

# §2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Алиев Б. Х., Сомоев Р. Г., Кравцова Н. И., Сулейманов М. М.

## РОЛЬ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В НИВЕЛИРОВАНИИ МЕЖТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию роли налогового федерализма в нивелировании межтерриториальной дифференциации регионов. Обоснован вывод о нерациональной системе распределения налогов между уровнями бюджетной системы. Аргументирован вывод о том, что значительная централизация налоговых доходов на уровне федерального центра, приводит к усилению межтерриториальной дифференциации регионов, снижению достаточных стимулов развития их собственной доходной базы и к увеличению объемов встречных выравнивающих финансовых потоков между регионами и федеральным центром и между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. В работе на основе системного подхода, а также с помощью SWOT-анализа выявлены особенности действующей системы распределения налогов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ. В результате выполненной работы выявлены недостатки российской налоговой системы. Аргументирован вывод о том, что имеющиеся недостатки российской модели налогового федерализма во многом обусловлены тем, что при разработке концепции налоговой системы, не обеспечен в полной мере комплексный подход к проблеме налогообложения. Кроме того, не учтены сложные взаимосвязи всех участников общественных отношений, складывающихся в процессе установления и взимания налогов. Отсутствие комплексного подхода при формировании налоговой системы РФ приводит к обострению экономических и социальных противоречий, перетоку капитала за рубеж, развитию теневой экономики.

**Ключевые слова:** налоговый федерализм, налоговая система, межтерриториальные диспропорции, дифференциация, нивелирование, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, бюджетная обеспеченность, централизация доходов, эффективность.

**Review.** The article is devoted to the analysis of the role of fiscal federalism in reducing interterritorial differentiation of regions. The authors make a conclusion that the applicable system of allocation of taxes between different

*budget levels is irrational. They reasonably conclude that a significant centralization of tax revenues at the federal level increases interterritorial differentiation of regions, reduces sufficient incentives to develop their own revenue base and increases the volumes of incoming financial flows between the regions and federal authorities as well as between municipal units and regions. Based on the system approach and with the help of the SWOT analysis the authors describe the features of the current system of allocation of taxes between budgets of different levels in the Russian Federation. As a result of the research carried out, the authors reveal the defects of the current Russian taxation system. They make a reasoned conclusion that the defects of the Russian model of fiscal federalism is largely due to the lack of a comprehensive approach to developing the taxation system. Moreover, not all complex relations between participants of social relations arising in the process of imposing and paying taxes are taken into consideration. The lack of an integrated approach to the establishment of the Russian taxation system exacerbates the economic and social contradictions, outflow of capital abroad and development of the shadow economy.*

**Keywords:** *fiscal capacity, fiscal federalism, taxation system, interterritorial imbalances, differentiation, reduction, intergovernmental relations, budget control, centralization of revenues, efficiency*

**Статья опубликована в рамках государственного задания Министерства образования и науки РФ №26.15.69.2014 К по теме исследования «Налоговый механизм как инструмент регулирования межрегиональной социально-экономической дифференциации на современном этапе»**

Обеспечение стабильного уровня социально-экономического развития регионов Российской Федерации, снижение диспропорций в их развитии служит ключевой задачей, без решения которой немислимо достижение сбалансированного развития экономики. К числу важнейших направлений, с помощью которых можно решить эту задачу, относятся развитие налогового федерализма. В комплексе мер по совершенствованию системы налогового федерализма ведущую роль играют вопросы укрепления бюджетной самостоятельности субъектов РФ и нивелирование межтерриториальной дифференциации.

Как известно, налоги формируют основную часть доходов бюджетов во всех странах рыночной экономики, образуя дополнительные рычаги государственного воздействия на экономику. Совершенно очевидно, что налоговая система федеративного государства должна содержать четкие механизмы разграничения полномочий по установлению, взиманию и перераспределению налогов между федеральными органами власти и субъектами Федерации.

Формирование эффективной модели налогового федерализма имеет важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития всех стран с федеративным устройством. Россия в этом отношении – не исключение. Процесс становления налогового федерализма в России нельзя считать завершенным, поскольку бюджетная обеспеченность российских регионов характеризуется сильной дифференциацией

и диспропорциями, как по структуре доходной части, так и по расходным показателям бюджетов. Её степень зависит от неоднородности социально-экономического пространства, ресурсной обеспеченности, климатической, географической и этнокультурной специфики отдельных территорий. Современное состояние взаимоотношений между бюджетами разных уровней РФ характеризуются многочисленными проблемами, которые не теряют своей остроты вот уже многие годы. Не случайно насущная важность решения всего комплекса проблем налогового федерализма неоднократно отмечается в ежегодных Бюджетных посланиях Президента РФ.

По итогам 2014 г. разрыв между субъектами РФ по размеру среднедушевого бюджетного дохода составил в 19 раз против 16 в 2013 году [1]. Сильные различия в их развитии объективно становятся причиной их деления на финансово развитые – регионы-доноры, которые, как и менее развитые, отстающие и регионы-реципиенты, являющиеся с позиций самостоятельности формирования бюджетов дотационными. Более 70% регионов РФ имеют уровень бюджетной обеспеченности на душу населения ниже среднероссийского. В 2014 году наиболее дотационными стали регионы Северо-Кавказского федерального округа: Ингушетия, Чечня, Дагестан и Северная Осетия-Алания. В то же время, наиболее обеспеченными оказались регионы Дальневосточного федерального округа: Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ [2].

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Таким образом, многие регионы страны ограничены в своей ресурсной базе, что вызывает объективную необходимость бюджетного регулирования объёма расходных и доходных полномочий. В условиях столь значительного различия бюджетной обеспеченности регионов важным становится обеспечение их финансовой поддержки.

Исследуя федеративную налоговую систему России в части ее влияния на уменьшение региональной дифференциации, можно сделать вывод и нерациональной системе распределения налогов между уровнями бюджетной системы. Значительная централизация налоговых доходов на уровне федерального центра, приводит к усилению межтерриториальной дифференциации регионов, снижению достаточных стимулов развития их собственной доходной базы и к увеличе-

нию объемов встречных выравнивающих финансовых потоков между регионами и федеральным центром и между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. Перечисленные проблемы усиливают диспропорции сложившейся федеративной налоговой системы России [3].

Как видно из таблицы 1, общий объем бюджетных средств распределяемых между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ примерно равный. Вместе с тем, наблюдаются диспропорции в объемах распределения расходов между уровнями бюджетной системы при росте «нефинансируемых мандатов» [12]. Это привело к ряду негативных последствий: росту дефицита региональных бюджетов и государственного долга субъектов РФ, недофинансированию объектов производственной инфраструктуры и социальной сферы.

Таблица 1. Доли доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ, %

Бюджеты	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Распределение доходов										
Федеральный бюджет	51,9	49,4	48,1	44,9	47,3	45,7	46,1	47,7	47,4	49,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	48,1	50,6	51,9	55,1	52,7	54,3	53,9	52,3	52,6	51,0
Распределение расходов										
Федеральный бюджет	61,4	47,9	49,9	54,4	53,9	55,5	54,8	60,7	60,4	58,7
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	38,6	53,1	50,1	45,6	46,1	44,5	45,2	39,3	39,6	41,3
Составлена автором по данным Федеральной налоговой службы										

Формирование всех налоговых доходов в 2014 году на 80% обеспечено за счет поступления федеральных налогов: НДС – 23%, НДФЛ – 21%, налога на прибыль – 19%, НДС – 17%. В 2013 году совокупная доля указанных налогов составляла 79%. В консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2014 году поступило налоговых доходов 6 455,6 млрд. рублей, или на 8,3% больше, чем в 2013 году. Формирование налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 году на 85% обеспечили отчисления от федеральных налогов, в том числе НДФЛ – 42%, налог на прибыль – 30% и акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ, – 7%. Имущественные налоги, которые относятся к региональным и местным, составили 15% доходов бюджетов [4].

Следует отметить, что экономический эффект существующей модели налогового федерализма снижается из-за нерационального рас-

пределения на первичном этапе финансовых средств, приводящего к их повторному перераспределению. Дальнейшее сглаживание диспропорций в доходах регионов осуществляется посредством различных трансфертных инструментов, таких, как: фонды финансовой поддержки, компенсаций и софинансирования расходов, сформированные за счет перераспределяемых дотаций, субсидий, субвенций на федеральном и региональном уровнях. Для подтверждения выдвинутого тезиса о несовершенстве применяемой Правительством РФ методики распределения межбюджетных трансфертов был проведен статистический анализ выделенных сумм дотаций, субсидий и субвенций [5].

Как известно, создание эффективной и стабильной налоговой системы и модели налогового федерализма, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе, является приоритетом в области налоговой политики Российской Федерации.

Важнейшим фактором проводимой налоговой политики является необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы. В то же время необходимо сохранить неизменность налоговой нагрузки по секторам экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень с учетом требований сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации [6]. Реализация этих задач предполагает построение эффективно функционирующей, адаптированной к рыночным условиям и социальным потребностям общества налоговой системы государства.

Действующая система налогов и сборов, несмотря на непрерывно изменяющееся законодательство, не создает благоприятных финансовых условий ни для роста благосостояния населения, ни для развития бизнеса. Имеющиеся недостатки во многом обусловлены тем, что при разработке концепции налоговой системы, не обеспечен в полной мере комплексный подход к проблеме налогообложения. Кроме того, не учтены сложные взаимосвязи всех участников общественных отношений, складывающихся в процессе установления и взимания налогов. Отсутствие комплексного подхода при формировании налоговой системы РФ приводит к обострению экономических и социальных противоречий, перетоку капитала за рубеж, развитию теневой экономики.

В современных условиях развития экономики России необходимы качественные сдвиги

в налоговой системе не только на обеспечение наполняемости бюджета, но и на встречные потребности налогоплательщиков, защиту их прав. Повышение эффективности налоговой системы Российской Федерации возможно лишь при наличии современной научной концепции совершенствования налогового законодательства, построенной на основе системного подхода, с учетом реализации основных правообразующих факторов и создания оптимального взаимодействия всех частей налоговой системы [7].

Из данных таблицы 2 видно, что современная практика исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении 2010–2014 гг. демонстрирует тенденцию к увеличению дефицита региональных бюджетов.

Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от федерального центра и федеральных трансфертов. Собственная доходная база бюджетов субъектов РФ обеспечивает лишь 40% их расходных обязательств [8]. Бюджеты субъектов Федерации получают меньше половины налоговых платежей, формируемых на подведомственной им территориях. В итоге снижается заинтересованность регионов в развитии налоговой базы и повышении эффективности реализации налогового потенциала. Решение этой проблемы требует совершенствования существующей модели налогового федерализма.

Таблица 2. Показатели исполнения региональных бюджетов в 2010–2014 гг.

Наименование показателя		2010	2011	2012	2013	2014
Расходы, млрд. руб.		6 634	7 676	8 234	8 803	9 212
Доходы, млрд. руб.		6 534	7 640	8 061	8 161	8 743
Дефицит / профицит, млрд. руб.		-100	-36	-173	-642	-469
Количество региональных бюджетов	с дефицитом	40	46	58	61	56
	с профицитом	43	37	25	22	27

Составлена по данным Минфина РФ

Как известно, ключевым условием функционирования эффективной модели налогового федерализма является максимальная реализация принципа самостоятельности бюджетов разных уровней. Базовым критерием самостоятельности служит наличие собственных доходов, закрепленные законодательством на постоянной или договорной основе. Основной целью налогового федерализма видится в таком разграничении налогов между звеньями бюджетной системы РФ, которая гарантировала бы финансирование нормативной части расходов, законодательно

закрепленных за каждым из этих звеньев и обусловленных разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней. При этом будет сведена к минимуму необходимость дополнительного распределения доходов между ними, сократятся межбюджетные потоки. Данную цель следовало бы четко отразить в Бюджетном и Налоговом кодексах и беспрекословно реализовать ее в жизнь. Вместе с тем, как видно на практике, наблюдается дисбаланс в системе распределения доходов между звеньями бюджетной системы.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Обратимся к характеристике сложившейся ситуации в Республике Дагестан, где вырисовывается картина, несравнимая со среднероссийскими показателями. По данным Министерства финансов Республики Дагестан уровень собственных доходов бюджета республики за 2010–2014 гг. колебался в пределах от 2,4% в 2010 г. до 5,5% в 2014 г. (табл. 3).

Таблица 3. Соотношение собственных и регулирующих доходных источников в общем объеме доходов республиканского бюджета Республики Дагестан, %

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014
Собственные доходы	2,4	2,1	5,3	4,7	5,5
Доходы от регулирующих налогов	97,6	97,9	94,7	95,3	94,5

Источник: законы о республиканском бюджете РД за соответствующие годы.

Примечание: без учета межбюджетных трансфертов.

В таблице 4 отражена структура доходов республиканского бюджета Республики Дагестан в разрезе групп бюджетных доходов. Данные таблицы свидетельствуют о низкой налоговой обеспеченности и налоговом потенциале республики.

Таблица 4. Структура доходов республиканского бюджета Республики Дагестан в 2010–2014 гг., %

Группы доходов	2010	2011	2012	2013	2014
Налоговые доходы	23,5	16,5	18,2	18,3	23,8
Неналоговые доходы	0,8	0,9	1,3	0,4	0,9
Безвозмездные перечисления	75,7	82,6	80,5	81,3	75,3
Всего доходов	100	100	100	100	100

Источник: законы о республиканском бюджете РД за соответствующие годы.

Аналогичная ситуация сложилась и в других регионах. На сегодняшний день около 80% субъектов РФ являются получателями межбюджетных трансфертов. Сохраняется значительное количество регионов, формирование бюджетов которых происходит посредством дотаций из федерального бюджета. Как видно из таблицы 5 наблюдается тенденция к увеличению объемов безвозмездных перечислений из федерального бюджета регионам Северо-Кавказского федерального округа.

Таблица 5. Безвозмездные перечисления из федерального бюджета регионам Северо-Кавказского федерального округа, млн. руб.

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014
Всего по СКФО	167 794,66	203 299,63	212 084,61	204 201,01	212 670,47
Республика Дагестан	44 746,08	52 974,37	57 284,50	60 399,89	63 011,02
Республика Ингушетия	13 521,00	14 925,56	17 693,53	17 256,55	20 940,06
Кабардино-Балкарская Республика	11 587,03	14 570,75	13 554,28	14 920,27	15 219,40
Карачаево-Черкесская Республика	9 057,35	9 726,02	15 127,65	14 186,72	11 955,18
Республика Северная Осетия-Алания	9 904,20	11 722,91	13 310,96	13 609,62	14 210,79
Чеченская Республика	56 143,26	69 446,09	66 677,91	53 285,78	56 878,69
Ставропольский край	22 835,75	29 933,93	28 435,79	30 542,17	30 455,34

Составлена по данным Минфина РФ

Подобная ситуация сложилась и на местном уровне. Чрезвычайно важной проблемой поиска механизмов выравнивания бюджетных доходов муниципалитетов стала в нашей стране после принятия ФЗ-131, поскольку резко возросло число субъектов бюджетного регулирования и все муниципальные образования стали равноправными в области формирования бюджета. В России за последние годы наблюдается рост межбюджетных трансфертов, что связано с увеличивающимися возможностями субъектов РФ по оказанию финансовой помощи

муниципальным образованиям в условиях благоприятной экономической ситуации.

Роль местных налогов в формировании доходов муниципальных бюджетов Республики Дагестан неоднозначна. Так, в доходах бюджетов городских и сельских поселений их удельный вес за 2014 год составил 8,9%, бюджетов городских округов почти 6%, а муниципальных районов всего 0,01%, что объясняется зачислением этих налогов по месту расположения недвижимости. В консолидированном бюджете РД доля местных налогов достигает 1,1%, что является показателем

низкой эффективности налогового администрирования и низкой налоговой дисциплиной налогоплательщиков. По этому показателю Дагестан занимает одно из последних мест среди субъектов РФ. На долю безвозмездных поступлений приходится 76,3% всех доходов бюджетов городских округов республики (их всего 10), отчислений от федеральных налогов – 10,8%, местных налогов – всего 5,9%, что говорит о неэффективной модели налогового федерализма. Даже в относительно экономически благополучной столице республики значительным остается доля безвозмездных поступлений из республиканского бюджета РД, о чем свидетельствуют данные рисунка 1.

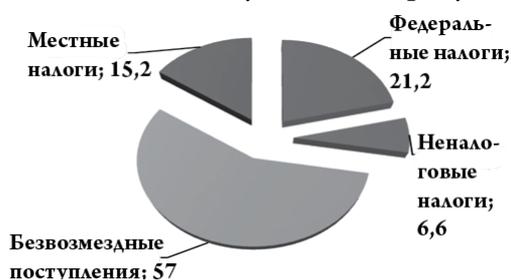


Рис. 1. Структура доходов бюджета г. Махачкала в 2015 году, в процентах к итогу (план)

Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты), в 2014 году составили 59,1% общего объема межбюджетных трансфертов или 46,6% объема собственных доходов местных бюджетов. Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций из региональных фондов компенсаций) в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации за 2010–2014 годы представлен в таблице 6.

Таблица 6. Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов РФ за 2012–2014 гг., %

Наименование федерального округа	2012	2013	2014
1. Центральный	34,6	34,6	36,6
2. Северо-Западный	41,7	45,3	46,1
3. Южный	42,5	47,6	37,1
4. Северо-Кавказский	59,6	62,1	60,3
5. Приволжский	38,0	45,2	45,6

6. Уральский	45,9	52,8	50,4
7. Сибирский	40,8	48,3	49,1
8. Дальневосточный	49,1	60,9	61,1

Источник: составлена автором по данным Федерального казначейства. – Режим доступа: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)  
Примечание: без учета субвенций из региональных фондов компенсаций

Как видно из таблицы, по федеральным округам в 2014 году по сравнению с 2013 годом не произошло существенных изменений удельного веса данных межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов, за исключением Южного федерального округа, где снижение удельного веса с 2012 по 2014 гг. достигло 5,4%. В 2014 году в 37 субъектах Российской Федерации данный показатель превышает среднее значение по Российской Федерации, а в 46-ти субъектах Российской Федерации он ниже среднего уровня по Российской Федерации. Самая высокая доля финансовой помощи отмечается в местных бюджетах Чукотского Автономного Округа (75,0%), Республики Дагестан (75,7%), Республики Тыва (72,2%).

С точки зрения финансовой устойчивости бюджетов территорий предпочтение необходимо отдавать закрепленным на долговременной или постоянной основе конкретным видам налоговых доходов. Наличие постоянного, предсказуемого источника доходов позволит региональным и местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего социального и финансово-экономического развития, повысит экономическую ответственность за исполнение бюджетных полномочий [9]. Естественно, в условиях существующего неравенства налогового потенциала регионов и муниципальных образований ограничиться только закрепленными источниками доходов невозможно. Поэтому при распределении доходов метод закрепления налогов целесообразно сочетать с методом их долевого распределения. При этом регулирование доходов региональных и местных бюджетов было бы более обоснованно осуществлять посредством фондов финансовой поддержки регионов и муниципальных образований, так как перечисляемые средства из этих фондов определяются по заранее утвержденной методике и являются наиболее предсказуемым источ-

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

ником доходов. Подобная модель бюджетного регулирования, на наш взгляд, наиболее приемлема для муниципалитетов, находящихся в депрессивном состоянии и получающих значительный объем дотаций, каковых в России абсолютное большинство в силу неравномерного размещения финансового потенциала по их территориям.

Как показывает опыт развитых федеративных государств, долгосрочную сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы необходимо обеспечивать, прежде всего, налоговыми

методами, а не на основе оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней посредством выделения из федерального бюджета дотаций, субвенций, субсидий и других форм передачи финансовых средств [10]. Между тем до сих пор в Российской Федерации отсутствует четкая система распределения налоговых, да и других видов доходов между бюджетами. По нашему мнению, сложившаяся система распределения налогов между бюджетами разных уровней в РФ имеет как достоинства, так и недостатки (табл. 7).

<i>Таблица 7. Матрица SWOT-анализа действующей системы распределения налогов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ</i>	
<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– обеспечение региональных и местных бюджетов необходимыми средствами для осуществления своих функций независимо от экономического потенциала территорий;</li> <li>– создание предпосылок для нивелирования различий в уровнях социально-экономического развития регионов;</li> <li>– заинтересованность региональных органов власти и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности предприятий различных форм собственности, расположенных на подведомственной им территории, как плательщиков регулирующих налогов;</li> <li>– предотвращение возможностей распыления бюджетных средств и их концентрация на приоритетных для всего общества направлениях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– несоответствие расходных полномочий территориальных органов власти их финансовой основе;</li> <li>– отсутствие заинтересованности нижестоящих органов власти в увеличении налогового потенциала и росте собственных доходов;</li> <li>– высокая степень зависимости нижестоящих бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня;</li> <li>– отсутствие возможности перспективного налогового и бюджетного планирования в условиях ежегодного пересмотра нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов;</li> <li>– неравенство территорий с различным экономическим потенциалом.</li> <li>– превращение трансфертов в доминирующую форму финансовой поддержки субъектов Федерации и муниципальных образований;</li> <li>– встречный характер финансовых потоков между бюджетами</li> </ul>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– наличие системы «гарантированных» налоговых поступлений, включающих в себя как местные налоги, так и твердо закрепленные за ними доли иных налогов;</li> <li>– возможность передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– возможность проявлений субъективизма со стороны вышестоящих органов при установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов, при выборе их состава, предоставлении финансовой помощи;</li> <li>– порождение иждивенческих настроений органов местного самоуправления при формировании доходов бюджета;</li> <li>– снижение ответственности по исполнению бюджетов</li> </ul>
<p>Источник: авторская разработка</p>	

Основной целью совершенствования российской налоговой системы заключается в формировании такой модели налогового федерализма, при которой региональные и местные органы власти будут стремиться к расширению собственной налоговой базы. Одним из эффективных способов стимулирования к расширению собственной налоговой базы является изменение пропорций налоговых отчислений от регулирующих доходных источников в бюджеты разных уровней в пользу субъектов РФ и муници-

пальных образований. Ориентация на большее налоговое самообеспечение, как показывает практика, служит мощным стимулом деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала территорий [11].

Следует отметить, что ни одно федеративное государство не обходится без системы предоставления финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижних

уровней. В России императивность финансовой помощи из федерального бюджета обусловлена тем, что 70 субъектов Федерации (84%) не располагают сегодня и в ближайшей перспективе не будут располагать доходным бюджетным потенциалом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на финансовый год. Процент аналогичных муниципальных образований по оценкам ученых колеблется от 85 до 90%.

По нашему мнению, основные императивы в системе налогового федерализма должны быть сосредоточены на решении следующих задач:

- модернизация механизмов оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения ее эффективности;
- создание стимулов по наращиванию доходной базы региональных и местных бюджетов;
- повышение предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений;
- повышение налоговой автономии субнациональных органов власти и совершенствование разграничения налоговых источников между уровнями власти;
- ужесточение бюджетных ограничений для субнациональных властей при повышении сбалансированности региональных бюджетов;
- автоматическое изменение системы межбюджетных отношений в зависимости от фазы экономического цикла (вместо «ручного» антикризисного управления).

Важнейшим условием повышения эффективности существующей налоговой системы и модели налогового федерализма должно стать положение о том, что финансовое обеспечение расходных полномочий, исполнение которых возложено на региональные и местные органы власти, должно осуществляться, прежде всего, по принципу преимущественной опоры на собственные финансовые ресурсы. И лишь в недостающей части (по объективным причинам) такое обеспечение должно осуществляться за счет перераспределения средств из бюджетов другого уровня.

Основной целью дальнейшего реформирования налогового федерализма в РФ пред-

ставляется переход к такой ее модели, при которой регионы будут стремиться к росту собственной доходной базы и к уменьшению межбюджетных потоков, объемов трансфертов, выделяемых, из федерального бюджета. Одним из эффективных способов стимулирования регионов зарабатывать средства самим является изменение пропорций налоговых отчислений от регулирующих доходов в бюджеты разных уровней в пользу субъектов РФ и муниципальных образований. Ориентация на большее налоговое самообеспечение, как показывает практика, служит мощным стимулом деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала территорий.

Существующая система отчислений от регулирующих доходов не имеет под собой научно обоснованной основы и не способна решать проблемы регулирования бюджетов. Установление единых нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты без учета всех особенностей и специфики территорий привело к еще большему росту количества дотационных бюджетов. При изменении пропорций распределения налоговых поступлений между бюджетами следует исходить из положения о доведении доли закрепленных доходов до уровня не менее 70 процентов доходной части региональных и местных бюджетов, что обеспечит налогово-бюджетную безопасность соответствующих властей [12].

Механизмом реализации налогового федерализма служат налоговые отношения между различными уровнями управления. Они выражаются в предоставлении им права на налоготворческую деятельность (на введение или отмену налогов и сборов, на установление или изменение элементов налога, нивелирование ими в целях регулирования социально-экономического развития), в разделении и распределении налогов между уровнями бюджетной системы.

Эффективность модели налогового федерализма достигается на основе оптимального сочетания различных методов и форм бюджетного регулирования доходов, осуществляемого в рамках горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания. Анализ показал, что регулирующие доходы остаются самым объемным направлением

межбюджетных отношений, воплощая в себе противоречия и недостатки бюджетного регулирования. С одной стороны, широкое применение системы «расщепления» доходов между бюджетами позволяет ограничивать дестимулирующие элементы финансовой помощи и решать задачи выравнивания на основе применения простых методик.

Одновременно регулирующие доходы выступают как латентная форма финансовой помощи, особенно если в их применении используются дифференцированные нормативы отчислений, что допускается бюджетным законодательством в части отношений между региональными и местными уровнями бюджетной системы Российской

Федерации. Поэтому значение собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации должно возрастать как самого активного элемента в системе бюджетного выравнивания.

Таким образом, формирование эффективной модели налогового федерализма предполагает необходимость реализации комплекса мероприятий экономического, финансового, правового, методического и организационного плана, направленного на достижение прогнозируемых целей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что является необходимым условием экономического роста в стране, повышении благосостояния граждан России.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Налоги и налогообложение. Палитра современных проблем: монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» [Текст] / Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. Москва, 2014. Сер. Magister. С 211.
2. Кравцова Н. И., Магомедова Р. М., Сулейманов М. М. Налоговая децентрализация как основа формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона [Текст] // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 10. С. 7–15.
3. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Стратегические ориентиры совершенствования налоговой системы России [Текст] // Финансы и кредит. 2013. № 42 С. 43–47.
4. Экономика налоговых реформ: монография [Текст] Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул. Киев, 2013. С. 124.
5. Сулейманов М. М. Развитие налогового потенциала бюджетов территорий в условиях модернизации российской экономики [Текст] // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 43. С. 59–64.
6. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор повышения эффективности налоговой системы [Текст] // Налоги и финансовое право. 2011. № 7. – С. 178–182.
7. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Региональная налоговая политика в детерминантах процессов децентрализации [Текст] // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 40. С. 47–52.
8. Игонина Л. Л. Развитие налогового потенциала регионов в детерминантах модернизационных процессов [Текст] // Налоги и финансовое право. 2012. № 3. С. 197–202.
9. Сулейманов М. М. Проблемы и перспективы формирования эффективной модели налогового федерализма в России [Текст] // Финансы и кредит. 2013. № 25 (553). С. 65–71.
10. Налоговые системы. Методология развития: монография для магистрантов, обучающихся по программам «Налоги и налогообложение», «Финансы и кредит» и аспирантов, обучающихся по научной специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» [Текст] / Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. Москва, 2012. Сер. Magister С. 57.
11. Сулейманов М. М. Роль налогового федерализма в формировании бюджетного потенциала территорий [Текст] // Финансы. 2011. №8. С. 78–79.
12. Сулейманов М. М. К вопросу о реформировании межбюджетных отношений [Текст] // Финансы и кредит. 2013. № 18 (546). С. 52–60.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Nalogi i nalogooblozhenie. Palitra sovremennykh problem: monografiya dlya magistrantov, obuchayushchikhsya po programmam napravleniya «Finansy i kredit» [Tekst] / Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova. Moskva, 2014. Ser. Magister. S 211.
2. Kravtsova N. I., Magomedova R. M., Suleimanov M. M. Nalogovaya detsentralizatsiya kak osnova formirovaniya effektivnoi byudzhethno-nalogovoi politiki regiona [Tekst] // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. 2014. № 10. S. 7–15.
3. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M. Strategicheskie orientiry sovershenstvovaniya nalogovoi sistemy Rossii [Tekst] // Finansy i kredit. 2013. № 42 S. 43–47.
4. Ekonomika nalogovykh reform: monografiya [Tekst] Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova, L. L. Tarangul. Kiev, 2013. S. 124.
5. Suleimanov M. M. Razvitie nalogovogo potentsiala byudzhetrov territorii v usloviyakh modernizatsii rossiiskoi ekonomiki [Tekst] // Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika. 2011. № 43. S. 59–64.
6. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M. Modernizatsiya rossiiskoi modeli nalogovogo federalizma kak faktor povysheniya effektivnosti nalogovoi sistemy [Tekst] // Nalogi i finansovoe pravo. 2011. № 7. – S. 178–182.
7. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M. Regional'naya nalogovaya politika v determinantakh protsessov detsentralizatsii [Tekst] // Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika. 2013. № 40. S. 47–52.
8. Igonina L. L. Razvitie nalogovogo potentsiala regionov v determinantakh modernizatsionnykh protsessov [Tekst] // Nalogi i finansovoe pravo. 2012. № 3. S. 197–202.
9. Suleimanov M. M. Problemy i perspektivy formirovaniya effektivnoi modeli nalogovogo federalizma v Rossii [Tekst] // Finansy i kredit. 2013. № 25 (553). S. 65–71.
10. Nalogovye sistemy. Metodologiya razvitiya: monografiya dlya magistrantov, obuchayushchikhsya po programmam «Nalogi i nalogooblozhenie», «Finansy i kredit» i aspirantov, obuchayushchikhsya po nauchnoi spetsial'nosti 08.00.10 «Finansy, denezhnoe obrashchenie i kredit» [Tekst] / Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova. Moskva, 2012. Ser. Magister S. 57.
11. Suleimanov M. M. Rol' nalogovogo federalizma v formirovanii byudzhethno potentsiala territorii [Tekst] // Finansy. 2011. №8. S. 78–79.
12. Suleimanov M. M. K voprosu o reformirovanii mezhbyudzhethnykh otnoshenii [Tekst] // Finansy i kredit. 2013. № 18 (546). S. 52–60.