

М. М. Зайцев*

Теоретические основы модели бюджетно-налогового федерализма в Российской Федерации: сущность, принципы, генезис

Аннотация. В статье анализируются отличительные особенности современного этапа развития финансовых отношений в Российской Федерации, напрямую связанного с вектором формирования модели федерализма, ключевая и системообразующая роль которого в качестве совокупности конституционно-правовых принципов и норм федеративного государственного устройства, в настоящее время имеет первостепенное значение для межбюджетных и налоговых отношений. Автор полагает, что ключевым фактором при формировании взаимосвязей между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, финансовых возможностей соответствующих уровней власти выступает их экономическое стимулирование посредством безвозмездных поступлений, неналоговых и, в основном, налоговых доходов, для которого характерна вертикальная и горизонтальная сбалансированность по объемам обязательств и налоговому потенциалу, а также контроль за законным и целесообразным использованием денежных ресурсов.

Проведенное исследование позволило предложить авторское определение бюджетно-налогового федерализма как группы правовых норм, регулирующих конкретный вид публично-правовых отношений, которые отражают взаимодействие государственных и частных финансов в части аккумуляции, распределения и использования преимущественно налоговых доходов и разграничения расходных обязательств между элементами бюджетной системы и соответствующими уровнями публичной власти. Данный вывод обусловлен анализом совокупности установленных в Российской Федерации существенных условий налогообложения, а также характерных признаков и отличительных черт с точки зрения подхода к федерализму как к определенной системе политико-правовых, бюджетно-экономических и социально-культурных особенностей функционирования федеративного государства.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, налоговый федерализм, межбюджетные отношения, распределение налогов, расходные обязательства

DOI 10.17803/1994-1471.2017.74.1.109-115

В юридической литературе последних лет наблюдается уже сложившаяся тенденция к непосредственному анализу различных аспектов, в своей совокупности формирующих тот уникальный спектр правовых явлений и отношений, которые непосредственно связаны с федеративной формой государственного устройства. Речь в данном случае идет об определенном характере взаимоотношений между государством и его составными частями (субъ-

ектами), а также органами государственной власти различных административно-территориальных уровней. Все это следует понимать под термином «федерализм».

Данную точку зрения в несколько иной формулировке высказывали многие зарубежные правоведы и политологи, в частности, Джон Лоу, который обращает внимание на то, что технически точным и полным представляется определение федерализма в качестве формы

© Зайцев М. М., 2017

* Зайцев Михаил Михайлович, студент Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова
mixail.zajczev@yandex.ru

215500, Смоленская область, г. Сафоново, ул. Советская, д. 6

государственного устройства, в которой существует разделение полномочий между двумя уровнями власти равного статуса¹, при этом не исключая возможности наличия третьего или последующих уровней. В свою очередь, Максвелл А. Кэмерон и Тулиа Дж. Фаллетти рассматривают федерализм как конституционную политическую систему, которая создает отдельные законодательные, исполнительные и судебные ветви государственной власти на субнациональном уровне², а по мнению Дэниэля Дж. Элазара федерализм представляет собой форму государственного устройства с сильным всеохватывающим правительством, где конституция признается высшим законом страны и в равной степени относится к гражданам федерации и ее субъектов, при этом положение и автономия последних конституционно защищены³.

Стоит также отметить, что для отечественной юридической науки и в настоящее время терминологическая дефиниция понятия «федерализм» является крайне дискуссионной. Более того, согласно позиции, изложенной Сафоновым В. Е. и Харатьяном Г. Э., анализ теоретических и конституционных предпосылок идей федерализма позволяет сделать вывод об отсутствии единого общепринятого определения феномена федерализма⁴. Тем не менее, ряд авторов предпочитают высказывать собственную точку зрения по данному вопросу — так, Постникова Е. В. подчеркивает, что в российской науке конституционного права

данное понятие, как правило, неразрывно связано с федеративным устройством государства и определяется, в частности, как способ (принцип) территориальной организации государства, который выражен в характере взаимоотношений субъектов федерации между собой и федеральными органами государственной власти⁵. Относительно схожего подхода придерживается и Какителашвили М. М., который в рамках собственных исследований предпочитает рассматривать федерализм как форму государственного устройства, предполагающую осуществление одних государственных полномочий (предмета ведения) федеральным центром, а других — региональными органами, являющимися вторым уровнем органов государственной власти⁶. И все же, как верно подметил Ковлер А. И. в наши дни очевидно, что федерализм не должен ограничиваться исключительно территориальными и политическими аспектами⁷.

Действительно, анализ характерных признаков и отличительных черт с точки зрения подхода к федерализму как к определенной системе политико-правовых, бюджетно-экономических и социально-культурных особенностей функционирования федеративного государства позволяет говорить о том, что современный этап развития экономических отношений в РФ напрямую связан с вектором развития модели федерализма, ключевая и системообразующая роль которого в качестве совокупности конституционно-правовых принципов и норм

¹ John Law. How can we define federalism? // Perspectives on Federalism. 2013. Vol. 5, issue 3. P. 105-106.

² Cameron Maxwell A. and Tulia G. Falletti. Federalism and the Subnational Separation of Powers // The Journal of Federalism. 2005. Vol. 35(2). P. 246.

³ Daniel J. Elazar (ed.). Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements // Essex, UK: Longman. 1994. P. 15.

⁴ Сафонов В.Е., Харатьян Г.Э. Исторические и конституционные предпосылки американского федерализма // История государства и права. 2015. № 10. С. 61.

⁵ Гетьман-Павлова И.В. Международное частное право России, Франции и Европейского союза: новые горизонты для совместного правосудия (обзор научно-исследовательского проекта Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна) // Международное право и международные организации. 2014. № 1. С. 133.

⁶ Какителашвили М.М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 8. С. 90.

⁷ Авакьян С.А., Кененова И. П., Ковлер А. И. [и др.] Современные проблемы организации публичной власти: монография / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Юстицинформ, 2014. С. 246.

федеративного государственного устройства, регулирующих схожие по существу правоотношения, оказывает непосредственное влияние на взаимодействие федерального, регионального и местного уровней государственной власти, в том числе и на разграничение предметов ведения и полномочий между ними. В связи с этим функционирующий механизм, обеспечивающий основу для финансирования их деятельности по аккумуляции, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в качестве приоритетного направления имеет интенсификацию общественного производства, экономическое стимулирование бюджетов регионов посредством безвозмездных поступлений, неналоговых и, в основном, налоговых доходов в целях нивелирования разницы в доходном потенциале территорий проживания граждан, а также контроль за законным и целесообразным использованием денежных ресурсов, формирование основной массы которых обеспечивает налоговая система, под которой, на наш взгляд, следует понимать совокупность установленных в государстве существенных особенностей экономических, финансовых и организационно-правовых отношений, выражающих принудительно-властное, безвозвратное и безвозмездное изъятие у организаций и физических лиц принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления части доходов в пользу государства и местных органов власти.

Генезис современных бюджетно-налоговых отношений в РФ берет свое начало с принятием Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ» а также Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». Их основные положения во многом определили общие принципы построения российской налоговой системы, одним из которых в силу ст. 12 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) является ее трехуровневость, что, впрочем, обусловлено отличительными чертами государственного устройства и создает условия для экономической, социальной и по-

литико-правовой дифференциации регионов, которые в связи с утверждением демократических и федеративных положений в Конституции РФ стали основополагающими частями системы государственного управления. Так, воздействие федерального центра на формирование модели каждого регионального и местного налога, и влияние органов государственной власти субъектов РФ в рамках компетенции, установленной федеральным законодательством, на параметры поименованных в ст. 17 НК РФ отдельных элементов налогов (например, определения размера налоговой ставки как в случае с транспортным налогом и налогом на имущество организаций) прямым образом сказывается на регулировании бюджетно-налоговых отношений. В связи с этим наличие взаимосвязанных звеньев налоговой системы государства, способных обеспечить в достаточном объеме финансирование расходных полномочий, закрепленных за соответствующими уровнями власти, непосредственно коррелируется с разграничением их полномочий в сфере налогообложения. Данное положение также закреплено в НК РФ, п. 2 ст. 63 которого предусматривает, что если в соответствии с бюджетным законодательством РФ федеральные налоги и сборы подлежат зачислению в федеральный бюджет или бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, сроки уплаты таких налогов или сборов (за исключением государственной пошлины) изменяются на основании решений уполномоченных органов в части сумм, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, по согласованию с финансовыми органами соответствующих субъектов РФ, муниципальных образований.

Исходя из вышеизложенного, отдельно следует акцентировать внимание на специфическом характере межбюджетных отношений (под которыми в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) принято понимать взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса), придающий им особенность, при-

сущую, впрочем, всем финансово-правовым отношениям. Речь в данном случае идет о привилегированном положении государства, что оказывает решающее влияние на практическую реализацию основных принципов бюджетного права, в частности, единства бюджетной системы — единства бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы РФ, наличия единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов; а также самостоятельности бюджетов — право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. В связи с этим совокупность установленных в РФ существенных условий налогообложения связана непосредственно с проблемой оптимального распределения федеральных, региональных и местных налогов и сборов, что является едва ли не важнейшим условием построения модели эффективно функционирующей налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Теоретически данная концепция находит свое отражение в установленной в России конституционной модели бюджетно-налогового федерализма, четкой дефиниции которого на текущий момент не выработано, поскольку авторы используют различные термины, являющиеся в определенной степени синонимами: «фискальный» федерализм (Денисенко Ю.Н., Гашенко И. В., Клюкович З. А.), «бюджетный» федерализм (Кононова Е. Н. Попова М. С. Прокуряков С. В.), «налоговый» федерализм (Крохичева Г. Е., Милькевич А. А., Татаркин Д. А.), «налогово-бюджетный» федерализм (Дьякова С. С.). В связи с этим интересен подход Бабае-

вой Д. Г., которая считает, что налоговый федерализм является частью бюджетного федерализма, в связи с чем можно оперировать термином «бюджетно-налоговый федерализм». Показывая тесную неразрывную взаимосвязь бюджетного и налогового федерализма, однако, можно и отдельно говорить о бюджетном и о налоговом федерализме, но при этом налоговый федерализм нельзя перестать считать составной частью бюджетного федерализма⁸. Данную точку зрения разделяет и Шугаев А. А., отмечающий тесную связь между данными понятиями, поскольку при рассмотрении вопросов, связанных с бюджетным регулированием, не следует ограничиваться только рассмотрением принципов бюджетного федерализма, так как они тесно связаны с принципом налогового федерализма⁹.

В то же время по мнению Шакировой Р. К. бюджетно-налоговый федерализм представляет собой форму бюджетного устройства в федеративном государстве, основанную на органичном сочетании общегосударственных фискальных интересов с интересами регионов и муниципальных образований, обеспечивающую высокую автономность региональных и местных бюджетов при сохранении доминирующего положения федерального центра¹⁰. При этом наиболее логичным представляется рассмотрение бюджетно-налогового федерализма как финансово-правовой категории, включающей в себя, помимо уже упомянутых, принципы, закрепленные в Конституции РФ, Федеративных договорах от 31 марта 1992 г., а также в БК РФ и НК РФ:

- автономизация, предполагающая сочетание централизации и самостоятельности регионов в рамках федерального законодательства;
- равноправие всех субъектов РФ в бюджетно-налоговых правоотношениях и их законодательная регламентация;

⁸ Бабаева Д.Г. Совершенствование и развитие налогового федерализма в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8. С. 201.

⁹ Шугаев А.А. Бюджетно-налоговый федерализм в Российской Федерации и США: сравнительно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

¹⁰ Шакирова Р.К. Становление и развитие фискального федерализма в России // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 9-7. С. 129.

- распределение и перераспределение доходов между бюджетами разных уровней;
- закрепление за каждым уровнем бюджетной системы собственных налогов.

Вместе с тем сфера действия налогового федерализма, под которым принято понимать 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 интересов¹¹, в отличие от бюджетного федерализма — механизма организации денежных отношений при взаимодействии органов власти по формированию бюджетов и их использованию для финансирования функций федеральных, региональных и местных органов власти на основе сочетания принципов централизма и децентрализма¹², распространяется в области налоговых отношений и детализирована именно в соответствующей части. При этом вне зависимости от того, является ли федерализм бюджетным либо налоговым, который предполагает выделение и четкое разграничение компетенций федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления в отношении процедур установления, введения и взимания налогов¹³, ему как таковому присущ также принцип сочетания общегосударственных и территориальных интересов.

Все это позволяет говорить о реализуемой на территории РФ концепции бюджетно-налогового федерализма, под которым, на наш взгляд, следует понимать группу правовых норм, регулирующих конкретный вид публично-правовых отношений, которые отражают взаимодействие государственных и частных

финансов в части аккумуляции, распределения и использования преимущественно налоговых доходов и разграничения расходных обязательств между элементами бюджетной системы и соответствующими уровнями публичной власти. В отличие от определений, используемых в экономической и юридической литературе, данная дефиниция содержит институциональный и комплексный аспекты, которые проявляются при анализе бюджетно-налогового федерализма в качестве финансово-правового института (при том что некоторые исследователи предпочитают рассматривать его в качестве принципа), отражающего сложную систему взаимосвязанных правоотношений, складывающихся внутри не только бюджетной, но и налоговой системы.

В свою очередь, учитывая, что формирование, распределение и расходование большинства финансовых ресурсов государства происходит во время реализации бюджетного процесса, специфика финансовых отношений, определяемая контрольной функцией самих финансов, под которыми принято понимать совокупность экономических отношений и фондов денежных средств, формирует условия реализации бюджетного и налогового контроля за эффективностью выполнения государством и муниципальными образованиями своих функций и задач, одной из которых является содействие успешной реализации финансовой (бюджетной) политики государства посредством обеспечения соблюдения законного и целесообразного использования денежных и материальных ресурсов, недопущения нецелевого использования бюджетных средств. Тем не менее, как уже отмечалось ранее, на текущем этапе его развития все еще не отсутствует однозначное концептуальное представление о бюджетно-налоговом федерализме, что, безусловно, является сдерживающим препятстви-

¹¹ Сулейманов М. М. Развитие налогового федерализма в условиях формирования децентрализованной модели федеративных отношений в России: дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2011. С. 32-33.

¹² Воликовская И.О. Механизм распределения налоговых доходов на субфедеральном уровне в условиях бюджетного федерализма: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2008. С. 9.

¹³ Дюжов А. В. Методика применения налогового федерализма в РФ // Сборник научных трудов VII Международного научно-практического форума «Инновационное развитие российской экономики». М.: МЭСИ, 2014. С. 14.

ем для надлежащего функционирования данной модели федеративных отношений в бюджетно-налоговой сфере.

Таким образом, изучение проблемы бюджетно-налогового федерализма во многом связано с его финансово-правовыми особенностями, где ключевым фактором при формировании взаимосвязей между федеральным

бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, финансовых возможностей соответствующих уровней власти должно выступать их участие в бюджетном процессе, для которого характерна вертикальная и горизонтальная сбалансированность по объемам обязательств и налоговому потенциалу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А., Кененова И. П., Ковлер А. И. [и др.] Современные проблемы организации публичной власти: монография / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.
2. Бабаева Д. Г. Совершенствование и развитие налогового федерализма в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8. С. 201-202.
3. Дюжов А. В. Методика применения налогового федерализма в РФ // Сборник научных трудов VII Международного научно-практического форума «Инновационное развитие российской экономики». М. : МЭСИ, 2014. С. 14-16.
4. Какителашвили М. М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 8. С. 89-93.
5. Сафонов В. Е., Харатьян Г. Э. Исторические и конституционные предпосылки американского федерализма // История государства и права. 2015. № 10. С. 58-61.
6. Шевелева Н. А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 — 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.
7. Cameron Maxwell A. and Tulia G. Falleti. Federalism and the Subnational Separation of Powers // The Journal of Federalism. 2005. Vol. 35(2). P. 245-271.
8. John Law. How can we define federalism? // Perspectives on Federalism. 2013. Vol. 5, issue 3. P. 88-120.

Материал поступил в редакцию 17 мая 2016 г.

THEORETICAL FRAMEWORK OF THE MODEL FISCAL FEDERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION: ESSENCE, PRINCIPLES, GENESIS

Zaitsev Mikhail Mikhailovich - Student at the Plekhanov Russian University of Economics
mixail.zajczev@yandex.ru
215500, Smolensk Region, Safonovo city, Sovetskaya Street, 6

Review. *This article analyzes the distinctive features of the modern stage of development of financial relations in the Russian Federation directly associated with the formation of the model of federalism, the key and system-forming role of which as a set of constitutional and legal principles and rules of a federal state is currently of paramount importance for intergovernmental and fiscal relations. The author believes that a key factor in the formation of linkages between the federal budget, the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local budgets, the financial capacity of the respective levels of the government is their economic incentives through grants, non-tax revenue and, basically, income tax, characterized by vertical and horizontal balance amounts and tax obligations, as well as monitoring legitimate and expedient use of financial resources.*

This study provides an author's definition of fiscal federalism as a group of legal rules governing a particular kind of public relations that reflect the interaction of public and private finance in part of the accumulation, distribution and use of tax revenues and delineation of spending commitments between the elements of the budgetary system and appropriate levels of public authority. This conclusion stems from the analysis of the

aggregate installed in the Russian Federation, the essential conditions of taxation, as well as characteristics and distinctive features in terms of approach to federalism as a political-legal, fiscal, economic and socio-cultural characteristics of federal State.

Keywords: *budgetary federalism, fiscal federalism, inter-budgetary relations, distribution of taxes, consumable commitments*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'jan S. A., Kenenova I. P., Kovler A. I. [i dr.] *Sovremennye problemy organizacii publichnoj vlasti: monografija / pod red. S. A. Avak'jana*. M. : Justicinform, 2014. 596 с.
2. Babaeva D. G. *Sovershenstvovanie i razvitie nalogovogo federalizma v Rossijskoj Federacii* // *Evrazijskij juridicheskij zhurnal*. 2015. № 8. S. 201-202.
3. Djuzhov A. V. *Metodika primenenija nalogovogo federalizma v RF* // *Sbornik nauchnyh trudov VII Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo foruma «Innovacionnoe razvitie rossijskoj jekonomiki»*. M. : MJeSI, 2014. S. 14-16.
4. Kakitelashvili M. M. *Nekotorye problemy sovremennogo rossijskogo federalizma* // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2015. № 8. S. 89-93.
5. Safonov V. E., Haratjan G. Je. *Istoricheskie i konstitucionnye predposylki amerikanskogo federalizma* // *Istorija gosudarstva i prava*. 2015. № 10. S. 58-61.
6. Sheveleva N. A. *Bjudzhetnoe vyravnavanie v Rossii kak sposob garmonizacii mezhbjudzhetnyh otnoshenij (2000 — 2015)* // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. 2015. № 2. S. 32-44.