



УДК 336.221.4(470)

ББК 65.9(2)261.411

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

*Е.Б. Дьякова*

Исследуются основные модели налогово-бюджетного федерализма, выделяются их основные черты, достоинства и недостатки. Рассматривается проблема разделения налоговых доходов и налоговых полномочий в российской модели федерализма. Для достижения оптимального сочетания централизации и децентрализации доходов и полномочий предлагается использовать многопараметрическую модель финансовой эквализации.

**Ключевые слова:** *налогово-бюджетный федерализм, «сотрудничающий» федерализм, «конкурирующий» федерализм, налоговые полномочия, централизация, децентрализация, налоговые доходы, налоговая конкуренция, финансовая эквализация.*

В современных условиях становится актуальной проблема переориентации бюджетной политики с выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территорий на стимулирование их развития для создания финансово устойчивых, кредитоспособных саморазвивающихся региональных систем. Реализация бюджетной политики, направленной на стимулирование саморазвития территорий, предопределяет дальнейшее формирование децентрализованной системы налогового федерализма, включающей закрепление за региональными бюджетами налоговых доходов и наделение территориальных органов власти полномочиями в сфере регулирования условий налогообложения.

Уровень и формы децентрализации при распределении налоговых источников зави-

сят от сложившейся институциональной модели налогово-бюджетного федерализма и той роли, которую играют региональные органы власти в социально-экономическом развитии территорий. В исследованиях по проблемам федерализма выделяются две основные модели организации налогово-бюджетных взаимоотношений: модель «сотрудничающего» федерализма и модель «конкурирующего» федерализма [3, с. 3–4]. Основные черты каждой модели приведены в таблице. По мнению авторитетных исследователей, в России постепенно сформировалась национальная российская модель федерализма. В этой модели уникально сочетаются принципы сотрудничества и конкуренции с административным контролем федерального центра. С одной стороны, регионы конкурируют друг с другом за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий, получение финансовой помощи из центра и государственных инвестиционных ресурсов.

Основные характеристики различных моделей налогово-бюджетного федерализма \*

| Показатель                                      | «Сотрудничающий» федерализм  | «Конкурирующий» федерализм   |
|---|--|--|
| Основополагающий принцип                        | Реализация на всей территории Российской Федерации единых социально-экономических стандартов жизни   | Территориальная конкуренция, отказ от достижения единообразных условий жизни посредством корректировки результатов деятельности рыночных сил   |
| Роль региональных органов власти                | Широкое участие региональных органов власти в перераспределении национального дохода, повышенная политическая значимость региональных правительств в процессе распределения налоговых доходов, активная политика горизонтального бюджетного выравнивания, высокая взаимная ответственность органов власти различных уровней  | Региональные органы власти должны иметь доступ к независимым источникам доходов, чтобы брать на себя больше обязанностей в решении своих проблем. Признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей.  |
| Система межбюджетных отношений в части расходов | Децентрализована, ответственность за предоставление ключевых социальных услуг несут в первую очередь субъекты Российской Федерации   | Из трех главных функций государственных органов власти и управления – макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и предоставления общественных услуг – первые две относятся к сфере деятельности федерального правительства, а третья делится между уровнями власти, но считается важнейшей в деятельности региональных органов управления  |
| Система межбюджетных отношений в части доходов  | Высокоцентрализованная, основная часть доходов поступает от разделяемых налогов с четким расщеплением их между бюджетными уровнями. Применяется долевое распределение налоговых доходов, которое является инструментом для регулирования «неравных» условий жизни.<br>Налоговое законодательство определяется на федеральном уровне, но в процессе его принятия активное участие принимают региональные органы власти  | Источниками федерального бюджета являются подоходные налоги, таможенное и акцизное обложение, региональные бюджеты формируются за счет налогов на товары и услуги, имущество и земельные участки.<br>Проблема устранения острых горизонтальных диспропорций решается, главным образом, посредством предоставления целевых грантов, которые обычно выражаются в форме прямых трансфертов нуждающимся категориям населения |
| Главные достоинства модели                      | Способна поддерживать стабильное социально-экономическое развитие территорий во времена экономических спадов и кризисов, поскольку доходная база территориальных бюджетов менее подвержена влиянию макроэкономических колебаний из-за встроенных механизмов диверсификации и перераспределения. Стабильность бюджетных доходов и широкие расходные полномочия при решении социально-экономических задач выступают важнейшими институциональными факторами, обеспечивающими привлечение частного капитала в реализацию территориальных общественно значимых инвестиционных проектов | Больше возможностей учитывать особенности социально-экономического развития территорий, предоставляется более широкий круг налоговых инструментов по стимулированию предпринимательской и инвестиционной деятельности, обеспечивается более высокая ответственность региональных органов власти за проводимую ими финансовую политику  |
| Главные недостатки модели                       | Ограниченная возможность региональных и местных органов власти влиять на развитие собственной налоговой базы, а также наличие слабой взаимосвязи на территориях между уровнем налогообложения и бюджетными расходами   | В кризисных социально-экономических условиях менее стабильна, доходы территорий в значительной мере подвержены влиянию негативных макроэкономических факторов  |

\* Составлено по: [3, с. 3–4].

С другой стороны, важнейшие полномочия и финансовые ресурсы сосредоточены в федеральном центре, который устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Российской Федерации. Все это – характерные черты кооперативного федерализма немецкого типа. Но, в отличие и от немецкой модели, в Российской Федерации эффективность регионального управления обеспечивается преимущественно с помощью административных методов: федеральный центр ставит перед регионами стратегические цели и оценивает региональные власти по результатам их работы [7, с. 122].

Формирование такой модели в Российской Федерации объективно обусловлено высоким уровнем межрегиональной асимметрии социально-экономического развития и, как следствие, значительной разницей налогового потенциала субъектов Российской Федерации. По данным Министерства финансов, в 2008 г. межрегиональная дифференциация налогового потенциала в расчете на одного жителя превысила 68 раз (Ямало-Ненецкий АО – 157 тыс. руб., Республика Ингушетия – 2,3 тыс. руб.). При этом у 17 регионов индекс налогового потенциала в 2008 г. был выше среднероссийского уровня, а у 27 регионов данный показатель оказался меньше среднероссийского более чем на 50 %. В 2009 г. значения индекса налогового потенциала субъектов Российской Федерации разбросаны от 0,0838 в Ингушской Республике до 3,9504 в Чукотском АО [4]. В результате положительный потенциал «конкурентной» модели налогового федерализма в России оказывается ограничен. Негативный опыт середины 1990-х гг. наделения широкими налоговыми полномочиями субъектов Российской Федерации свидетельствует о целесообразности и эффективности установления ограничений по налоговобюджетному регулированию на местах. Следовательно, реальная проблема распределения налоговых полномочий заключается не в передаче на региональный уровень права вводить или отменять налоги, полностью определять налоговую базу и т. д., а в передаче им права принимать решения в пределах, установленных федеральным законодательством.

Предусмотренное Налоговым кодексом Российской Федерации решение о закрытом перечне федеральных, региональных и местных налогов в целом правильно и экономически обоснованно. Однако представляется неверным ограничение налоговых прав регионов и органов местного самоуправления по установлению всех элементов региональных и местных налогов. В Налоговом кодексе определено, что под установлением налога понимается определение основных элементов налогообложения. К таким элементам относятся: налогоплательщик, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога в бюджет.

Следовательно, обладая конституционным правом устанавливать региональные и местные налоги, соответствующие органы должны иметь право и обязаны устанавливать все названные выше элементы налогообложения. Эти полномочия у них уже есть, и какая-либо еще дополнительная их передача федеральными законами не требуется. В то же время в Налоговом кодексе указано (ст. 12), что органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать лишь налоговые ставки и порядок и сроки уплаты налога, а представительные органы местного самоуправления при установлении местных налогов определяют лишь налоговые ставки (в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации), налоговые льготы, порядок и сроки уплаты. Все остальные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом РФ. Таким образом, Налоговый кодекс существенно ограничивает права регионов и местного самоуправления, поскольку лишает их права устанавливать иные элементы налога, кроме налоговых ставок и льгот.

На текущий момент в Российской Федерации большое значение имеет оптимальное сочетание принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий и распределении налоговых доходов. В случае реализации в России стратегии формирования саморазвивающихся территорий возникнет необходимость повышения налоговых доходов территорий и расширения их полномочий по регулированию условий налогообложения.

Целесообразно учитывать налоговую составляющую конкурентных преимуществ территорий при формировании доходов региональных и местных бюджетов. Налоговая конкуренция представляет собой конкуренцию между федеральным центром и регионами за налоговые полномочия, а также конкуренцию между территориями за налогоплательщика. Она является побудительным мотивом для достижения справедливости при перераспределении бюджетных ресурсов как между странами, так и внутри одного государства. В последнем случае акторами налоговой конкуренции выступают региональные органы управления и представительные органы муниципальных образований.

Индикаторами межстрановой конкуренции могут служить доли в налоговых доходах государства в динамике, а также рейтинги конкурентоспособности государств, проводимые различными международными организациями и институтами. Для сглаживания негативных последствий такой конкуренции используют механизм гармонизации налоговых отношений, когда страны договариваются установить минимальные налоговые ставки или решают облагать налогом по одним и тем же ставкам.

Индикаторами территориальной конкуренции внутри одной страны служат динамика инвестиций в отдельные регионы, рейтинги конкурентоспособности регионов, а также региональные различия между предоставляемыми налоговыми преимуществами, особые налоговые режимы на специально выделенных территориях. Конкуренция между участниками федеративных отношений должна считаться неизбежным фактом, и ее следует направлять в конструктивное русло, а не подавлять усилением централизованного управления, которое может только усугубить конфликт внутри системы федеративных отношений [6, с. 7].

В целях совершенствования налогового федерализма в Российской Федерации представляется целесообразным введение института «финансовой эквализации», который используется в ряде стран мира. Под термином «эквализация» понимается нахождение оптимального соотношения (баланса) при распределении налогов и межбюджетных

трансфертов одновременно по нескольким параметрам: как на разных уровнях управления (по вертикали), так и на одном уровне (по горизонтали) [5, с. 30].

Родоначальником современной концепции федеративных финансов, в основе которой лежит понятие «финансовая эквализация», считается представитель финансовой науки Германии первой четверти XX в. И. Попиц. По мнению ученого, бюджетный федерализм отражает раздвоение публичных финансов: 1) на национальную, или федеральную, систему и 2) на совокупность партикулярных (региональных) подсистем публичных финансов (цит. по: [8, с. 133]).

Первой стадией финансовой эквализации является распределение задач. Задачей любого территориального коллектива становится реализация определенных потребностей. Денежным эквивалентом каждой такой потребности выступает финансовая потребность территориального коллектива, для покрытия которой он нуждается в источниках дохода [2, с. 46].

Далее наступает вторая стадия финансовой эквализации – распределение источников дохода между территориальными коллективами разного уровня. Финансовые потребности территориального коллектива всегда имеют ту или иную степень индивидуализации. Напротив, нормативно закрепляемые источники дохода всегда имеют в виду потребности не конкретных территориальных коллективов, а определенный уровень публичной власти, то есть выполняют генерализирующую функцию.

Таким образом, в системе федеративных финансов возникает конфликт между необходимостью по возможности индивидуализировать финансовую потребность конкретного территориального коллектива и неизбежностью генерализации финансовых подсистем субъектов Федерации для того, чтобы гарантировать единый стандарт жизнеобеспечения по всей стране.

Третья и решающая стадия финансовой эквализации – распределение тягот. Здесь, в отличие от генерализирующего эффекта второй стадии, предпринимается попытка учесть особенности выполнения публичных обязанностей конкретными субъектами Федерации

и тем самым учесть действительный, а не нормативный уровень их финансовой потребности. Вследствие противоречия между фактически индивидуальным характером финансовой потребности территориального коллектива, с одной стороны, и необходимостью стандартного распределения источников дохода – с другой возникает потребность в специальной коррекции самого процесса осуществления территориальным коллективом поставленных перед ним задач [2, с. 47].

Исходным моментом на любой стадии финансовой эквализации является выполнение федеральных задач. После решения вопросов финансирования федеральных задач можно переходить к рассмотрению региональных вопросов финансирования публичных потребностей нижестоящих территориальных коллективов.

Однако, выделяя решения финансовых задач на федеральном уровне, И. Попиц не считает такое построение задач стабильным. «Следует учесть, что последовательность верховное государство – субъект Федерации – община имеет силу не для всех случаев... Если задаться целью и... создать каталог важности задач, то быстро выяснится, что многие важные задачи сосредоточены в руках общины» (цит. по: [8, с. 135]).

Очевидно, что финансовая эквализация способствует нахождению баланса или оптимального соотношения между налоговыми источниками пополнения доходов региональных бюджетов и объемом выделяемых межбюджетных трансфертов. В отличие от финансового выравнивания, она предполагает многопараметрическую оптимизацию распределения налогов и межбюджетных трансфертов по уровням бюджетной системы.

Региональная конкуренция и финансовая эквализация являются системообразующими и интегрирующими процессами, создающими в некотором смысле «обратные связи», обеспечивающими повышение устойчивости федеративной системы. Налоговая конкуренция способна оказывать усиливающее воздействие на инициативу регионов в укреплении своих бюджетов за счет привлечения новых налогоплательщиков и, таким образом, создавать положительную обратную связь. В отличие от нее, финансовая эквализация способна оказывать на федеративную систему урав-

новешивающее воздействие, компенсируя степень экономического неравенства регионов и, таким образом, создавать отрицательную обратную связь [1].

Финансовая эквализация может обеспечить [5, с. 31]:

1) выравнивание формирующейся за счет налогообложения доходной базы федерального и региональных бюджетов (между Российской Федерацией и ее субъектами);

2) перераспределение доходов и налогового бремени в зависимости от «финансовой силы» и налоговой базы по горизонтали (между субъектами Российской Федерации);

3) перераспределение доходов внутри субъекта Российской Федерации для обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Финансовая эквализация позволяет осуществить выравнивание предельной полезности дохода на межрегиональном уровне в результате создания стимулов к укреплению доходной базы бюджетов за счет налогов путем усиления территориальной налоговой конкуренции.

Таким образом, дальнейшее внедрение принципов федерализма в связи с построением в России федеративного государства требует совершенствования бюджетной и налоговой системы и способов регулирования межбюджетных отношений. Здесь важно выбрать ту степень самостоятельности региональных и местных властей, которая отвечает требованиям развития территорий при сохранении целостности государства. Однако в условиях развития рыночных отношений и реализации принципов федерализма самостоятельность региональных и местных бюджетов должна быть реальной, а не декларативной. Предоставление региональным и местным органам власти прав по регулированию всех элементов по региональным и местным налогам обеспечит конституционные права и реальную самостоятельность субъектов Российской Федерации муниципальных образований в формировании собственной финансовой базы. При этом расширение реальной налоговой самостоятельности субъектов Российской Федерации следует увязать с одновременным повышением их ответственности за эффективное использование налогового потенциала, обеспечением единства налогового пространства и соблюдением федерального законодательства.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Варнавский, А. В. К вопросу о гармонизации налоговых отношений / А. В. Варнавский. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://taxdep.ru/2010/02/10/k-voprosu-o-garmonizacii-nalogovykh-otnoshenij/>.

2. Королев, С. В. Концепция федеративных финансов Иоганна Попица: опыт Веймарской Республики и современная Россия // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 1. – С. 46–47.

3. Котляров, М. Л. Налоговый федерализм в системе стимулирования саморазвития регионов: от теории к направлениям реализации / М. Л. Котляров, Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин // Финансы и кредит. – 2009. – № 37 (273). – С. 2–7.

4. Официальный сайт Минфина России. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

5. Пинская, М. Р. Реализация принципа федерализма в налоговой системе России / М. Р. Пинская // Финансы и кредит. – 2009. – № 34 (370). – С. 29–32.

6. Ревенко, С. С. Конкурентен ли российский федерализм? : препринт #BSP/01/052 R / С. С. Ревенко. – М. : Рос. экон. шк., 2001. – 32 с.

7. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. – М. : ИЭПП, 2007. – 751 с.

8. Чернов, С. Н. Проблемы реализации финансовых полномочий субъектов Российской Федерации в российском законодательстве / С. Н. Чернов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России : материалы Шестой науч.-практ. конф. (9–11 июня 2006 г.). Кн. II. – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2006. – С. 131–151.

**PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT  
OF TAXATION AND BUDGETARY FEDERALISM IN RUSSIA**

*E.B. Dyakova*

The basic models of taxation and budgetary federalism are investigated, their basic properties, merits and demerits are allocated. The problem of division between tax yields and tax authorities in the Russian model of federalism is considered. The author puts forward a multiple parameter model of financial equalization to define an optimum combination of centralization and decentralization of incomes and authorities.

**Key words:** *taxation and budgetary federalism, «the co-operating» federalism, «competing» federalism, tax authorities, centralization, decentralization, tax yields, a tax competitiveness, financial equalization.*