

УДК 336.02

*Р. К. Шакирова**Марийский государственный университет, Йошкар-Ола***БЮДЖЕТНЫЙ И НАЛОГОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРИНЦИПОВ РЕАЛИЗАЦИИ**

Основной целью работы является проведение сравнительного анализа терминов «бюджетный федерализм» и «налоговый федерализм» на базе результатов исследования научных трудов современных отечественных ученых, а также выявление взаимосвязи между этими понятиями. Методической основой для выполнения работы является сочетание диалектического, позитивного, структурного (системного), нормативного методологических подходов. В статье обобщаются концептуальные подходы современных ученых к трактовке указанных терминов, проводится сравнительная характеристика данных понятий с учетом присущих им квалифицирующих признаков. Кроме того, проведен достаточно полный сопоставительный анализ принципов реализации бюджетного и налогового федерализма, с учетом выявленных корреляционных отношений отражена схема функциональной взаимосвязи элементов категории «бюджетный федерализм». На полученной аналитической основе сделан окончательный вывод о принадлежности понятия «налоговый федерализм» к структурным элементам сложной конструкции «бюджетный федерализм» и о необходимости внедрения принципов федерализма в процесс формирования фискальной политики страны.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, налоговый федерализм, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, фискальная политика, экономический рост.

*Материал подготовлен при финансовой поддержке РГНФ и РМЭ.
Грант № 14-12-12005 а(р).*

Процесс экономической стабилизации и создания базы для устойчивого роста неразрывно связан с наличием эффективного механизма формирования, распределения и использования общественных финансов, действующего сбалансированно в целях обеспечения взаимосвязи и взаимозависимости известной триады «функция – полномочия – ресурс». В условиях сложной территориальной организации Российской Федерации задача формирования такого механизма существенно усложняется. Основным законом РФ в сферу государственного устройства было введено понятие «федерализм». Согласно статье 1 Конституции, «Россия есть демократическое федеративное правовое государство...». Главные принципы российского федерализма закреплены статьей 4 Конституции: государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти страны и органами власти регионов, равноправие и самоопределение народов (равноправие субъектов РФ) [1].

Неотъемлемым элементом понятия «федерализм» является бюджетный федерализм, сущность которого рассматривалась в трудах многих отечественных и зарубежных исследователей (табл. 1).

Анализ различных вариантов трактовки термина «бюджетный федерализм» приводит к выводу, что по своей сути данное явление представляет собой форму бюджетного устройства в федеративном государстве, основанную на органичном сочетании общегосударственных фискальных интересов с интересами регионов и муниципальных образований, обеспечивающую высокую автономию региональных и местных бюджетов при сохранении доминирующего положения федерального центра.

Категория «бюджетный федерализм» в свою очередь тесно связана концепцией «налоговый федерализм», получившей распространение в конце XX – начале XXI вв. Подходы ученых к толкованию последнего понятия различаются (табл. 2).

Таблица 1

Варианты трактовки термина «бюджетный федерализм»

Автор	Предлагаемая трактовка	Источник
1	2	3
Иоганн Попиц	Термин отражает фикцию разделения публичных финансов на национальную (федеральную) систему и на совокупность партикулярных (региональных) подсистем публичных финансов	Королев С. В. Концепция федеративных финансов Иоганна Попица: опыт Веймарской республики и современная Россия // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1.
Лавров А. М.	Бюджетный федерализм (БФ) – система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления на всех стадиях бюджетного процесса, основанная на принципах самостоятельности бюджетов разных уровней, законодательного разграничения бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления, соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям	Лавров А. М. Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация // ЭКО. 1995. № 9.
Игудин А. Г.	БФ – это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными и региональными органами власти по поводу формирования и реализации бюджетной политики, распределения и перераспределения доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, с учетом необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения регионов и муниципальных образований	Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 9.
Родионова В. М.	БФ – организация бюджетных отношений, позволяющая в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов РФ и органов местного самоуправления	Родионова В. М. Современные требования к бюджетному федерализму // Финансы. 1998. № 7.
Кузнецова О. В.	БФ – это межбюджетные отношения в федеративных государствах	Кузнецова О. В. Межбюджетное перераспределение доходов как инструмент государственного регулирования территориального развития в Германии: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Самара, 1998.
Дорждеев А.	БФ – отношения между федеральными и региональными органами государственной власти по поводу разграничения бюджетных полномочий, в том числе распределение и перераспределение расходов и доходов на основе сочетания централизма и децентрализма, единства общегосударственных интересов и интересов населения регионов и муниципалитетов, самостоятельности региональных бюджетов, высокой степени автономности местных бюджетов и доминирующего положения федерального центра в решении ключевых вопросов финансовой деятельности государства	Дорждеев А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: обеспечение единства интересов центра и регионов // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 4.
Галицкая С. В.	БФ – нормативно-законодательное закрепление бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон – федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы	Галицкая С. В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002.
Годин А. М., Подпорина И. В.	БФ – форма бюджетного устройства в федеративном государстве, предполагающая реальное участие всех звеньев в едином бюджетном процессе	Годин А. М., Подпорина И. В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. М., 2002.

Продолжение табл. 1

1	2	3
Горегляд В.	БФ – форма бюджетного устройства в федеративном государстве, предполагающая реальное участие всех звеньев в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет общегосударственных интересов и на реализацию интересов субъектов РФ. Отношения БФ не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а пронизывают всю бюджетную систему	Горегляд В. Формирование современной модели бюджетного федерализма в России: вопросы методологии // Федерализм. 2002. № 1.
Фадеев Д. Е.	Имеются два подхода к трактовке понятия. В широком смысле БФ – способ управления, заключающийся в органичном сочетании интересов государства с интересами отдельных территориальных образований при соблюдении принципов единства и самостоятельности. В узком смысле – это система отношений между уровнями власти по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов и финансируемых из них расходов	Фадеев Д. Е. Правовые вопросы установления бюджетного федерализма в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
Артемов Н. М., Ашмарина Е. М.	Принцип федерализма – оптимальное сочетание интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в сфере деятельности по образованию, перераспределению и использованию централизованных денежных фондов, аккумулированных в бюджетах страны	Артемов Н. М., Ашмарина Е. М. Финансовое право: вопросы и ответы. М: Юриспруденция, 2007.

Таблица 2

Варианты трактовки термина «налоговый федерализм»

Автор	Формулировка	Источник
Костюк В. Н.	Налоговый федерализм (НФ) – разграничение и распределение налоговых источников доходов по определенной формуле между уровнями бюджетной системы страны	Костюк В. Н. История экономических учений: учебное пособие. М.: Центр, 1997.
Сомоев Р. Г.	НФ в широком смысле – сложная и многомерная совокупность отношений в налоговой сфере между Федерацией, субъектами РФ местными органами самоуправления, обусловленные необходимостью эффективной реализации на самостоятельной основе закрепленного Конституцией РФ, федеративным договором и иными законодательными актами круга полномочий в общегосударственных интересах	Сомоев Р. Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ. СПб.: Питер, 1999.
Татаркин Д. А.	НФ – сложное социально-экономическое явление, включающее в себя как организационно-технические действия по формированию и распределению государственных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, так и совокупность специфических, противоречивых по своей природе экономических отношений, которые отражают особенности взаимодействия между всеми участниками, порождающими и реализующими налоговый процесс	Налоги, нлогообложение и налоговое законодательство / под ред. Е. Н. Евстигнеева. СПб.: Питер, 2007.
Пинская М. Р.	НФ – законодательно закреплённая система разграничения налоговых полномочий и ответственности между уровнями власти в федеративном государстве по распоряжению формируемой на своей территории налоговой базой в соответствии имеющимися у них функциями	Пинская М. Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010.
Алиев Б. Х., Сулейманов М. М.	НФ – институционально детерминированная система 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 интересов	Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор повышения эффективности налоговой системы // Налоги и финансовое право. 2011. № 7.
Крохичева Г. Е., Милькевич А. А.	НФ – разграничение налоговых полномочий между всеми уровнями власти, включающее формально-юридическую и финансовую сторону	Крохичева Г. Е., Милькевич А. А. Развитие налогового федерализма в России: некоторые проблемы и пути их разрешения // Наукосведение. 2012. № 4.

Вместе с тем, обобщив мнения различных авторов, можно заключить, что налоговый федерализм представляет собой законную систему разграничения налоговых полномочий и ответственности между уровнями власти в федератив-

ном государстве. Сравнительный анализ квалифицирующих признаков рассматриваемых понятий (табл. 3) закономерно приводит к заключению, что налоговый федерализм является элементом бюджетного.

Таблица 3

Сравнительная характеристика квалифицирующих признаков понятий «бюджетный федерализм» и «налоговый федерализм»

Признак	Бюджетный федерализм	Налоговый федерализм
Сущность	Форма бюджетного устройства в федеративном государстве	Система разграничения налоговых полномочий и ответственности между уровнями власти в федеративном государстве
Сфера действия	Бюджетные отношения (общественные отношения по формированию, распределению, перераспределению и пользования централизованных фондов денежных ресурсов)	Налоговые отношения (общественные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, привлечению к налоговой ответственности)
Основные принципы	Органичное сочетание общегосударственных фискальных интересов с интересами регионов и муниципальных образований (доминирующее положение Федерации и высокая автономность региональных и местных бюджетов)	Оптимальное сочетание централизации и самостоятельности субфедеральных территорий путем наделения всех уровней власти налоговыми полномочиями и ответственностью

Конструкция «бюджетный федерализм» достаточно сложна. Ее составляющими, наряду с налоговым федерализмом, являются такие понятия, как «межбюджетные отношения» и «бюджетное регулирование». Межбюджетными отношениями принято считать финансовые отношения между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и муниципалитетами по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Это определение свидетельствует о том, что между указанными ранее дефинициями имеется прямая горизонтальная связь (рис. 1).

Отметим также, что бюджетное регулирование представляет собой процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов.

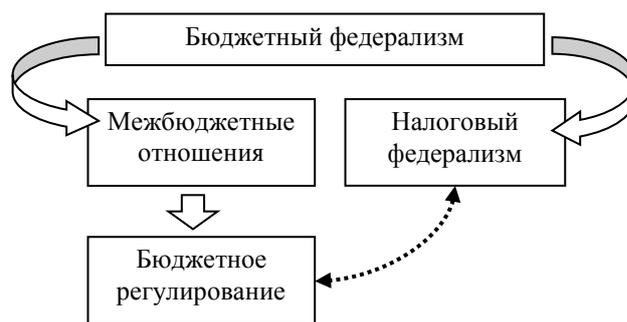


Рис. 1. Схема функциональной взаимосвязи элементов категории «бюджетный федерализм»

Подтверждением того факта, что налоговый федерализм по существу есть важнейшая структурная составляющая бюджетного федерализма является тесная корреляция принципов их реализации (табл. 4).

Таблица 4

Сравнительная характеристика принципов реализации бюджетного и налогового федерализма

Бюджетный федерализм	Налоговый федерализм
1	2
Принцип <i>единства</i> бюджетной системы, основанный на сочетании централизма и децентрализма, позволяющий органично <i>сочетать</i> общегосударственные фискальные интересы с интересами территорий (т. е. сочетание доминирующего положения Федерации и высокой <i>автономности</i> региональных и местных бюджетов)	Принцип <i>автономизации</i> , предполагающий оптимальное сочетание централизации и самостоятельности субфедеральных территорий (децентрализации) за счет наделения разных уровней власти собственными доходными источниками, налоговыми полномочиями и ответственностью

Продолжение табл. 4

1	2
Принцип <i>разграничения</i> функций, ответственности и финансовой деятельности между всеми уровнями государственной власти	Принцип <i>разграничения</i> прав, обязанностей и ответственности при формировании и исполнении бюджетов в отношении их доходной части между Федерацией и ее субъектами на базе субсидиарности
Принцип <i>законодательной регламентации</i> бюджетно-налоговых полномочий каждого из уровней власти	Принцип законодательной регламентации налоговых полномочий каждого из уровней управления
Принцип <i>равноправия</i> всех субъектов Российской Федерации в финансовых отношениях с федеральным центром	Принцип <i>равноправия</i> всех субъектов РФ в их финансовых отношениях, связанных с формированием и реализацией налоговой политики, с федеральным центром
Принцип <i>самостоятельности</i> бюджетов регионального и муниципального уровней	Принцип наличия конституционной гарантии финансовой <i>самостоятельности</i> регионов и муниципалитетов и обеспеченности ресурсной базой, адекватной их полномочиям
Принцип <i>сбалансированности</i> бюджета, в т. ч. соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления каждого уровня выполняемым ими функциям	Принцип <i>достаточности</i> собственных доходов (в т. ч. налоговых) бюджетов каждого уровня как основных финансовых ресурсов для реализации закрепленных за ними расходных полномочий
Принцип <i>распределения и перераспределения</i> доходов между бюджетами разных уровней, основанный на наличии эффективной модели финансового <i>выравнивания</i> финансового положения объективно депрессивных регионов и муниципальных образований на основе бюджетных трансфертов (горизонтального и вертикального выравнивания)	Принцип <i>перераспределения</i> финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы для сглаживания дисбалансов различных бюджетов при помощи межбюджетных трансфертов, на базе законодательно закрепленной финансовой эквализации
Принцип общего совокупного покрытия расходов бюджета	Принцип закрепления за каждым уровнем бюджетной системы собственных налогов с соразмерными налоговыми базами, закрепления права на изменение отдельных элементов налогообложения в части собственных налогов

Как бюджетному, так и налоговому федерализму присущи принципы: сочетания общегосударственных и территориальных интересов; разграничения прав, обязанностей и ответственности; законодательной регламентации полномочий каждого уровня власти; равноправия всех субъектов РФ; финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований; сбалансированности и достаточности собственных доходов; горизонтального и вертикального выравнивания. Вместе с тем, сфера действия принципов бюджетного федерализма распространяется на весь массив финансовых отношений, в то время как принципы налогового федерализма работают только в области налоговых отношений и детализированы именно в соответствующей части. Важнейшей задачей органов государственной власти является использование ответственного, компетентного и не формального подхода к внедрению принципов федерализма в процесс формирования фискальной политики страны [2; 3].

В заключение следует отметить, что предметом отдельных исследований становятся вопросы становления бюджетно-налогового федерализма в России, а также проблем и путей их развития [4].



1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2015).

2. Потехина Е. Н., Гумарова Ф. З. Безопасная налоговая нагрузка как фактор повышения конкурентоспособности // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2015. № 3 (3). С. 80–83.

3. Шакирова Р. К. Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ, обеспеченные налогоплательщиками Республики Марий Эл в 2012–2014 гг. // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2015. № 1 (1). С. 86–92.

4. Шакирова Р. К. Налоговый федерализм как гарант эффективного управления государственными финансами и инвестициями // Управление экономическими системами: материалы V Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский дом знаний, 2013 С. 89–92.

1. Konstitucija RF: prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g.: (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 no. 6-FKZ, ot 30.12.2008 no. 7-FKZ, ot 05.02.2014 no. 2-FKZ, ot 21.07.2014 no. 11-FKZ). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 10.09.2015).

2. Potehina E. N., Gumarova F. Z. Bezopasnaja nalogovaja nagruzka kak faktor povyshenija konkurentosposobnosti. *Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Sel'skhozjajstvennye nauki. Jekonomicheskie nauki»*. 2015. No. 3 (3). Pp. 80–83.

3. Shakirova R. K. Nalogovye dohody konsolidirovannogo bjudzheta RF, obespechennye nalogoplatel'shnikami Respubliki Marij Jel v 2012–2014 gg. *Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Sel'skhozjajstvennye nauki. Jekonomicheskie nauki»*. 2015. No. 1 (1). Pp. 86–92.

4. Shakirova R. K. Nalogovyj federalizm kak garant jeffektivnogo upravljenija gosudarstvennymi finansami i investicijami. *Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: materialy V Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii*. Penza: Privolzhskij dom znaniy, 2013 Pp. 89–92.

Статья поступила в редакцию 29.11.2015 г.

R. K. Shakirova

Mari State University, Yoshkar-Ola

BUDGET AND TAX FEDERALISM: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS AND PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION

The main purpose of the study is to conduct a comparative analysis of the terms “budget federalism” and “tax federalism” based on the research results of scientific works of modern Russian scientists, as well as identifying the relationship between these concepts. The methodological basis for the job is a combination of dialectical, positive, structural (systemic), normative methodological approaches. The article summarizes the conceptual approaches of modern scientists to the interpretation of these terms, comparative characteristics of these concepts in the light of their qualifying features. In addition, we conducted a fairly comprehensive comparative analysis of the implementation of the principles of budgetary and fiscal federalism, based on identified correlations reflected a functional relationship diagram elements category of “budget federalism”. Based on the analysis the conclusion about belonging of the concept of “tax federalism” to the structural elements of the “budget federalism” and the need to implement the principles of federalism in the process of forming the country's fiscal policy.

Keywords: budget federalism, tax federalism, intergovernmental relations, budgetary management, fiscal policy, economic growth.