным направлением экономической политики является *дерегулирование*. В 80–90-е годы были сняты многие административно-правовые ограничения бизнеса; упрощены процедуры регулирования. Был упразднен контроль над заработной платой, ценами и дивидендами; существенному дерегулированию подвергся рынок труда, банковско-кредитная и валютная сферы. В 1979 г. был ликвидирован валютный контроль, сдерживавший движение капиталов между Великобританией и другими странами. В 1980 г. упразднена схема дополнительных специальных депозитов в Банке Англии, предусматривавшая помешение избыточной банковской ликвидности на беспроцентные счета для ограничения кредитной экспансии. В октябре 1986 г. была проведена реорганизация Лондонской фондовой биржи: были допущены на биржу банки и иностранные учреждения, членам биржи разрешено совмещать функции брокера и принципала.

Со вступлением Великобритании в Общий рынок (1973) произошла естественная перестройка *таможенной политики*. В переходный период (1973–1977) страна ежегодно на 20% снижала таможенный тариф в торговле со странами ЕЭС. В 1977 г. были отменены все таможенные барьеры по торговле Великобритании со странами Общего рынка.

Начиная с 2000 г. в связи с усилением конкуренции на мировых рынках правительством было принято решение о постепенном реформировании государственного регулирования экономической деятельности. Благодаря реализации этого плана в стране постепенно возрастала предпринимательская активность. Однако предпринимаемые меры являлись недостаточными. Проведенные в

1980-х годах в стране реформы государственного управления не приносили ожидаемого результата. Это во многом было связано с сохранившейся высокой степенью бюрократизации системы государственного регулирования экономики и низкой эффективностью системы государственной поддержки.

После тщательного анализа госрасходов распределение бюджетных ресурсов стало напрямую связываться с обязательствами министерств, что привело к повышению качества бюджетных услуг (2, с. 37). Серьезное внимание стало уделяться вопросам достижения более эффективных результатов работы исполнительной власти. Первым шагом в этой области явилось принятие плана «Инициативы в управлении финансами» (1982), вторым – опубликование доклада «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги» (1987) с изложением программы развития государственной службы и мер по повышению эффективности и качества государственных услуг.

В 1997 г. правительство лейбористов эту программу пересмотрело, включив ее в качестве составной части в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти. В мае 1999 г. опубликована Белая книга «Модернизация правительства», представляющая долговременную программу реформирования государственного управления (7).

Специфика британской модели государственного регулирования экономики

Британская модель социально-экономического развития заметно отличается от европейской континентальной. Ее структура во многом напоминает американскую (сходство институциональной среды, инвестиционного поведения компаний, форм корпоративного управления, характер рынка труда и т.д.). В экономической литературе англо-американская модель получила название «модель акционерного капитализма» (*shareholder capitalism*) в отличие от континентальной модели «капитализма соучастия» (*stakeholder capitalism*). Основная цель управленческой деятельности в британской модели – максимизация доходов акционеров. В решении важнейших вопросов управленческой деятельности фирм представители труда (профсоюзы) и государства играют значительно меньшую роль, чем на континенте. Отсюда ориентация на краткосрочные цели развития фирм. Для этой модели характерно гораздо большее,

чем в других европейских странах, распыление акционерной собственности. Корпоративный контроль осуществляется в значительной мере через рынок ценных бумаг. В Великобритании больше развит фондовый рынок, значительно выше капитализация ценных бумаг. Финансовые институты и нефинансовые компании играют здесь гораздо меньшую роль во владении акциями, чем на континенте.

Государственные предприятия в Великобритании подразделяются на три вида: государственные корпорации; смешанные предприятия; ведомственные предприятия. Наибольшее развитие получили государственные корпорации, к которым относятся национализированные отрасли промышленности (угольная, электроэнергетическая, газовая), а также железнодорожный транспорт и др. Государственные корпорации находятся в ведении центрального правительства. Деятельность государственных предприятий Великобритании не всегда основывается на рыночных принципах, но отвечает стратегическим интересам государства, вследствие чего они, как правило, убыточны. Впрочем, есть мнение, что традиционно выделяемые госсектору средства опосредованно помогают поддерживать частный сектор (1, с. 90).

Великобритания имеет двухуровневую бюджетную систему, состоящую из государственного бюджета и бюджетов местных органов власти. Через государственный бюджет перераспределяется около 40% ВВП страны (21, с. 95–98).

Государственный бюджет Великобритании включает в себя консолидированный фонд и Национальный фонд займов¹, управляемые раздельно. Доходная часть Национального фонда займов формируется за счет неналоговых доходов: процентов по долгосрочным кредитам, предоставленным государственным предприятиям и местным органам власти; прибыль эмиссионного департамента Банка Англии и др. Расходы Национального фонда займов также включают проценты по государственному долгу и управление им, долгосрочные кредиты на капиталовложения государственным предприятиям и местным органам власти.

Бюджет формируется на основе среднесрочных программ экономического развития (3 года) и совокупности отдельных ежегод-

¹ Консолидированный фонд – это счет текущих поступлений средств и их расходования Министерства финансов в Банке Англии. Национальный фонд займов – бюджет капиталовложений. Дефицит Консолидированного фонда покрывается ссудой из Национального фонда займов, на сумму которой увеличивается государственный долг. – Прим. автора.

ных ведомственных программ. К подлежащим утверждению расходам относят: расходы на промышленность и сельское хозяйство, социальные нужды, субсидии местным органам власти, содержание аппарата управления, помочь развивающимся странам, военные ассигнования. По фонду постоянных расходов проходят ежегодные платежи Евросоюзу, осуществляется обслуживание государственного долга, финансируются расходы по «циивльному листу»¹.

В Великобритании насчитывается несколько десятков крупных внебюджетных специальных фондов. Из них финансируется около трети государственных расходов. Наиболее значимым является Фонд национального страхования, создаваемый за счет государственных ассигнований, взносов предпринимателей и работников. Основные средства из этого фонда (70%) направляются на пенсии. Нельзя не отметить, что положение пенсионеров в Великобритании значительно хуже, чем в других странах Западной Европы (особенно ФРГ) – многие пенсионеры вынуждены обращаться за дополнительным пособием. Значительными статьями расходов фонда являются также пособия по безработице.

Кроме того, в стране действуют научно-исследовательские фонды, используемые для поддержки исследований в строительстве, а также для содержания государственных научных центров, осуществляющих разработку фундаментальных исследований. Например, фонд Национальной корпорации по развитию научных исследований имеет самостоятельный баланс и не зависит от государственного бюджета. Его средства формируются за счет доходов от продажи лицензий на право использования изобретений. Фонд финансирует капитальные вложения частных предприятий, занимающихся научными разработками и внедрением их результатов в производство, а также исследования, проводимые в государственных университетах и национальных компаниях, и доведение их результатов до промышленного освоения.

Бюджетная политика Великобритании активно применяется как средство антициклического регулирования экономики. С приходом к власти лейбориста Т. Блэра она стала основным инструментом хозяйственного регулирования (4, с. 432). Главные цели бюджета заключаются в финансировании широкого спектра направлений социально-экономического развития страны. К основ-

¹ Часть государственного бюджета в конституционных монархиях, которая предоставляется в личное распоряжение монарха, для потребностей его и его дома. – *Прим. автора.*

ным целям бюджетной политики Великобритании относятся: макроэкономическая стабильность; рост производительности труда; высокий уровень занятости; повышение уровня жизни наименее защищенных слоев населения; приток инвестиций в сектор общественных услуг для повышения стандартов образования, здравоохранения, модернизации транспорта и борьбы с преступностью; защита окружающей среды.

Экономика Великобритании является одной из наименее регулируемых в мире. В последние годы правительство серьезно реформировало и упростило систему надзора за деятельностью финансовых учреждений и регулированием рынка ценных бумаг. Впрочем, дерегулирование не означает, что правительство отказалось от контроля над рынками. В стране действуют законы, регулирующие многие аспекты частного предпринимательства, прежде всего поведение хозяйствующих субъектов на рынке. Они направлены на предотвращение чрезмерной концентрации экономической власти у отдельных компаний, сохранение и стимулирование конкуренции.

До 1970-х годов экономическая политика правительства Великобритании была направлена, в основном, на экономическое регулирование конъюнктуры, сглаживание циклических спадов и подъемов. В настоящее время она нацелена на решение долгосрочных проблем, таких как структурная перестройка хозяйства, самообеспеченность энергетическими ресурсами, борьба с инфляцией. Основные принципы либеральной политики «нового типа» состоят в снижении налогового бремени для предпринимателей, отказе от субсидирования утративших конкурентоспособность отраслей, в ограничении социальных расходов ради усиления стимулов к труду.

Характерно, что замедление темпов роста в 2007 г. затронуло все страны ЕС-27, кроме Великобритании, чьи темпы роста составили 2,9% (10). Вероятно, это в значительной мере связано с эффективной системой государственных финансов и валютной самостоятельностью страны.

Финансовая политика

Исходя из того, что экономический рост сдерживается высоким уровнем инфляции, консерваторы разработали среднесрочную финансовую стратегию на три-четыре года. Ее осуществляют и лейбористы. Цель – ограничение темпов роста цен. Стратегия слагается из двух компонентов: монетарного и бюджетного. В 1980-е годы

основным ее инструментом было денежно-кредитное регулирование; финансовой политике отводилась пассивная роль обеспечения его эффективности.

В кредитно-денежной политике акцент первоначально был сделан на таргетировании денежной массы. Однако к началу 90-х годов правительство убедилось в том, что контроль над ее ростом осуществлять чрезвычайно трудно. Инструментом борьбы с инфляцией был избран обменный курс фунта. Такая политика продолжалась до сентября 1992 г., когда Великобритания вышла из механизма обменных курсов Европейской валютной системы.

С тех пор ключевым элементом стало изменение краткосрочных процентных ставок. В 1993 г. Банк Англии получил возможность самостоятельно устанавливать время введения новых ставок, а в мае 1997 г. обрел еще большую независимость. Банк сам принимает решения об изменении процентных ставок. Поскольку Великобритания не является членом еврозоны, Банк Англии не входит в Европейскую систему центральных банков и продолжает оставаться эмиссионным центром, осуществляя кредитно-денежную политику самостоятельно.

Была принята и с 1992 г. реализовалась программа «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative – PFI). В соответствии с ней, в частности, Правительство приглашало частные фирмы участвовать на конкурентной основе в проектах, которые прежде осуществляло само государство. В 1997–2000 гг. стоимость таких проектов превышала 22 млрд. ф.ст.

С конца 80-х годов и особенно в 90-е годы правительство активно прибегало к бюджетным мерам регулирования.

Для государственного бюджета Великобритании характерна хроническая дефицитность. Соответственно важнейшей задачей бюджетной политики является сокращение абсолютных и относительных размеров государственных расходов с параллельным уменьшением дефицита госсектора экономики или потребности государства в займах. Особое внимание при этом обращается на более эффективное использование государственных средств как центральным правительством (75% всех расходов), так и местными органами власти.

В июле 1997 г. было объявлено о составлении пятилетнего плана сокращения бюджетного дефицита. Лейбористы заявили, что при разработке бюджетов на 1998 и 1999 гг. они будут придерживаться предельного уровня расходов, установленного консервато-

рами в 1996 г. Министерствам и ведомствам предлагалось жестко придерживаться предельного уровня (потолка) расходов, устанавливаемого правительством на трехлетний срок.

В 1998 г. был принят финансовый акт, названный «Кодекс финансовой стабильности» (The Code for Fiscal Stability) и определявший основные направления бюджетно-финансовой политики (15). Кодекс был направлен на поддержание высоких темпов экономического роста и высокого уровня занятости. С 1998 г. при составлении бюджетной политики Казначейство обязано соблюдать два правила: «золотое» (*Golden Rule*) и «инвестиционное» (*Sustainable Investment Rule*). Согласно первому, в ходе экономического цикла государство имеет право на заимствование средств только для целей инвестирования, а не для финансирования текущих расходов. Второе правило гласило: чистые заимствования госсектора (Public Sector Net Borrowing – PSNB) должны находиться на стабильном уровне от ВВП и объем государственного долга не должен превышать 40% ВВП (14).

Финансовая политика государства в условиях подъема, сопровождавшегося увеличением налоговых поступлений, а также рост доходов от приватизации уменьшили потребность госсектора в займах. Перелом в финансовой ситуации Великобритании произошел в середине 1980-х годов: правительству удалось приостановить рост государственных расходов. Если в 1970-е годы среднегодовые темпы их прироста составляли 3%, то в 1980-е – 0,8%. Всего за 1979–1997 гг. госрасходы снизились с 45 до 40% ВВП (там же). Но в соответствии с «Новым курсом» лейбористов с 2001 г. был предусмотрен ежегодный рост текущих государственных расходов в среднем на 2,5% в год.

В результате принятых правительством мер в конце 1980-х годов бюджет стали сводить с профицитом. Вместе с тем проблема дефицита госбюджета не решена окончательно, хотя он сокращался в 1990-е годы: с 6–8% ВВП в 1993 г. до 0,7% в 1999 г. (7,5 млрд. ф.ст.). Но уже в 2004 г. текущий бюджет был сведен с дефицитом, равным 8 млрд. ф.ст., а дефицит инвестиционного бюджета был запланирован в 19 млрд. ф.ст. В 2008 г., по оценкам, дефицит бюджета составит 3,4% ВВП (для сравнения: в США – более 5%) (24).

Правительство Великобритании смогло сократить и государственный долг, хотя его размер в 1990-е годы менялся неравномерно. За период с 1992 по 1996 г. он увеличился с 41,1% ВВП до 52,2%, а затем снизился до 42% ВВП в 1998 г. (351,8 млрд. ф.ст.). Внутрен-

ний долг Великобритании в 1999 г. составлял 48,7% ВВП, в 2005 г. – 43%, в 2008 г. – 38,3% (15).

Для реализации приоритетов экономической политики правительство Великобритании весьма эффективно использует налоговую систему.

Налоговая политика

В арсенале средств государственного регулирования налоговая политика занимает особое место. За счет налогов формируется около 90% доходов государственного бюджета Великобритании. Основными статьями бюджетных доходов в 2007 г. являлись: подоходный налог, взносы на социальное страхование, НДС, налог на прибыль.

Подоходный налог дает около 60% поступлений от прямых налогов в стране (9). В Великобритании действует шедулярное (schedule) построение подоходного налога, предполагающее деление дохода на части (в зависимости от источника дохода – заработная плата, дивиденды и т.п.), каждая из которых облагается особым порядком. Среди косвенных налогов все возрастающую роль играет НДС, который дает около 17% дохода бюджета (16). На долю НДС приходится около 50% поступлений от всех косвенных налогов. Крупные поступления дают также акцизы на горючее, табак и спиртные напитки, занимающие второе место среди косвенных налогов (ставка – 30%).

В соответствии с Законом о местном правительстве финансовом 1987 г. система доходов местных бюджетов базируется на четырех источниках: налоге на хозяйственную деятельность; муниципальных налогах; правительственных дотациях; взносах и сборах (22). Основными источниками финансирования (75% доходов местных бюджетов) являются налог на хозяйственную деятельность и муниципальный налог. В последние десятилетия в доходах местных бюджетов растет доля государственной финансовой помощи.

В последнюю четверть XX в. налоговая политика правительства Великобритании претерпела существенные изменения. В результате реформы 1973 г. была произведена перестройка подоходного налога и обложения прибыли корпораций, введен НДС, что приблизило структуру налоговой системы страны к структуре налоговых систем других стран тогдашнего Общего рынка.

С 1979 г. основная ставка налога НДС была повышенена с 8 до 15%. В зависимости от видов поставляемых товаров и услуг ставки налога существенно варьируются. В настоящее время существует три вида ставок: стандартная; пониженная (применяется к топливу и электроэнергии, которые используются в домашнем хозяйстве и благотворительных заведениях); нулевая – для продуктов питания, книг и газет, при продаже новых жилых зданий и домов, используемых в благотворительных целях, услуг общественного транспорта, медикаментов и пр. Если компания оказывает только эти услуги, то она вправе не регистрироваться для уплаты НДС, но в этом случае необходимо разрешение местных налоговых органов.

Проводимые в дальнейшем налоговые реформы были нацелены на стимулирование экономического роста и эффективного распределения ресурсов, сокращение бюджетного дефицита без повышения налогообложения. В число их основных направлений входило: уменьшение налоговых ставок при одновременном сокращении налоговых льгот; переход к пропорциональному обложению доходов и снижение степени прогрессивности налоговой системы; повышение роли косвенных налогов в структуре доходов государственного бюджета (3, с. 56–57).

В 1990 г. была усовершенствована система налогообложения предпринимательства: произведена переоценка недвижимости и определены ставки налога на объекты хозяйственной деятельности на местном уровне. Следующая переоценка была проведена в 1995 г. Вся сумма налогов от хозяйственной деятельности поступает в государственный бюджет и перераспределяется затем между местными бюджетами, исходя из численности взрослого населения. Для расчета налога используется унифицированная ставка (в настоящее время 3,3% от стоимости объекта). Ее размер утверждается правительством ежегодно согласно данным Службы по оценке объектов недвижимости.

Для стимулирования экономического роста консерваторы снизили ставки прямых налогов, одновременно расширив налоговую базу за счет сокращения льгот. Лейбористы продолжили этот курс. Базовая ставка подоходного налога снизилась с 33% (1979) до 25% (1995). Затем – до 23% в 1997 г. и 22% в 2000 г. Объявлено о поэтапном уменьшении базовой ставки до 20% (17). С 1997 г. введена система «самоначисления подоходных налогов» для физических лиц. С 1999 г. она распространена на налог на прибыль. В соответствии с ней размер подлежащего уплате налога основывается

на расчетах, сделанных в налоговой декларации не налоговым инспектором, а налогоплательщиком самостоятельно.

Снижение ставок подоходного налога сопровождалось усилением косвенного налогообложения: повышалась стандартная ставка НДС. С 1997 г. она составила 17,5%¹ (11). Тем самым существенно увеличилась доля поступлений от косвенных налогов – с 43% (1979) до 54% (1998). Рост косвенных налогов был призван компенсировать сокращение поступлений от прямых налогов.

Одним из ключевых направлений деятельности государства в 1990-е годы оставалось налоговое стимулирование сбережений населения как важного источника финансирования капиталовложений. Были разработаны и введены различные льготные сберегательные схемы, при которых вложения, прежде всего мелких инвесторов, полностью или частично освобождаются от обложения налогами.

Важное значение имеет также налоговое стимулирование частных капиталовложений. Большие льготы предоставляются при обложении доходов от инвестиций. Важная роль в системе льгот принадлежит ускоренной амортизации. Кроме высоких амортизационных норм (на машины и оборудование – 25% их стоимости) значительные суммы вычитываются из валового дохода по так называемым первоначальным скидкам (впервые введенным в 1945 г.), установленным для первого года эксплуатации промышленных зданий, машин и оборудования. Действует и ряд других льгот и скидок. В итоге валовой доход от инвестиций сокращается почти на 50%.

За время своего правления консерваторы снизили ставку налога на прибыль с 50 до 35%. В 1997 г. лейбористы уменьшили ее до 31%, в 1999 г. – до 30%. Консерваторы снизили ставку налога для небольших компаний² с 50 до 23%. Лейбористы в 1997 г. уменьшили ее до 21%, в 1999 г. – до 20% (23).

Снижение ставки налога на прибыль корпораций было компенсировано отменой налоговых кредитов. По мнению правительства, такая мера должна стимулировать увеличение нормы прибыли и инвестиционной привлекательности Великобритании. В 1999 г. в страну поступила самая крупная за всю ее историю сумма иностранных капиталовложений. В настоящее время уровень налогообложения корпораций в Великобритании ниже, чем в большинстве других развитых стран.

¹ В условиях современного кризиса Г. Браун объявил о временном (на 13 месяцев) снижении ставки НДС на 2,5 процентных пункта – до 15%.

² Небольшой считается компания с годовым доходом не более 300 тыс. ф.ст.

Более интенсивный, чем в других европейских странах, экономический подъем 1990-х годов объясняется, в том числе, особенностями налоговой политики, во многом унаследованными от кабинета М. Тэтчер. В 2007 г. доходная часть бюджета составила 553 млрд. ф.ст., по сравнению с 2006 г. – 516 млрд. ф.ст., увеличившись на 7% (11, с. 13). В 2008 г. доходы бюджета увеличились почти на 4%, составив 575 млрд. ф.ст. Столь удачно функционирующие принципы налоговой политики впоследствии распространились и в других развитых странах.

Направления расходования бюджетных средств

В структуре государственных расходов Великобритании наибольшая доля приходится на систему социального страхования: средства из госбюджета, переводимые в Фонд национального страхования, а также пенсии и пособия, выплачиваемые непосредственно из него. В последние 40 лет этот показатель растет устойчивыми темпами, несмотря на его связь с состоянием экономической конъюнктуры.

Среди социальных расходов наибольшие суммы из государственного бюджета направляются на социальное обеспечение. Из них, в свою очередь, большая часть направляется на здравоохранение. За 30 лет их доля в госбюджете увеличилась в 1,2 раза. Здравоохранение национализировано и находится в ведении национальной службы здравоохранения. Однако нельзя считать, что медицинская помощь бесплатна, так как указанные расходы в значительной мере покрываются взносами на социальное страхование, которые платят работники и работодатели.

Ассигнования на образование также занимают заметное место в расходах бюджета. За рассматриваемый период их доля осталась практически неизменной и составила в 2006–2008 гг. около 13% (12).

К расходам на экономику относятся затраты на капиталовложения, НТП, экономическую и социальную инфраструктуру, обеспечение занятости в отдельных отраслях хозяйства и районах страны, стимулирование экспорта. В частности, на научно-исследовательские цели направляется более 2,5% ВВП, что является весьма весомым показателем. Государством финансируется около 60% всех средств, выделяемых на научные работы. Хотя сельскому хозяйству выделяются незначительные ресурсы, руководство Вели-

кобритании уделяет серьезное внимание вопросам его развития и специализации.

Значительное место (около 30% от всего объема) в общего-государственных расходах занимают расходы местных бюджетов. Крупнейшей статьей расходов местных бюджетов являются затраты на социальные цели, особенно на образование (кроме высшего). Кроме того, из местных бюджетов финансируется содержание полиции и судебной власти, транспорта, дорожного хозяйства, оказание социальной помощи. Важной статьей расходов госбюджета являются субсидии и кредиты местным органам власти, что позволяет проводить единую региональную политику. До 1988 г. центральное правительство напрямую контролировало инвестиции, осуществляемые местными органами власти. Центр продолжает искать пути воздействия на объем капиталовложений местных властей. Определяются величины предоставляемой им финансовой поддержки и требования к местным властям, в частности, чтобы часть доходов от продажи своих активов они направляли на новые инвестиции.

В связи с децентрализацией власти обострилась необходимость экономии государственных средств. Правительство лейбористов определило основной принцип расходной части бюджета – приоритетность статей. В качестве наиболее способствующих росту экономики были названы расходы на образование, профессиональное обучение (особенно молодежи), создание новых рабочих мест и здравоохранение. Кроме того, приоритетными были признаны расходы на науку, общественный транспорт, развитие информационных технологий.

С 1997 г. в Великобритании разработана серия мер, названная «Новым курсом» (*New Deal*), суть которого состоит в обеспечении социальной справедливости, создании равных условий занятости для всех, повышении уровня жизни социально уязвимых слоев населения, расширении среднего класса. В связи с этим большое место в деятельности правительства заняло субсидирование создания дополнительных рабочих мест. Для поощрения занятости в 1999 г. минимальная ставка подоходного налога была уменьшена с 20 до 10%, а базовая ставка с 2000 г. снижена до 22%.

После принятия программы стимулирования промышленного и регионального развития заметно возросли соответствующие статьи расходов. В частности, предусматривается предоставление региональных субсидий обрабатывающим и добывающим отраслям промышленности и строительству для покрытия части их инвести-

ционных расходов (8, с. 33). Значительно увеличились правительственные ассигнования частному сектору, преимущественно обрабатывающим отраслям, стали применяться субсидии предпринимателям на увеличение числа рабочих мест.

В 2006 г. расходная часть бюджета выросла на 7,1% по сравнению с предшествующим годом, составив 423,6 млрд. ф.ст. (42,7% ВВП) (12). В 2007 г. расходы текущего бюджета были запланированы в размере 587 млрд. ф.ст. (41,9% ВВП). При этом на расходы по социально ориентированным статьям (выплаты по социальному страхованию, образование и здравоохранение) приходилось 57% госбюджета. На 2008 г. расходы бюджета были запланированы в размере 628 млрд. ф.ст. (42% ВВП).

В 2003 г. на ежегодной конференции правящей лейбористской партии были названы основные проблемы, требующие повышенного внимания государства: реформы здравоохранения и пенсионной системы; сокращение безработицы в промышленности. Среди приоритетных направлений экономической политики лейбористов были также определены: сохранение независимости Банка Англии; жесткий контроль над инфляцией; проведение долгосрочной и прозрачной денежно-кредитной политики; сближение с континентальной Европой, включая вхождение в зону евро, расширение трансатлантического экономического партнерства. Такая политика представляется достаточно противоречивой, т.к. включает такие взаимоисключающие пункты, как прозрачная и долгосрочная денежно-кредитная политика и вхождение в еврозону. Как известно, члены последней не могут проводить собственную денежно-кредитную политику, передав ее на наднациональный уровень.

Современные проблемы государственного регулирования в Великобритании

Реформы в Великобритании во многом предопределили тенденции финансовой политики в других странах ЕС. Но Великобритания существенно отличается от стран еврозоны, которые в бюджетной сфере жестко связаны ограничениями Пакта стабильности и роста.

По сравнению с другими странами Европы, положение британской экономики до финансового кризиса было, несомненно, более устойчивым, в связи с увеличением внутреннего спроса, в том числе по причине роста госрасходов на здравоохранение и соцобеспечение.

ние. Кроме того, рассматривая основные показатели по странам ЕС-15, приходится признать, что социально-экономическое положение в Великобритании более благоприятно, чем в подавляющем большинстве стран «Старой Европы». Специфика ее финансово-бюджетной политики помогает экономике функционировать более эффективно, чем у соседей на континенте. Страна обладала большим маневром в области финансовой и денежно-кредитной политики для преодоления циклического спада начала XXI в. по сравнению с еврозоной.

Но в настоящее время положение в британской экономике и бюджетно-финансовой сфере сложнее, чем ситуация на континенте. Из-за снижения налоговых поступлений и роста государственных расходов дефицит бюджета Великобритании в декабре 2008 г. увеличился до 14,9 млрд. ф. ст. По официальным данным, поступления от НДС упали на 20%, что связано с временными снижением ставки этого налога в рамках программы правительства по преодолению кризиса. Поступления от подоходного налога сократились на 5,3%. Сборы налога на прибыль корпораций остались примерно на прежнем уровне – они уменьшились всего на 0,5%. Одновременно отмечается значительное повышение расходов британского правительства на социальные программы, особенно в связи с ростом безработицы. В первом квартале 2009 г. дефицит бюджета в Великобритании достиг своего рекордного значения с 1946 г., составив уже 24,4 млрд. ф.ст. Ухудшение ситуации с дефицитом бюджета во многом произошло из-за резкого падения темпов экономического роста.

Если не удастся сократить рост дефицита, то «золотое» и «инвестиционное» правила будут нарушены. В 2009 г. стране предстоит масштабный экономический спад, рецессия в экономике может перейти в депрессию, а ВВП в 2009 г. сократится на 2,7–3,0% (26). На фоне сокращения ВВП и финансового кризиса, неблагоприятно влияющих на доходы, положение с бюджетом, вероятно, значительно ухудшится в ближайшие несколько лет.

Характерно, что Великобритания, помимо предоставления крупных «антикризисных пакетов» банковскому сектору, первой подняла вопрос о необходимости налогового стимулирования экономики (6). Правда, стоит отметить, что данная мера не нашла поддержки у остальных «локомотивов» ЕС. Более того, в ФРГ и во Франции данный шаг подвергнут критике.

Системы управления экономикой, государственных финансов и бюджетно-финансовая политика стран ЕС в настоящее время

подвергаются сильному давлению. Из ведущих стран Евросоюза наибольшие трудности у Великобритании. Но так как экономика Великобритании более гибкая, то, вероятно, ей удастся быстрее выйти из кризиса, хотя его дно в этой стране будет глубже, чем в ФРГ или Франции. Однако чем острее рецессия, тем больше стимулов как можно быстрее ее преодолеть.

Список литературы

1. Афанасьев М.П., Кривогов И.В. Модернизация системы государственных финансов. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006. – 440 с.
2. Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 304 с.
3. Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества: экономическая роль и тенденции развития. – М.: Наука, 1988. – 184 с.
4. Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет / Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королева. – М., 2003. – 604 с.
5. Мэннинг М., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с.
6. Россия и мир: 2008 / ИМЭМО РАН, ТПП РФ, ФПИИ. – М., 2007. – 147 с. – Mode of access: <http://news.gala.net/?cat=8&id=319452>; <http://www.vsesmi.ru/news/2417210/4066530>
7. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании: Доклад на втором Европейском форуме по проблемам государственной службы – «Прозрачность и открытость в работе правительства: вызовы и возможности» (октябрь 1999 г., Маастрихт). – Mode of access: <http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>
8. Сидорова Е.А. Налого-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС // Мировое развитие / ИМЭМО РАН; Отв. ред. Ф.Г. Войтовский, А.В. Кузнецов. – М., 2008. – Вып. 3: Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность. – С. 33–38.
9. Финансовая политика стран ЕС / Гутник В.П., Подколзина И.А., Островская Е.П. и др. – М., 2004. – 272 с.
10. Alesina A., Giavazzi F. The future of Europe: Reform or decline. – L.: The MIT press, 2006. – 186 p.
11. Budget, 2006. A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Economic and fiscal strategy report and financial statement and budget report. – L.: The Stationery office, 2006. – 310 p.

12. Budget reports, 2006–2008. – Mode of access: http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repinindex.htm
13. Budget, 2008. Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and fiscal strategy report and financial statement and budget report. – L.: The Stationery office, 2008. – 222 p. – Mode of access: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc03/0388/0388.pdf>
14. Bulletin Quotidien Europe 9574. – 2008. – Jan. 8. – Mode of access: <http://www.agenceurope.com/EN/GlobalFrameset.html>
15. Everyday politics of the world economy / Ed. by J.M. Hobson, L. Seabrooke. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2007. – 264 p.
16. Income and corporation taxes act, ICTA, 1988. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga_19880001_en_1
17. Local government finance act, LGFA, 1987. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1987/cukpga_19870006_en_5
18. Osborne proposes corporation tax cut // Financial times. – L., 2009. – March 6. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/a4142636-0a60-11de-95ed-0000779fd2ac.html>
19. Putten Van der R. The Blair Decade // Conjoncture. BNP Paribas. – P., 2007. – July, N 7. – P. 26–39.
20. The European union economics and policies / Ed. by A. El-Agraa, B. Ardy. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2007. – 632 p.
21. Transforming public enterprise in Europe and North America. Networks, integration and privatization / Ed. by J. CLiftion and F. Comin. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. – 239 p.
22. Value added tax act, VATA, 1994. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1994/ukpga_19940023_en_1
23. Rates and allowances – Income tax. – HM Revenues and Customs. – Mode of access: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/it.htm>
24. The code for fiscal stability – HM Treasury. – 1998. – Nov. – Mode of access: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fiscal_stability.pdf
25. Brown struggling to shake off income tax unrest // Politics.co.uk – 2008, Apr. 19. – Mode of access: [http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-\\$1219453.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-$1219453.htm)
26. UK deficit jumps to 38% of GDP – Market update. – Last update 2008 Jul. 18. – Mode of access: <http://www.123jump.com/market-update/UK-Deficit-Jumps-to-38-of-GDP/28642/reports/uk-budget-deficit>