

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РФ

УДК 336.142.3

Алексей Владимирович Дюжов,
к.э.н., доц. каф. Финансового права, Мос-
ковский государственный университет
экономики, статистики и информатики
(МЭСИ)
Тел.: (910) 482-97-09
Эл. почта: adujov@rambler.ru

Идея федерализма на государственном уровне имеет свое продолжение в формировании межбюджетных отношений, принципах и практике их применения. Применение принципа налогового федерализма подразумевает выделение и четкое разграничение компетенций федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления в отношении процедур установления, введения и взимания налогов.

Ключевые слова: Бюджетный федерализм, налоговый федерализм, принципы бюджетно-налогового федерализма.

Alexei V. Dujov,
PhD in Economics, Associate Professor,
the Department of Financial Law, Moscow
State University of Economics, Statistics and
Informatics (MESI)
Tel.: (910) 482-97-09
E-mail: adujov@rambler.ru

THEORETICAL ASPECTS OF APPLICATION OF BUDGET AND TAX FEDERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

The idea of federalism on the state level has its continuance in forming inter-budget relations, principals and its practice. The application of tax federalism includes definition and differentiation of competence of federal centre, federal subjects and local government in determining, imposition and collection of taxes.

Keywords: budget federalism, tax federalism, principals of budget and tax federalism.

Нас утешают: довольствуйтесь тем, что имеете, не желайте ничего лучшего, обуздайте любопытство, смиряйте беспокойный дух.

Это прекрасные поучения, но если бы мы всегда следовали им, мы до сих пор питались бы желудями и спали под открытым небом.

Вольтер

французский философ - просветитель

1. Введение

Согласно статье 1 Конституции РФ: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Из этого следует, что принцип федеративности закрепляется как основополагающая составляющая конституционного строя РФ, а все институты страны должны быть построены согласно этому принципу.

В результате применения принципа возникает крайне важный вопрос — вопрос разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Толковый словарь русского языка С.И.Ожегова определяет понятие федеративность как «союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований, сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность»[3].

Э.Лебедев в своей книге отметил: «Под федеративным государством понимается союзная государственно-территориальная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающаяся на принцип согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации». [5] В учебной литературе под федерацией понимают форму «государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно».[6] Таким образом, авторы в своих определениях четко формулируют то, что федерация — это прежде всего единое целое государство, состоящее из нескольких государственных образований, но при этом обладающих определенной самостоятельностью.

Согласно толковому словарю русского языка одним из принципов государственного устройства, основанного на федеративности, является принцип федерализма. Принцип федерализма является основой для построения фундаментальной идеи федерализма как территориальной формы демократии.

Ряд авторов понятие «федерализм» рассматривают в более широком толковании, нежели понятие «федерация». Согласно энциклопедическому словарю по федерализму: «Федерализм» (от лат. federatio — союз, объединение) - форма государственности, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территориальных членов (субъектов) федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.п.); субъекты федерации обычно наделяются учредительной властью, обладают ограниченным суверенитетом, включая принятие собственной конституции; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной конституцией, каждый субъект федерации имеет свою правовую и служебную системы; одновременно существует единое федеративное (союзное) гражданство и гражданство союзных единиц». [6]

Решающим юридическим актом в государственном строительстве России является Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г. Он устанавливает добровольное соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, с одной стороны, и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, с другой стороны. Этот договор является первым юридическим актом, в котором провозглашен и гарантирован федеративный характер Российского государства. Немного позже основные положения Фе-

деративного договора были развиты, приведены в систему и закреплены в Конституции РФ 1993 г.

Идея федерализма на государственном уровне имеет свое продолжение в формировании межбюджетных отношений, принципах и практике их применения.

2. Теоретические аспекты бюджетного федерализма

Принцип федерализма нашел свое отражение в бюджетной системе страны. Понятие бюджетной системы РФ закреплено в статье 6 БК РФ. Бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Описание структуры бюджетной системы РФ дано в 10 статье БК РФ.

Единство бюджетной системы России не подразумевает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Каждый бюджет функционирует самостоятельно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты субъектов Федерации, а последние не входят в федеральный бюджет. Они имеют собственный состав источников дохода и соответственно состав расходов.

Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджетах разных уровней позволяет соответствующим органам государственной власти и управления иметь финансовую базу для реализации своих полномочий. Таким образом, на каждом уровне образуется централизованный денежный фонд государственного или административно-территориального образования, который создан для осуществления задач и функций соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления. Данный фонд денежных средств можно охарактеризовать бюджетом. Исходя из структуры бюджетной системы РФ, можно выделить следующие бюджеты: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований. Субъекты РФ являются различными видами государственных и административно-территориальных

образований. В бюджетной системе РФ представленными различными видами бюджетов: республиканскими (у республик в составе РФ), областными (у областей и автономных областей), окружными (у автономных округов, входящих в состав РФ), краевыми (у краев), бюджетами городов федерального значения: Москвы и Санкт-Петербурга. С юридической точки зрения бюджет РФ (в соответствии со ст. 84, 104, 105, 106, 114 Конституции РФ; ст. 11 БК РФ) – это прежде всего закон, разработанный в соответствии с законодательством РФ Правительством РФ, рассмотренный и утвержденный Государственной Думой, одобренный Советом Федерации и подписанный Президентом РФ. В статье 11 БК РФ приводится понятие «правовая форма бюджета», закреплено, что федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона, бюджеты субъектов РФ – в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты – в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

В статье 6 БК РФ дается определение бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Современное бюджетное законодательство имеет перечень принципов бюджетной системы РФ, которые положены в основу бюджетной системы РФ. В статье 28 БК РФ перечислены все принципы бюджетной системы страны. Принцип бюджетного федерализма одновременно проходит через несколько статей Бюджетного кодекса (30, 31, 31.1 БК РФ). Он является основополагающим принципом бюджетной системы, определяет порядок построения взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Принято выделять две формы бюджетного федерализма:

- дуалистическая форма, при которой федерация и субъекты федерации находятся на равных правах. При этом местные самоуправления находятся в подчинении субъектов федерации;
- корпоративная форма, которая предполагает равное положение федерации, субъектов федерации и местного самоуправления.

Между тем, говоря о России, нельзя утверждать, что в ней представлена одна из форм бюджетного федерализ-

ма. Скорее в РФ представлена третья – смешанная форма бюджетного федерализма.

Ряд источников дают авторский подход к понятию «бюджетный федерализм».

А.М.Лавров считает, что проблема бюджетного федерализма – это «не только и не столько проблема взаимоотношений бюджетов различных уровней бюджетной системы, сколько, прежде всего, проблема взаимоотношений государства и его граждан посредством организации рационального движения потоков финансовых ресурсов. Поэтому главная задача государственной власти – выбрать оптимальную модель бюджетных отношений в стране и, реализуя ее, улавливать возникающие противоречия, диспропорции, «пробки». При этом принимать, конечно, желательные упреждающие меры». [4] По нашему мнению, автор расширил определение федерализма и включил в него не просто вопрос выстраивания взаимоотношений, а совокупность взаимоотношений и движений финансовых потоков. Также предлагается оттолкнуться от существующих форм бюджетного федерализма и создать свою модель. Модель, которая будет изменяться с учетом современных тенденций мировой экономики и посткризисных положений. Правильно выстроенная модель бюджетного федерализма приведет к стабильности экономики и развитию страны.

Современный экономический процесс все сильнее и сильнее поворачивается в сторону развития территорий и перенаправления финансовых потоков от центра к регионам. Каждый согласится с этим, хоть раз побывав в субъектах РФ, сильно удаленных от федерального центра. Не секрет, что основной источник доходов федерального бюджета – это налоговые поступления. Затем налоговые поступления питают нижестоящие бюджеты посредством межбюджетных отношений. На первый взгляд можно отметить, что такая структура бюджетных отношений является вполне работоспособной. Она позволяет удовлетворять принципу сбалансированности бюджета, закреплённому в статье 33 БК РФ. Напомним, «принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступле-

ний источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов».[2] Данный принцип заключается в том, что принятый бюджет должен содержать соответствие расходов бюджета доходам. Продолжением принципа сбалансированности является принцип результативности и эффективности исполнения бюджета. Этот принцип раскрыт в статье 34 БК РФ. Он означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».[2] Эффективное исполнение бюджета любого уровня, в том числе и регионального, напрямую зависит от наличия денежных средств. Проявление метода эффективности должно находить свое отражение не только в повышении эффективности расходов и ориентации на результат, но и эффективности получения доходов. По нашему мнению, эффективность получения доходов не может появиться от выделения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. К сведению: субсидии (от лат. subsidium – помощь, поддержка) – денежные суммы, выделяемые из вышестоящих бюджетов на финансирование определенных мероприятий и предполагающие доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании. Это означает, что в бюджете обязательно должны присутствовать доходы бюджета, но не помощь из бюджетов вышестоящего уровня.

Основное определение доходов бюджета дается в статье 6 БК РФ. Доходы бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Для бюджетов бюджетной системы РФ принято выделять следующие группы доходов:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления.[2]

Полный перечень доходов бюджетов различных уровней перечислен в статьях 50, 51, 56, 57, 61, 61.1, 61.2, 62 БК РФ.

3. Теоретические аспекты налогового федерализма

Перераспределение финансовых потоков должно основываться на принципе федеративности, нашедшего свое отражение в налоговой системе. Речь идет о налоговом федерализме. Применение принципа налогового федерализма подразумевает выделение и четкое разграничение компетенций федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления в отношении процедур установления, введения и взимания налогов. Налоги активно участвуют в процессах распределения и перераспределения, тем самым воздействуя и на сам процесс. В этом находит свое применение стимулирующая функция налогов. Реализация стимулирования может происходить посредством системы налоговых ставок, налоговых льгот, налоговых вычетов, налоговых кредитов, финансовых санкций и налоговых преференций. С нашей точки зрения, влияние данной функции налога на развитие хозяйства субъектов РФ и органов местного самоуправления может осуществляться по средствам снижения, а в каких-то моментах – регулирования налогового бремени.

По мнению специалистов, принято выделять три типа модели налогового федерализма:

- централизованная;
- децентрализованная;
- кооперативная.[1]

Первая модель налогового федерализма предусматривает концентрацию налоговых полномочий в рамках федеральной власти. Все налоговые поступления концентрируются в центральном бюджете. Осуществление региональных расходов осуществляется за счет выработанной системы межбюджетных отношений. В условиях данной модели у региональных и местных властей отсутствуют налоговые полномочия в любом виде, а управление налоговой системой происходит только на федеральном уровне.

Вторая модель налогового федерализма основывается на применении двух особенностей:

- уровень власти получает столько налоговых полномочий, сколько ему будет необходимо для осу-

ществления всех запланированных обязательств;

- устанавливается высокая степень финансовой независимости соответствующего уровня власти, но при этом помощь из вышестоящих уровней бюджетной системы уменьшается.

Отрицательным моментом является отсутствие единой налоговой политики.

Третья модель налогового федерализма является чем-то средним между первыми двумя, сочетающим в себе в той или иной степени особенности первой и второй модели. Большинство развитых стран используют именно третью модель налогового федерализма. Более того, в России сложилась именно третья модель налогового федерализма. Доказательством тому является статья 12 НК РФ, в которой все налоги делятся на федеральные, региональные и местные, а также четко выделены три процедуры: установление на федеральном уровне, установление на региональном или местном уровне и введение налога на региональном или местном уровне. При этом основной объем полномочий остается в руках федерации.

4. Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что бюджетная система и налоговая система переплетены сложной системой правоотношений, в каких-то случаях имеющие общую часть. Рассмотрение одной из систем невозможно провести без упоминания или описания другой. Выстраивание бюджетной политики страны не может осуществляться без выстраивания налоговой политики. Принимая во внимание федеративную структуру государства и многоуровневую систему отношений, при которой каждый из уровней государственной власти располагает и действует в рамках закрепленных за ним объемом полномочий, необходимо говорить о принципе бюджетно-налогового федерализма, который предполагает:

- формирование полного перечня прав и обязанностей каждого субъекта РФ или органа местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере, позиционируя при этом самостоятельность бюджета и на-

логовых систем субъекта РФ или муниципального образования;

- проведение единой государственной бюджетно – налоговой политики с закреплением основных начал на законодательном уровне;
- закрепление за субъектами РФ и органами местного самоуправления ответственности в отношении налогов и собственных бюджетных расходов;
- учет специфики расположения, природных или климатических особенностей путем поддержки той или ной территории на общем уровне развития федерации в целом.

Наблюдение деятельности федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ говорит о том, что центр тяжести перемещается от центра к регионам. Поэтому роль субъектов федерации по отношению к федераль-

ному центру усиливается, а сфера их влияния расширяется.

Литература

1. Агарков В.В. Совершенствование российской модели налогового федерализма в условиях децентрализации бюджетных отношений. Диссертация кандидата экономических наук. Ростов-на-Дону, 2004

2. «Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ». СПС «Консультант Плюс». 2013

3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: «Азъ», 1995

4. Лавров А. М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М., 1997

5. Лебедева Э. Опыт федерализма в третьем мире и России//МЭ и МО. – 1995. – №2.

6. Финансы: Учебник/ Под ред. В. М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995

References

1. Agarkov V.V. Improvement of Russian model of tax federalism during decentralization of budget relations. Thesis. Rostov-on-Don, 2004

2. Budgetary code and Tax code of Russian Federation. 2013

3. Odgegov S.I., Shvedova N.U. Russian explanatory dictionary. – M.: "Az", 1995

4. Lavrov A.M. Myths and reefy of budgetary federalism in Russia. M. 1997

5. Lebedev E. Federalism experience in third countries and Russia // ME and MO. – 1995 #2.

6. Finance: Textbook/ under edition of V.M. Rodionova.M.: Finance and statistics, 1995