

УДК 342.24

DOI 10.51691/2541-8327_2022_12_18

**ФИСКАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ****Байтрукевич Е.С¹***студент,**направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»**Институт истории и права**Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского**Калуга, Россия***Терентьев Д. Е.***студент,**направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»**Институт истории и права**Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского**Калуга, Россия*

Аннотация: В данной статье исследуются вопросы теории фискального федерализма, анализируются нормативные правовые акты, закрепляющие правовой формат данного феномена, и в качестве прикладного аспекта характеризуется практика фискального федерализма на примере Забайкальского края. При существующей проблеме справедливого распределения расходов и доходов между бюджетами различных уровней, существует проблема определения приоритетности целей бюджетного регулирования. В рамках теории вопроса приводятся различные точки

¹ Научный руководитель: **Магомедова Елена Анатольевна**, к.ю.н., доцент кафедры юриспруденции Института истории и права Калужского государственного университета имени К. Э. Циолковского, Калуга, Россия

зрения, раскрывающие правовую природу фискального федерализма. Далее указывается на проблемные аспекты правового закрепления фискального федерализма в действующем законодательстве Российской Федерации. В итоге на основе анализа практики фискального федерализма делается вывод о необходимости оптимизации правового формата налоговой системы Российской Федерации.

Ключевые слова: фискальный федерализм, налоговый федерализм, фискальная политика, распределение налогов, государственное управление.

***FISCAL FEDERALISM IN MODERN RUSSIA: THEORY, PRACTICE,
PROBLEMS***

Baitrukevich E.S.

student,

direction of training 40.03.01 "Jurisprudence"

Institute of History and Law

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Terentyev D. E.

student,

direction of training 40.03.01 "Jurisprudence"

Institute of History and Law

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Abstract: This article examines the issues of the theory of fiscal federalism, analyzes the normative legal acts that consolidate the legal format of this phenomenon, and describes the practice of fiscal federalism as an applied aspect

on the example of the Trans-Baikal Territory. With the existing problem of fair distribution of expenses and revenues between budgets of different levels, there is a problem of prioritizing the goals of budget regulation. Within the framework of the theory of the issue, various points of view are presented, revealing the legal nature of fiscal federalism. Further, the problematic aspects of the legal consolidation of fiscal federalism in the current legislation of the Russian Federation are indicated. As a result, based on the analysis of the practice of fiscal federalism, it is concluded that it is necessary to optimize the legal format of the tax system of the Russian Federation.

Keywords: fiscal federalism, tax federalism, fiscal policy, tax distribution, public administration

Так как Российская Федерация - это государство с федеративным устройством, то одним из важных направлений в развитии её правовой системы – это конструктивное регулирование общественных отношений во всех трёх сегментах правового поля: исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения субъектов Российской Федерации и Российской Федерации, и исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Основопологающий принцип федеративного устройства, закрепленный в Конституции Российской Федерации является исходной точкой, которая, затем создаёт основу для последующего правового регулирования всех сфер общественных отношений.

Федеративное государство — это сложная структура, которая порождает различного рода проблемы при взаимодействии между федерацией и её субъектами. Одна из самых важных задач при федеративной форме устройства - поддерживать нормальные отношения с субъектами, особенно в сфере налогообложения, и избегать установления налогового федерализма.

В соответствии с законодательством в федеративных государствах публичные образования имеют право устанавливать и взимать налоги. Конечно, такие образования должны не только собирать налоги, но и рационально распределить доход от налогов. Налоговый федерализм следует рассматривать как конституционно установленный механизм разделения полномочий между территориальными образованиями федерации по установлению и взиманию налогов, а также механизма распределения доходов между уровнями бюджетной системы государства.

Более двух десятков государств с федеративной формой устройства существует на данный момент на правовой карте. Они характеризуются разными федеративными отношениями, которые сформировались под влиянием географических, национальных, территориальных, экономических особенностей.

Можно констатировать, что в современной правовой системе существуют различные подходы к понятию налогового федерализма. Есть мнение, что эту категорию необходимо рассматривать через призму распределения налоговых источников на уровне бюджета государства [1, с. 5]. Согласно другой точки зрения определение налогообложения, в соответствии с уровнем управления и властью Российской Федерации подразумевает использование понятия фискальный федерализм. Это законодательно установление равноправных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации при формировании доходов бюджетов всех уровней, за счёт оптимального сочетания их налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, функций и имеющихся общественных потребностей.

М. М. Сулейманов рассматривает налоговый федерализм как «институционально детерминированную систему финансовых отношений в налоговой сфере между федеральным центром, субфедеральными органами власти и органами местного самоуправления, которая

обеспечивает эффективную реализацию функций и задач каждого уровня власти при повышении уровня налогового самообеспечения и паритетность их экономических отношений» [2, с.56]

Фискальный федерализм - принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в финансовой сфере, основанный на приоритете федерации [3, с.150]. Представляется необходимым обозначить, что это разграничение и распределение налогов между уровнями бюджетной системы страны, т. е. это совокупность отношений в налоговой сфере между РФ и ее субъектами, органами местного самоуправления, которые обусловлены необходимостью реализации закрепленных в Конституции полномочий.

Основная цель фискального федерализма состоит в обеспечении единства государства и стабильности его социально-экономического развития на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти за счет перераспределения части ВВП между звеньями бюджетной системы.

Следует отметить, что в России функционирует кооперативная модель налогового федерализма, подтверждением этого является конституционное закрепление совместного установления Федерацией и ее субъектами основных принципов налогообложения, тем самым в основу фискального федерализма положены следующие принципы:

1. Зависимость поступлений по налогам от результатов деятельности органов власти и управления. Означает, что на региональные и местные органы власти возлагается функция по осуществлению контроля за поступлением налогов.

2. Степень мобильности облагаемой базы. Высокой степенью мобильности обладают труд и капитал в денежной форме, а более низкой - имущество и природные ресурсы, поэтому налоги на труд и капитал в основном закрепляются за федеральным бюджетом, а налоги на имущество

и природные ресурсы - на региональном и местном уровне.

3. Экономическая эффективность отдельных видов объектов обложения. Издержки по взиманию налогов не могут превышать размера собранных налогов.

4. Регулирование процессов на макроэкономическом уровне. Означает, что за федеральным бюджетом закрепляются основные налоги, через которые осуществляется регулирование процесса воспроизводства на уровне всей страны.

Вместе с тем следует отметить, что современный этап развития налоговой системы Российской Федерации не лишен проблемности. По нашему мнению, основной проблемой является приоритетность в наполнении федерального бюджета, которая влечет за собой дефицит субъектов бюджетов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований. Существуют несколько подходов к решению проблемы налогового федерализма.

Кумулятивный - соединение в одной ставке налога ставок каждого уровня власти. Региональные и местные органы власти вправе взимать в дополнение к общефедеральным налогам одноимённые налоги, размеры которых установлены верхним пределом. При этом федеральная ставка едина на всей территории страны, а региональная и местная - устанавливаются в пределах лимита (например, налог на прибыль: на федеральном уровне - 2%, на региональном - до 18%, но не ниже 13,5%).

Нормативный - устанавливаются нормативы, т. е. проценты, в пределах которых происходит распределение дохода от налогов между уровнями бюджетной системы (не ниже установленного процента).

Дистрибутивный - концентрация налоговых поступлений первоначально на едином счете, а в дальнейшем их перераспределение между звеньями бюджетной системы.

Фиксированный - разграничение и закрепление соответствующих

налогов между разными уровнями управления в соответствии с принципами налогового федерализма. Способы разграничения и распределения налогов различны.

С учетом заявленной темы также следует обратить внимание на такой инструмент налоговой политики, как налоговый предел. Налоговый предел – это предельный уровень налогообложения, превышение которого ведёт к снижению налоговых поступлений и при котором достигается оптимальная для плательщиков и государственной казны доля валового внутреннего продукта, перераспределяемого через бюджетную систему. Налоговый предел выражается в принципе соразмерности. Принцип соразмерности ярко иллюстрируется кривой Лаффера. Кривая показывает, что при повышении ставки налога до налогового предела налоговые доходы бюджета возрастают.

Однако при превышении уровня налогового предела уплата налога приводит к тому, что у налогоплательщика чистого дохода практически не остаётся. Начинается спад экономической активности, а уклонение от налогов приобретает массовый характер. Происходит искусственное занижение налоговой базы, перемещение валового внутреннего продукта в сферу теневой экономики и, как следствие, сокращение налоговых доходов бюджета

В соответствии с Конституцией Российской Федерации [4], установлено разграничение полномочий между Федерацией и её субъектами в сфере налоговых отношений в равной степени (федеральные налоги и сборы регулирует Федерация, региональные налоги и сборы — субъекты Федерации).

Но в соответствии со ст. 12 Налоговым кодексом РФ [5] (НК РФ) полномочия субъектов Федерации в сфере налогового регулирования ограничены лишь установлением определённых элементов налоговых платежей (налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов), только в

случае если эти элементы не были установлены НК РФ, а также субъекты могут устанавливать особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что между Конституцией РФ и НК РФ существует некоторая коллизия, которая проявляется в том, что налоговый кодекс РФ ограничивает конституционное право субъектов Федерации и муниципальных образований в установлении налогов и сборов. С одной стороны, данный правовой формат носит положительный характер, так как позволяет обеспечивать единство налогового пространства государства путем унификации налоговых платежей, равенства налогового бремени, запрета на налоги, нарушающие единство экономического поля, запрет на налоги, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств [6, с.173].

Но, с другой стороны, необходимо обратить внимание на то, что все субъекты Федерации и муниципальные образования отличаются по своим социально-экономическим характеристикам. Например, одни специализируются на тяжелой промышленности, другие на легкой промышленности; в одних доходы населения выше, в других ниже и т.д. На наш взгляд, существующая система не позволяет учитывать данные факторы, что, в свою очередь, влияет на доходы публичных образований.

Необходимо также отметить, что налоговые сборы, которые отнесены к региональным и местным налогам, являются не самыми «доходными», чем налоги и сборы, которые отнесены к федеральным.

В соответствии со ст. 14 НК РФ к региональным налогам относятся:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

К примеру, Забайкальский край в 2019 году получил следующие

доходы от вышеуказанных налогов:

За 2020 год на территории Забайкальского края по администрируемым источникам доходов мобилизовано 81 626,7 млн рублей, в том числе во внебюджетные фонды мобилизовано 42 102,7 млн рублей.

Поступления налоговых платежей составили 39 524,0 млн рублей. При этом основной объем налоговых платежей был обеспечен поступлениями налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, налога на добычу полезных ископаемых и налога.

Поступления налога на доходы физических лиц за 2020 год составили 22 882,7 млн. рублей.

Поступления налога на прибыль организаций за 2020 год составили 9 274,4 млн рублей.

Поступления налога на имущество организаций за 2020 год составили 4 881,0 млн. рублей.

Поступления налога на добычу полезных ископаемых за 2020 год составили 3 919,2 млн. рублей [7].

Как можно увидеть, это довольно небольшие суммы в масштабе поступлений в федеральный бюджет. Следовательно, поступления по региональным и местным налогам не играют существенной роли в пополнении бюджетов субъектов Федерации и местных бюджет.

Наравне с этим не менее серьезной проблемой является то, один из налогов, приносящих большой доход - налог на прибыль организаций зачисляется в бюджет по месту регистрации юридического лица [8, с.3]. Таким образом нередко возникает ситуация, когда юридическое лицо зарегистрировано в одном субъекте Федерации, а осуществляет свою хозяйственную деятельность на территории другого, или повсеместно.

Ярким примером такого юридического лица является ОАО «РЖД», которое осуществляет свою деятельность практически по всей Российской

Федерации и имеет разветвлённую железнодорожную сеть.

Из выписки с ЕГРЮЛ можно увидеть, что ОАО «РОССИЙСКИЕ ЖЕЛЕЗНЫЕ ДОРОГИ» зарегистрировано в городе Москве, а следовательно, налог на прибыль организаций будет зачислен в доход субъекта Федерации — город федерального значения Москва [9].

На наш взгляд, если бы налог на прибыль организации уплачивался юридическими лицами по месту осуществления деятельности, то это бы повысило доходную часть бюджетов субъектов Федерации.

Таким образом, по материалу данной статьи можно сделать вывод, что вопросы структуры и функционирования налоговой системы имеют крайне важное значение для любой государственности. Федеративная природа Российского государства предполагает проведение такой налоговой политики, чтобы оптимизировать наполнение бюджетов всех уровней. Проведение и преобразование налоговой политики – это достаточно сложный, трудный, долгий, порой длящийся даже несколькими годами процесс, от которого зависит будущее всей российской экономики. Также достижение этой цели возможно только при оптимальной реализации политики налогового федерализма и использовании эффективного правового инструментария.

Библиографический список

1. Беляев А.В. Регулирование межбюджетных отношений в странах с федеративным государственным устройством // Социально-экономические явления и процессы. 2008. № 2. С. 5—10.
2. Сулейманов, М. М. Принципы и функциональное содержание налогового федерализма / М. М. Сулейманов // Экономический анализ: теория и практика. – 2013. – № 10(313). – С. 55-62

3. Намятова Л. Е. Термины рыночной экономики : современный словарь-справочник делового человека.— 4-е изд., перераб. и доп. — Екатеринбург : УрФУ, 2010. — 150 с.
4. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 г.) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/(дата обращения: 15.10.2022).
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 02.10.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2021) / [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 15.10.2022)
6. Карасёва М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. 173 с.
7. Поступления налогов и сборов в Забайкальском крае в 2020 году [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn75/related_activities/statistics_and_analytics/10459429/. (Дата обращения: 20.10.2022).
8. Крохичева Г.Е. Милькевич АЛ. Развитие налогового федерализма в России: некоторые проблемы и пути их разрешения // Науковедение. 2012. № 4. С. 1—4.
9. Единый государственный реестр юридических лиц: [Электронный реурс]. URL:<https://egrul.nalog.ru/index.html>. (дата обращения: 20.10.2022)

Оригинальность 75%