

ВЛИЯНИЕ МОДЕЛЕЙ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА НА УРОВЕНЬ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РФ***Хаджимурад Артурович ИСРАПИЛОВ^а, Магомед Магомедович СУЛЕЙМАНОВ^б**

^а аспирант кафедры налогов, денежного обращения и кредита,
Дагестанский государственный университет (ДГУ),
Махачкала, Российская Федерация
israpilov.khadzhimurad@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

^б кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов, денежного обращения и кредита,
Дагестанский государственный университет (ДГУ),
Махачкала, Российская Федерация
fefnews@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 6628-8122

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 11.05.2016
Получена в доработанном
виде 25.05.2016
Одобрена 09.06.2016
Доступна онлайн
15.10.2019

УДК 336.22:352
JEL: H20, H21, H23

Ключевые слова:

налоговый федерализм,
налоговый потенциал,
бюджеты территорий,
налоговая система

Аннотация

Предмет. Статья посвящена исследованию влияния моделей налогового федерализма на уровень налогового потенциала регионов РФ. Предметом исследования является совокупность финансовых отношений между федеральным центром и субфедеральными органами власти по поводу формирования эффективной модели налогового федерализма, направленной на повышение налогового потенциала регионов РФ. Объектом исследования выступает налоговая система РФ, механизм налоговых взаимоотношений между органами власти разных уровней.

Цели. Разработка теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию российской модели налогового федерализма, предполагающей создание эффективно действующей в условиях формирования децентрализованной системы федеративных отношений трехуровневой налоговой системы, направленной на повышение налогового потенциала регионов РФ.

Методология. В ходе исследования применялись частные методы экономического исследования: экономико-статистических группировок, динамических рядов, табличной и графической визуализации статистических данных.

Результаты. Научная новизна исследования состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности существующей модели налогового федерализма, позволяющих укрепить налоговый потенциал регионов РФ. В работе выявлены специфические характеристики и структурно-функциональная организация моделей налогового федерализма существующих в мировой практике. На основе обобщения опыта функционирования федеративных налоговых систем выделены различные типы моделей налогового федерализма. Предложена авторская модель распределения налоговых источников доходов и полномочий между уровнями бюджетной системы РФ, отличающаяся от существующей разделением налогов на четыре группы (совместные регулирующие, федеральные, региональные и местные), основанная на принципах федерализма и направленная на укрепление доходной базы бюджетов территорий.

Выводы. Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по реформированию налоговой системы и существующей модели налогового федерализма РФ. Их реализация позволит комплексно подойти к формированию и осуществлению программ социально-экономического развития РФ и отдельных регионов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Для цитирования: Исрапилов Х.А., Сулейманов М.М. Влияние моделей налогового федерализма на уровень налогового потенциала регионов РФ // Региональная экономика: теория и практика. – 2019. – Т. 17, № 10. – С. 1890 – 1908.
<https://doi.org/10.24891/re.17.10.1890>

В современной ситуации дефицита бюджетной системы актуальной становится проблема поиска дополнительных источников налоговых доходов, направленных на укрепление налогового потенциала территорий. Существующая в России модель налогового федерализма, несмотря на реформирование налоговой системы, не создает условий для возникновения достаточных источников доходов бюджетов территорий, которые покрывали бы расходные обязательства.

Как известно, на сегодняшний день 28 из 192 стран – членов ООН являются государствами с федеративным устройством. В них проживает 40% населения планеты [1]. Федеративное управление характерно почти для всех демократических государств, кроме того, значительная часть стран мира использует элементы федеративных отношений при разграничении полномочий между органами власти различных уровней в налоговой сфере [2].

Выделяют различные модели налогового федерализма. Модель – это форма проявления сущности налогового федерализма, особый способ организации налоговых отношений между органами власти разных уровней. Названные модели связаны с работой налоговой системы федеративного государства как центрального института национальной экономической системы. Методологические основы реализации его функций связаны главным образом с теорией общественных финансов (public finance), которая в свою очередь является составной частью теоретических концепций, трактующих механизм развития экономики общественного (публичного) сектора (public sector economics)¹

^{*} Статья публикуется по материалам журнала «Финансы и кредит». 2016. Т. 22. Вып. 27. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/vliyaniye-modeley-nalogovogo-federalizma-na-uroven-nalogovogo-potentsiala-regionov-rg>

¹ Игонина Л.Л. Финансовая система России: анализ структурно-функциональных характеристик // Экономический анализ: теория и практика. 2013. Т. 12. Вып. 33. С. 14–21.

[3–7]. В то время как предметом общественных финансов традиционно были налоговые доходы бюджета, теория экономики общественного сектора носила более общий характер и помимо теории налогообложения включала теорию общественных (бюджетных) расходов и теоретические основы межбюджетных отношений (распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней).

Модели налогового федерализма до настоящего времени являются объектом интенсивных исследований специалистов. Обширные исследования в данной области были проведены Г. Хьюзом и С. Смитом [8], которым на основании специфических признаков моделей налогового (бюджетного) федерализма, соотношения ролей центральных и субнациональных властей удалось свести 19 стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), за исключением стран с малой численностью населения (Ирландии, Люксембурга и Новой Зеландии), к четырем классификационным группам.

1 группа. Три федеративных государства (Австралия, Канада и США) и два унитарных государства (Великобритания и Япония), в которых региональным и местным властям предоставлена относительно большая самостоятельность, подкрепленная широкими налоговыми полномочиями.

2 группа. Страны Северной Европы – Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция, отличающиеся особенно высокой долей участия нецентральных властей в финансировании социальных расходов.

3 группа. Западноевропейские федерации – Австрия, Германия и Швейцария, для которых бюджеты разного уровня отличаются автономностью и активным сотрудничеством.

4 группа. Юг и запад Европы – Бельгия, Греция, Испания, Италия, Нидерланды,

Португалия и Франция, характеризующиеся значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета².

Известный специалист в области бюджетно-налогового федерализма В.Н. Лексин выделяет несколько относительно закономерных моделей разграничения предметов ведения и полномочий.

1. Формирование перечня исключительных полномочий, закрепленных за федерацией, а всех остальных – только за регионами (США, Мексика, Танзания, Австралия и др.).
2. Установление двух исчерпывающих перечней полномочий: только федеральных и только субфедеральных, при этом минимум полномочий закрепляется за федерацией (Эфиопия, Аргентина).
3. Создание трех исчерпывающих групп полномочий – федерации, субъектов федерации и совместных (самый характерный пример – Индия, где за федерацией закреплено 97 пунктов, за штатами – 66 и в совместном ведении – 47 полномочий, типичен также пример Канады).
4. Формулирование исчерпывающего перечня полномочий федерации и совместных полномочий федерации и субъектов федерации с закреплением собственных полномочий субъектов федерации по остаточному принципу, то есть – всех остальных (Австрия, ФРГ, Бразилия, Нигерия, Пакистан, фактически Россия и др.).
5. Разграничение полномочий в особых федеративных конструкциях (например, в Бельгии, где кроме федерации и субъектов федерации есть так называемые лингвистические сообщества) [9].

Данные модели разграничения полномочий включают к тому же ряд механизмов, реализующих принципы субсидиарности,

дополнительности, и так называемого кооперативного федерализма. По сути, любая модель бюджетно-налогового федерализма основывается на трех главных составляющих, которые являются условиями ее эффективного функционирования:

- 1) четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- 2) наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными ресурсами;
- 3) сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны некий стандарт государственных услуг.

Несмотря на то что в федеративных государствах налоговая система состоит из трех звеньев, критерии разделения налогов на федеральные, региональные и местные являются в определенной степени условными. Как правило, в качестве основного критерия выступают соответствие места деятельности и финансирования этой деятельности³.

В последние десятилетия все большее число стран, независимо от государственного устройства (федеративного или унитарного), формирует свои налоговые системы посредством децентрализации субнациональных уровней власти. Такая организация имеет в своей основе различные модели налогового федерализма. В качестве принципов управления общественными финансами они предполагают наличие:

- 1) по крайней мере, двух уровней управления, при которых осуществляется регулирование территорий;
- 2) вида деятельности, для реализации которой орган власти имеет определенную степень самостоятельности;
- 3) гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономии

² Истомина Н.А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов // *Финансы и кредит*. 2013. Т. 19. Вып. 11. С. 12–19.

³ Игонина Л.Л. Воздействие фискальной и монетарной политики на развитие экономики и социальной сферы // *Финансы и кредит*. 2014. Т. 20. Вып. 15. С. 37–45.

каждого уровня правления в своей собственной сфере [10].

В зависимости от классификационного признака, обобщая опыт функционирования федеративных налоговых систем, можно выделить различные типы моделей налогового федерализма (рис. 1).

Следует отметить, что основой для характеристики моделей налогового федерализма являются степень централизации/децентрализации и показатели, с помощью которых оценивается доля доходов и расходов федерального (центрального) бюджета (или субфедеральных бюджетов) в консолидированном бюджете страны или в ВВП [11]. Однако при этом обычно отмечается несовершенство этих показателей, поскольку агрегированные данные по доходам и расходам без учета реальных полномочий соответствующего уровня власти могли преувеличивать (преуменьшать) степень его самостоятельности в принятии налогово-бюджетных решений. Поэтому все существующие модели налогового федерализма, по нашему мнению, следует сводить к централизованным, децентрализованным и смешанным (кооперативным) (табл. 1).

В централизованных моделях налогового федерализма налоговые полномочия сосредоточены только в руках центральных органов власти и разграничение между уровнями власти полномочий по расходам не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизуемых в федеральном бюджете налогов через систему межбюджетных отношений. Такой тип модели можно назвать моделью налогового федерализма только условно, поскольку он исключает реальное функционирование нижестоящих звеньев налоговой системы и возможность заниматься налоготворческой деятельностью на региональном и местном уровнях. Это уже не федерализм в собственном смысле этого слова, а налоговый централизм, который выражается в высокой степени централизации

управления налогами и превращения региональных властей фактически в агентов центральных структур⁴.

Децентрализованным моделям присущи следующие особенности:

- 1) в соответствии с объемом имеющихся полномочий в сфере расходов разным уровням власти предоставляются равнозначные полномочия и в сфере налоговых доходов, то есть в пределах имущественных прав региональным и местным органам власти предоставляются и налоговые права;
- 2) признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности территорий. Величина финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, которая характеризует степень зависимости территориальных органов от властей более высокого уровня, при данной модели налогового федерализма сведена к минимуму.

Примером децентрализованной модели служит американский вариант налогового федерализма. Недостатками данной модели являются ослабление контроля за налоговой деятельностью территориальных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и территориальных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по их долгам, невозможность проведения единой налоговой политики в масштабе всего общества. Но они имеют относительный характер. Если для высокоразвитого демократического государства, например США, и не нужно усиливать контроль за налоговой деятельностью штатов и муниципалитетов, то в сегодняшней России ни в коем случае нельзя, на наш взгляд, отдавать всю полноту власти регионам в какой бы сфере это ни было. Нужен планомерный, обдуманый, многоэтапный переход от централизованной к децентрализованной системе управления и налогового федерализма.

⁴ Сулейманов М.М. Основы бюджетного и налогового федерализма: учеб. пособие. М.: Перо, 2013.

По способу образования выделяют договорные и конституционные модели налогового федерализма.

Договорными называются такие модели налогового федерализма, которые были созданы на основе объединения автономных стран (например, образование Танзании в соответствии с договором об объединении Танганьики и Занзибара в 1964 г. или Союзной Республики Югославии в результате объединения Сербии и Черногории в 1992 г.). К этому типу относятся модели налогового федерализма, созданные в результате объединения или вступления в союз государственных образований или политических единиц, имевших фактически некоторые признаки государственности (штаты в США, кантоны в Швейцарии, эмираты в ОАЭ)⁵.

Конституционные модели налогового федерализма образованы сверху – актами государственной власти (Индия при реорганизации федерации в 1956 г., Пакистан на основании Конституции 1973 г.). Эти федерации характеризуются тем, что субъекты зачастую не имеют собственных конституций, а их границы могут быть изменены актами центральных органов [12].

По характеру разграничения налоговых полномочий различают дуалистические и кооперативные модели налогового федерализма.

Концепция *дуалистической* модели налогового федерализма предполагает двойственность суверенитета в федерации: суверенитет федеративного образования и суверенитет его субъектов [13], что не соответствует реальному положению вещей. По этой причине дуалистическую модель налогового федерализма невозможно воплотить в чистом виде. Дуализм применительно к федерализму означает наличие двух равноправных уровней власти. Особенность этой модели налогового федерализма состоит в четком разделении властных полномочий в налоговой сфере по

вертикали налоговой системы. Таким образом, модель дуалистического налогового федерализма в чистом виде вряд ли сможет полноценно функционировать. Если оба уровня власти будут совершенно независимы друг от друга, то рано или поздно федерация перестанет существовать.

В отличие от дуалистической в *кооперативной* модели налогового федерализма действует принцип солидарной власти и ответственности, при которой функции, когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся совместными. В наиболее полном виде кооперативная модель налогового федерализма получила развитие в Германии. Она связана с конституционно установленным институтом совместного ведения (совместной компетенции) между федерацией и ее субъектами, что требует формирования постоянных партнерских отношений, сотрудничества и солидарной ответственности. Для кооперативной модели характерна в целом относительно меньшая самостоятельность местного самоуправления в отношении как формирования собственных налоговых доходов, так и осуществления расходных обязательств. Если в дуалистической модели налогового федерализма особое значение придается налоговой автономии (наличие собственных налоговых источников и налогового администрирования) муниципальных образований, то в кооперативной модели упор делается на использование региональными и местными органами власти совместных налогов. Соответственно, в кооперативной модели налогового федерализма значительную роль играют трансфертный механизм, целью которого является бюджетное выравнивание территорий.

По функциональным особенностям различают симметричные и асимметричные модели налогового федерализма.

В первом случае в состав федерации входят субъекты только одного порядка (земли, штаты и т.д.). *Симметричная* модель налогового федерализма предполагает полное равноправие ее субъектов, их одинаковый

⁵ Истомина Н.А. Институциональные (субъектные) особенности процесса формирования (планирования) регионального бюджета // *Финансы и кредит*. 2012. Т. 18. Вып. 48. С. 36–42.

статус и полномочия в налоговой сфере. На деле таких федераций нет. Большинство государств относится к симметричным с элементами асимметрии. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу, их различия не связаны с государственно-правовой природой, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса (например, это касается США, Германии, Бразилии).

Асимметричная модель налогового федерализма предполагает существование двух или нескольких видов субъектов федерации с конституционно закрепленным различным экономико-правовым статусом и особым характером их взаимоотношений с федеральным центром.

Степень налоговой децентрализации при распределении налоговых источников зависит от сложившейся институциональной модели налогового федерализма и той роли, которую играют региональные органы власти и органы местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий. В исследованиях по проблемам федерализма выделяются две основные модели организации налогово-бюджетных взаимоотношений: модель сотрудничающего и конкурирующего налогового федерализма⁶.

Сотрудничающий налоговый федерализм обусловлен в большей степени перераспределительными целями. Специфика этой модели налогового федерализма состоит в использовании совместных налоговых источников и перераспределении налоговых доходов в качестве инструмента регулирования уровней межтерриториальных диспропорций. Подобная модель характерна для Германии, где налоги, закрепленные за каждым бюджетным уровнем, составляют небольшую часть бюджетных доходов. Основными источниками налоговых доходов служат налоги, которые собираются централизованно и распределяются в соответствии с установленными долями. Большое значение при этой модели налогового

федерализма придается бюджетному выравниванию, которое осуществляется без участия федерального центра за счет тех земель, чей налоговый потенциал выше среднего уровня. Бюджетное выравнивание гарантирует каждой земле достижение 95% среднего уровня по стране, что вызывает, особенно в последние годы, серьезное недовольство «богатых» земель, которые теряют заинтересованность в наращивании налогового потенциала⁷.

Конкурирующий налоговый федерализм фокусируется на идее относительной бюджетной автономии каждой административно-территориальной единицы. Предполагается, что в этих условиях обеспечивается наиболее полный учет предпочтений местного сообщества, поэтому не следует добиваться одинаковых условий жизни на всей территории страны путем корректировки результатов деятельности рыночных сил. Целесообразнее дать возможность каждому региону конкурировать исходя из собственных преимуществ. Задачей является предоставление конкретным регионам как можно больших полномочий в решении собственных проблем посредством закрепления за ними независимых источников доходов. Чем меньше зависимость от внешних фондов, тем выше заинтересованность в более рачительном использовании собственных ресурсов, в расширении собственной налоговой базы, поскольку тогда любой бюджетный избыток не будет компенсироваться за счет соответствующих сокращений межбюджетных трансфертов. Такой подход принят, в частности, в США, где отдельные штаты могут проводить собственную налоговую политику и имеют при этом широкие расходные полномочия.

Таким образом, можно отметить, что особенность налоговых систем федеративных стран состоит прежде всего в гораздо большей самостоятельности органов власти субъектов федерации, то есть второго после

⁶ Алиев Б.Х., Сулейманов М.М. Налоговый федерализм в системе обеспечения финансовой безопасности России // *Финансы и кредит*. 2012. Т. 18. Вып. 31. С. 13–17.

⁷ Истомина Н.А., Сулейманов М.М. Стратегические задачи субъектов Федерации по развитию муниципальных образований и финансовые аспекты их реализации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2013. Т. 9. Вып. 16. С. 58–64.

центрального правительства уровня власти в стране, в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов. В государствах с федеративным устройством расходные обязательства бюджетов субъектов федерации гораздо шире, чем у бюджетов аналогичного уровня в унитарных странах. Для унитарных государств характерно единообразие налогов, платежей и бюджетного процесса на всей территории страны, а в федеративных государствах указанные параметры могут отличаться друг от друга в разных субъектах федерации в зависимости от регионального законодательства.

Исходя из этого становится очевидно, что бюджеты нижних уровней в унитарных государствах являются промежуточными фондами по распределению ресурсов центрального правительства и аккумуляции тех ресурсов, осуществлять администрирование которых на данном уровне представляется наиболее эффективным. В странах с федеративным государственным устройством бюджет каждого уровня является самостоятельным фондом финансовых ресурсов, мобилизующим и распределяющим свои собственные финансовые ресурсы. При этом бюджеты различного уровня связаны между собой системой межбюджетных отношений, построенной согласно федеральному законодательству. Данный тезис находит подтверждение хотя бы в том, что в унитарных государствах в противоположность федерациям центральное правительство несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней, а также устанавливает ограничения на объем и сроки заимствований. Кроме того, для унитарных государств характерна высокая (более 50%) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня [14]. Отсюда следует, что роль и сфера ответственности муниципальных органов власти и их бюджетов примерно одинаковы в государствах с различным устройством. Практически во всех случаях органы власти муниципалитетов

несут обязательства по финансированию расходных статей исключительно местного значения, в доходы этих бюджетов зачисляются налоги на имущество и местные лицензионные и регистрационные сборы, а доходная база бюджетов нижнего уровня, как правило, сильно зависит от средств вышестоящих бюджетов.

Вместе с тем нельзя утверждать, что государственное устройство полностью определяет распределение прав и обязанностей между уровнями бюджетной системы. Например, в Германии органы власти земель намного сильнее зависимы от решений федерального правительства, чем в Канаде или США, которые также являются федерациями, а ситуация с правами по установлению налогов, доходной базы и расходными полномочиями местных и региональных бюджетов Италии, особенно после начала процесса децентрализации бюджетной системы, значительно отличается от Великобритании.

Несмотря на ряд существенных различий в моделях налогового федерализма зарубежных стран, в них существуют общие черты, которые необходимо учитывать при развитии налогово-бюджетных отношений между органами власти разных уровней. К их числу можно отнести следующие:

- 1) разграничение предметов ведения и компетенций должно быть осуществлено таким образом, чтобы они не пересекались друг с другом на разных уровнях власти;
- 2) региональные органы власти, отвечающие за выполнение конкретных программ, должны иметь собственные финансовые источники для их реализации. При выполнении заданий нижестоящими органами власти по поручению вышестоящих властей им необходимо выделение соответствующих ресурсов для осуществления этих заданий с учетом объема работ и затрат;
- 3) взаимная ответственность по предметам ведения должна быть сведена до минимума. В противном случае возникает сложная

система взаимоотношений, которая оборачивается громоздкостью администрирования, переключением ответственности за принятие решений друг на друга;

- 4) необходимо разъединять политические и административные отношения, устанавливать четкие границы административной власти и финансовой компетенции;
- 5) налоговая политика должна давать возможность различным уровням бюджетной системы извлекать свою долю прибыли (доходов) от экономического развития предприятий, регионов.

На основе проведенного исследования и с учетом опыта построения налоговых систем ряда федеративных государств мы предлагаем следующую структуру разграничения налоговых источников доходов между звеньями бюджетной системы страны (рис. 2). Предполагается, что федеральные, региональные и местные налоги в полном объеме будут поступать в соответствующие бюджеты, а совместные налоги будут перераспределяться между бюджетами разных уровней по дифференцированным нормативам в целях бюджетного регулирования.

Применение дифференцированного подхода с использованием совместных налогов в целях сбалансирования бюджетов территорий создаст дополнительные стимулы для региональных и местных органов власти в расширении налоговой базы. Кроме того, требует корректировки существующая система разграничения налоговых полномочий по вертикали налоговой системы РФ (табл. 2).

Проведенные расчеты показывают, что при такой системе налогового федерализма удастся обеспечить расходные обязательства собственными доходами территориальных органов власти (табл. 3).

Анализ изменения доходов бюджетной системы РФ в результате применения предлагаемой структуры разграничения

налоговых доходов между бюджетами разных уровней РФ показывает, что доходная часть региональных бюджетов увеличилась на 73,6 млрд руб., а местных – на 58,4 млрд руб. (табл. 4). В то же время, как видно из таблицы, доходы федерального бюджета уменьшатся на 123,3 млрд руб. Однако на эту величину сократятся его расходные обязательства, связанные со снижением дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что в конечном счете приведет к минимизации встречных финансовых потоков.

Мы считаем, что в целях укрепления налогового потенциала регионов изменения должны коснуться в основном разграничения наиболее значимых в фискальном отношении налогов, таких как налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и НДС. Первые два налога, как известно, занимают значительную долю в налоговых поступлениях бюджетов регионов.

Налог на доходы физических лиц. Среди российских ученых и специалистов-практиков не существует единого мнения об оптимальности уровня децентрализации налога на доходы физических лиц. Можно привести аргументы «за» и «против» закрепления данного налога за разными уровнями власти.

1. Поступления от подоходного налога, как правило, тесно коррелируют с поступлениями от других налогов. Однако в Российской Федерации налоговая база НДФЛ более равномерно распределена по территории страны, тем самым оказывая выравнивающее воздействие на налоговый потенциал регионов. Это является серьезным аргументом в пользу закрепления его за региональным уровнем.
2. Экономическая эффективность обеспечивается при закреплении НДФЛ за любым уровнем бюджетной системы, поскольку это налог на жителей, потребителей бюджетных услуг, которые предоставляются им властями всех уровней.

В пользу необходимости его закрепления за федеральным бюджетом приводятся следующие аргументы:

- из федерального бюджета финансируются услуги, к которым все население страны должно иметь равный доступ, или которые в равной мере рассчитаны на всех жителей, независимо от уровня их доходов или места проживания;
- если НДФЛ взимается по прогрессивной шкале, он одновременно выполняет функцию перераспределения доходов, а она должна возлагаться на федеральное правительство;
- предоставление льгот по НДФЛ позволяет создавать у населения стимулы заниматься определенной деятельностью (например, заботиться о здоровье или покупать жилье), т.е. НДФЛ может использоваться в качестве инструмента проведения социальной и макроэкономической политики, а потому должен закрепляться за федеральным уровнем.

Если НДФЛ будет целиком закреплён за региональным уровнем, все перечисленные аргументы остаются в силе, но уже не для федерального, а регионального уровня. Тем не менее функция перераспределения доходов (в случае прогрессивного подоходного налога) при этом резко сужается, поскольку выравнивание будет происходить только внутри регионов, а не между ними, а «бедное» население живет в основном в бедных регионах, которым нечего перераспределять (социальная несправедливость). Однако в Российской Федерации данный фактор нивелирован действием плоской шкалы налога.

Закрепление НДФЛ за региональным уровнем влияет на территориальное размещение факторов производства. Мобильность налоговой базы часто используется как аргумент против передачи НДФЛ на региональный уровень вообще или во всяком случае против использования на региональном уровне прогрессивного подоходного налога.

Этот аргумент против закрепления НДФЛ за региональным уровнем можно нивелировать посредством установления на федеральном уровне ограничений, в пределах которых регионы смогут устанавливать ставки своих подоходных налогов. Кроме того, в России население в силу социально-экономических факторов (низкий уровень заработной платы, высокая стоимость жилья и значительная ее дифференциация по регионам) менее мобильно по сравнению со странами Запада [15].

Таким образом, есть серьезные аргументы в пользу закрепления налога на доходы физических лиц за региональными бюджетами. При этом необходимо решить, в какой форме и каком объеме должны быть переданы полномочия по регулированию условий подоходного налогообложения.

Налог на прибыль организаций. При распределении полномочий по данному налогу мы предлагаем руководствоваться следующими аргументами.

1. Налог на прибыль организаций является одним из эффективных инструментов перераспределения доходов и макроэкономического регулирования. Он имеет значительный потенциал влияния на межрегиональное распределение ресурсов. Именно по этой причине передача большого объема полномочий по его взиманию на региональный уровень является менее эффективной.
2. Налог на прибыль зависит от макроэкономической ситуации, что делает его поступления нестабильными, поэтому закреплять его за региональным уровнем не рекомендуется. Более того, прибыль является показателем, которым легко манипулировать в процессе бухгалтерского учета.
3. Облагаемая база налога на прибыль по территории Российской Федерации распределена неравномерно. Это ограничивает возможность передачи полномочий по его взиманию на региональный уровень, поскольку может

обостриться проблема диспропорций бюджетной обеспеченности регионов.

4. База налога на прибыль обладает значительной мобильностью, что является основным аргументом против закрепления налога за региональным уровнем с позиции классической теории. Существование предприятий, имеющих множество филиалов, затрудняет определение территории, на которой создается прибыль, тем самым увеличиваются издержки на администрирование налога⁸.
5. Налог на прибыль тесно взаимосвязан с налогом на доходы физических лиц, НДС, социальными платежами, влияя на объемы поступлений в бюджетную систему. Этим обуславливается его макроэкономическая роль и необходимость закрепления полномочий по его регулированию за федеральным уровнем.
6. Региональные власти в ограниченных пределах могут исполнять функции перераспределения ресурсов, направляя средства на финансирование региональных и местных общественных услуг, возмещение вреда, нанесенного окружающей среде, а также устранение искажений в распределении ресурсов, вызванных налоговой политикой [16].

С этой точки зрения возможно использование налога на прибыль региональными и местными органами власти в качестве совместного налога. При этом необходимо установить дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты разных уровней в следующих пропорциях: федеральный бюджет – 10%, бюджеты субъектов Федерации – 70%, местные бюджеты – 20%.

Налог на добавленную стоимость. Сегодня в России сложилась ситуация, когда наблюдается сокращение налоговой базы НДС по отношению к ВВП страны. При определенных экономических тенденциях вполне возможно, что возмещение перекроет суммы уплаты НДС.

⁸ Котляров М.Л., Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Налоговый федерализм в системе стимулирования саморазвития регионов: от теории к направлениям реализации // *Финансы и кредит*. 2009. Т. 15. Вып. 37. С. 3–4.

Таким образом, эффективность подхода пропорционального распределения НДС как совместного налога между разными уровнями бюджетной системы в качестве выравнивающего инструмента будет способствовать повышению заинтересованности региональных и местных органов власти в наращивании собственного налогового потенциала. При этом нормативы отчислений в бюджеты разных уровней должны быть установлены в следующих пропорциях: федеральный бюджет – 70%, бюджеты субъектов Федерации – 20%, местные бюджеты – 10%.

В современных условиях правомерно поставить вопрос о необходимости пересмотра существующей модели налогового федерализма на повестку дня и тем самым снять избыточную перераспределительную нагрузку с федерального бюджета. К сожалению, в настоящее время, как и в 90-е годы прошлого столетия, многие акты законодательства о налогах и сборах принимаются исходя из краткосрочных задач, которые стоят перед государством, преследуют по большей части исключительно фискальные цели. С одной стороны, эта проблема действительно является очень важной и вопрос об обеспечении достаточного финансирования бюджетов на каждый финансовый год стоит перед органами власти достаточно остро. С другой стороны, нельзя не учитывать необходимость решения и стратегических задач, которые должны на долгосрочной основе обеспечить стабильное экономическое развитие государства. Именно поэтому важно, во-первых, обеспечивать предсказуемость и обоснованность при принятии соответствующих решений, связанных с регулированием налоговых отношений, а во-вторых, четко и максимально исчерпывающе определить налоговые полномочия органов власти различных уровней. Для реализации указанных мер обоснована необходимость устранения существующих правовых коллизий в российском законодательстве и определить сферы налоговых полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований. Увеличение налоговой автономии региональных и местных органов власти будет способствовать повышению заинтересованности в пополнении доходной базы соответствующих территорий.

Таблица 1**Специфические характеристики и структурно-функциональная организация моделей налогового федерализма****Table 1****Specific characteristics and structural-and-functional organization of models of fiscal federalism**

Модель	Характерные особенности	Преимущества	Недостатки
Централизованная	Деятельное участие и большая ответственность центральных органов власти в решении социально-экономических задач, высокая степень централизации управления, тотальный контроль территориальных бюджетов федеральным центром, максимально возможное ограничение самостоятельности региональных органов власти, устранение неравенства регионов через систему бюджетных трансфертов	Активное взаимодействие региональных и центральных органов власти, способствующее сохранению единства государства; финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета с использованием различных форм межбюджетных отношений; самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной системы сведена к минимуму	Формальное функционирование нижестоящих звеньев бюджетной системы из-за отсутствия собственных источников доходов и возможности самостоятельного осуществления бюджетного процесса
Децентрализованная	Ярко выраженная финансовая независимость и самостоятельность территорий; приоритет федерального налогово-бюджетного законодательства перед региональным, что гарантирует соблюдение общегосударственных интересов страны	Относительная независимость регионов от центра и минимизация перераспределительных процессов в бюджетно-налоговой системе; поддержка стабильного социально-экономического развития территорий во времена экономических спадов и кризисов, поскольку доходная база территориальных бюджетов менее подвержена влиянию макроэкономических колебаний из-за встроенных механизмов диверсификации и перераспределения	Ослабление контроля за налоговой деятельностью территориальных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и территориальных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по их долгам, невозможность проведения единой налоговой политики в масштабе всего общества; стремление наиболее доходных регионов к экономической самостоятельности и изоляции, высокую вероятность потери контроля центральной власти над бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти

Кооперативная	Активное участие региональных властей в перераспределении национального дохода; наличие собственных и регулирующих налогов и доходов для каждого уровня бюджетной системы; введение местных ставок к федеральным и территориальным налогам; повышенная ответственность центра за состояние региональных финансов	Разграничение доходных источников и расходных обязательств по уровням бюджетной системы; возможность сохранения контроля процесса территориального развития; бюджетные позиции территориальных органов власти в определенной степени зависят от объема доходов, получаемых с подведомственной территории; возможность проведения самостоятельной политики, но при определенных условиях и под контролем центрального уровня власти	Широкий спектр делегированных региональным и местным органам власти функций; проблемы ресурсного обеспечения исполнения необходимых полномочий; нарушение связи между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами; необходимость разработки гибкого инструментария бюджетной децентрализации и институциональных гарантий его предсказуемости; инициативность местных властей может быть символической
---------------	--	--	--

Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Таблица 2

Предлагаемое разграничение налоговых полномочий между органами власти разных уровней в РФ

Table 2

The proposed differentiation of tax powers between the authorities of different levels in the Russian Federation

Налоги	Статус	Налоговая база	Ставка		Льготы	Порядок исчисления	Зачисление
			мин.	макс.			
<i>Совместные налоги</i>							
НДС	С	Ф	Ф	Ф	Ф	Ф	Ф, Р, М
Налог на прибыль организаций	С	Ф	Ф, Р, М	Ф		Ф	Ф, Р, М
<i>Федеральные налоги и сборы</i>							
<i>Региональные налоги</i>							
Налог на доходы физических лиц	Р	Ф	Р	Ф	Ф, Р	Р	Р
Транспортный налог	Р	Ф, Р	Р	Р	Ф, Р	Р	Р
Налог на имущество организации	Р	Ф, Р	Р	Р	Ф, Р	Р	Р
Водный налог	Р	Ф, Р	Р	Р	Ф, Р	Р	Р
Налог на игорный бизнес	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
<i>Местные налоги и сборы</i>							
Земельный налог	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф
Налог на имущество физических лиц	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф

Торговый сбор	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф
Единый сельскохозяйственный налог	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф
Единый налог на вмененный доход	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф
Упрощенная система налогообложения	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф
Патентная система налогообложения	М	Ф	М	Ф	Ф, Р, М	Ф	Ф

Примечание. Ф – Российская Федерация, Р – субъект Федерации, М – местные органы самоуправления, С – совместные налоги.

Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Таблица 3

Изменение доходов бюджетной системы РФ в результате применения предлагаемой структуры разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней РФ, млрд руб.

Table 3

Changes in revenues of the budget system of the Russian Federation as a result of applying the proposed structure of differentiation of tax revenues between budgets of different levels of the Russian Federation, billion RUB

Показатели	Фактические поступления в соответствии с действующим порядком разграничения налоговых доходов	Предполагаемые поступления согласно предлагаемой структуре разграничения налоговых доходов	Отклонение предполагаемых поступлений налоговых доходов от фактических
Всего налоговых доходов консолидированного бюджета РФ	13 788,3	13 788,3	–
В том числе:			
– налоговые доходы федерального бюджета;	6 880,5	6 757,2	–123,3
– налоговые доходы региональных бюджетов;	6 907,8	6 834,2	73,6
– налоговые доходы местных бюджетов	1 734,2	1 675,8	58,4
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	659,4	536,1	123,3

Источник: составлено по данным ФНС России. URL: <http://www.nalog.ru> (расчеты произведены по данным за 2015 г.)

Source: Authoring, based on the Russian Federal Tax Service data. URL: <http://www.nalog.ru> (calculation is based on the 2015-year data). (In Russ.)

Рисунок 1
Классификация моделей налогового федерализма

Figure 1
A classification of tax federalism models



Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Рисунок 2**Предлагаемая структура разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней РФ****Figure 2****The proposed structure of differentiating the tax revenues between budgets of different levels of the Russian Federation**

Совместные налоги	Федеральные налоги и сборы	Региональные налоги	Местные налоги и сборы
1. НДС. 2. Налог на прибыль организаций	1. Акцизы. 2. Налог на добычу полезных ископаемых. 3. Государственная пошлина. 4. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. 5. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции	1. Налог на доходы физических лиц. 2. Транспортный налог. 3. Налог на имущество организаций. 4. Водный налог. 5. Налог на игорный бизнес	1. Земельный налог. 2. Налог на имущество физических лиц. 3. Торговый сбор. 4. Единый сельскохозяйственный налог. 5. Единый налог на вмененный доход. 6. Упрощенная система налогообложения. 7. Патентная система налогообложения

Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Список литературы

1. Налоги и налогообложение. Палитра современных проблем: монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 315 с.
2. Алиев Б.Х., Султанов Г.С., Магомедов А.М. Перспективы совершенствования налоговой системы РФ с использованием практики налогообложения в США // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 2-1. С. 115–119.
3. Brown C., Jackson P.M. *Public Sector Economics*. Wiley-Blackwell, 1990.
4. Блауг М. *Экономическая мысль в ретроспективе*. 4-е изд. М.: Дело, 1994. 687 с.
5. Шумпетер Й. *История экономического анализа*. В 3 т. / под ред. В.С. Автономова. СПб.: Экономическая школа, 2004.
6. *Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков*. В 5 т. М.: Мысль, 2004.
7. Истомина Н.А., Котельникова М.В. Вопросы теории и практики прогнозирования налоговых доходов на региональном уровне // *Экономика региона*. 2009. № 2. С. 236–240.
8. Hughes G., Smith S., Tabellini G. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. *Economic Policy*, 1991, no. 6(13), pp. 426–459.
9. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // *Вестник Мурманского государственного технического университета*. 2010. Т. 13. № 1. С. 5–14.

10. Султанов Г.С., Алиев Б.Х., Глотова В.Г. Стимулирование инвестиционной деятельности компаний налоговыми методами: мировая практика // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 9-2. С. 379–383.
11. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*. 1998. № 8.
12. Алиев Б.Х., Султанов Г.С., Салаватов М.И. Эффективность государственного налогового менеджмента в условиях бюджетного дефицита.
URL: <http://www.science-education.ru/pdf/2015/2/347.pdf>
13. Исрапилов Х.А., Сулейманов М.М. Роль региональной налоговой политики в укреплении налогового потенциала территорий // *Налоги и налогообложение*. 2015. № 11. С. 860–873.
14. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: Арена, 1993. 320 с.
15. Фадеева Т.М. Европейский федерализм: современные тенденции // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: История*. 1997. № 3. С. 3–27.
16. Алиев Б.Х., Сомоев Р.Г., Кравцова Н.И., Сулейманов М.М. Роль налогового федерализма в нивелировании межтерриториальной дифференциации регионов // *Налоги и налогообложение*. 2015. № 9. С. 655–664.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

THE IMPACT OF MODELS OF FISCAL FEDERALISM ON THE TAXABLE CAPACITY LEVEL OF RUSSIAN REGIONS

Khadzhimurad A. ISRAPILOV^{a,*}, Magomed M. SULEIMANOV^b

^a Dagestan State University (DSU), Makhachkala, Republic of Dagestan, Russian Federation
israpilov.khadzhimurad@mail.ru
ORCID: not available

^b Dagestan State University (DSU), Makhachkala, Republic of Dagestan, Russian Federation
fefnews@mail.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Received 11 May 2016
Received in revised form
25 May 2016
Accepted 9 June 2016
Available online
15 October 2019

JEL classification: H20, H21,
H23

Keywords: fiscal federalism,
fiscal capacity, taxable
capacity, budget, tax system

Abstract

Subject The article considers the influence of models of fiscal federalism on the level of taxable capacity of Russian regions.

Objectives The study aims to develop theoretical and practical recommendations for improving the Russian model of fiscal federalism, which implies creating an efficient three-tier tax system under the formation of a decentralized model of federal relations to enhance the taxable capacity of Russian regions.

Methods The study employs certain methods of economic research, i.e. economic and statistical classification, time series, tabular and graphic representation of statistical data.

Results The scientific novelty of the paper is in the development of theoretical tenets and practical recommendations aimed at improving the efficiency of the existing model of fiscal federalism to enhance the taxable capacity of Russian regions. The paper reveals specific characteristics, the structure and functions of models of fiscal federalism available in the world practice. Based on best practices, we distinguish different types of models of fiscal federalism. We also offer our original model to allocate sources of tax revenues and powers between the levels of the budgetary system of the Russian Federation.

Conclusions The practical importance of the research is in the formulated proposals and recommendations for reforming the tax system and the existing model of fiscal federalism. Their implementation will enable a comprehensive approach to realization of socio-economic development programs for the Russian Federation and its individual regions.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Please cite this article as: Israpilov Kh.A., Suleimanov M.M. The Impact of Models of Fiscal Federalism on the Taxable Capacity Level of Russian Regions. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2019, vol. 17, iss. 10, pp. 1890–1908. <https://doi.org/10.24891/re.17.10.1890>

Acknowledgments

The article was adapted from the *Finance and Credit* journal, 2016, vol. 22, iss. 27.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/vliyanie-modeley-nalogovogo-federalizma-na-uroven-nalogovogo-potentsiala-regionov-rf>

References

1. *Nalogi i nalogooblozhenie. Palitra sovremennykh problem: monografiya dlya magistrantov, obuchayushchikhsya po programmam napravleniya Finansy i kredit* [Taxes and taxation. A set of modern issues: a monograph for MBA degree students majoring in Finance and Credit]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2014, 315 p.

2. Aliev B.Kh., Sultanov G.S., Magomedov A.M. [Prospects of improving the tax system of the Russian Federation using the tax assessment practice applied in the United States]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2016, no. 2-1, pp. 115–119. (In Russ.)
3. Brown C., Jackson P.M. *Public Sector Economics*. Wiley-Blackwell, 1990.
4. Blaug M. *Ekonomicheskaya mysl' v retrospective* [Economic Theory in Retrospect]. Moscow, Delo Publ., 1994, 687 p.
5. Schumpeter J. *Istoriya ekonomicheskogo analiza* [History of Economic Analysis: collected works in 3 volumes]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2004.
6. *Mirovaya ekonomicheskaya mysl'. Skvoz' prizmu vekov. V 5 t* [The world economic thought. Through the prism of centuries. In 5 volumes]. Moscow, Mysl' Publ., 2004.
7. Istomina N.A., Kotel'nikova M.V. [The theory and practice of forecasting the tax revenues at the regional level]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2009, no. 2, pp. 236–240. (In Russ.)
8. Hughes G., Smith S., Tabellini G. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. *Economic Policy*, 1991, no. 6(13), pp. 426–459.
9. Ivanov V.V. [Typology of intergovernmental relations and fiscal federalism models]. *Vestnik Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Vestnik of MSTU*, 2010, vol. 13, no. 1, pp. 5–14. (In Russ.)
10. Sultanov G.S., Aliev B.Kh., Glotova V.G. [Boosting the investment activity of companies by tax-related methods: best practice]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2015, no. 9-2, pp. 379–383. (In Russ.)
11. Bogacheva O. [Formation of the Russian model of fiscal federalism]. *Voprosy Ekonomiki*, 1998, no. 8. (In Russ.)
12. Aliev B.Kh., Sultanov G.S., Salavatov M.I. *Effektivnost' gosudarstvennogo nalogovogo menedzhmenta v usloviyakh byudzhnogo defitsita* [Efficiency of the State tax management under budget deficit]. URL: <http://www.science-education.ru/pdf/2015/2/347.pdf>. (In Russ.)
13. Israpilov Kh.A., Suleimanov M.M. [A role of regional tax policy in strengthening the taxable capacity of territories]. *Nalogi i nalogoblozhenie = Taxes and Taxation*, 2015, no. 11, pp. 860–873. (In Russ.)
14. Ostrom V. *Smysl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravlyayushcheesya obshchestvo* [The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society]. Moscow, Arena Publ., 1993, 320 p.
15. Fadeeva T.M. [European federalism: current trends]. *Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Seriya 5: Istoriya = Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 5: History*, 1997, no. 3, pp. 3–27. (In Russ.)
16. Aliev B.Kh., Somoev R.G., Kravtsova N.I., Suleimanov M.M. [A role of tax federalism in regions' inter-territorial differentiation evening-out]. *Nalogi i nalogoblozhenie = Taxes and Taxation*, 2015, no. 9, pp. 655–664. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.