

Magister

ФИСКАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ПРОБЛЕМЫ
ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ

Фискальный федерализм

Проблемы и перспективы развития

Под редакцией

доктора экономических наук, профессора *И.А. Майбурова*,
доктора экономических наук, профессора *Ю.Б. Иванова*

*Рекомендовано к изданию Учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве монографии
для магистрантов, обучающихся по программам
направления «Финансы и кредит»
и аспирантов, обучающихся по научной специальности
08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»*

*Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве монографии
для магистрантов, обучающихся по программам
направления «Финансы и кредит»
и аспирантов, обучающихся по научной специальности
08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»*



ЮНИТИ
UNITI

Москва • 2015

УДК 336.143(470+571)
ББК 65.261.41-18(2Рос)
Ф63

Авторский коллектив:

И.А. Майбуров, Ю.Б. Иванов, К.А. Баннова, С.А. Белозеров, О.Ф. Бочарова, С.С. Быков, А.В. Валигура, Е.С. Вылкова, Л.И. Гончаренко, И.В. Горский, А.М. Гринкевич, В.В. Дербенева, О.М. Десятнюк, М.А. Евневич, Е.А. Ермакова, Т.И. Ефименко, М.Ю. Заниздра, В.В. Зозуля, В.В. Иванов, О.Ю. Иванова, Л.Л. Игонина, Ю.В. Касперович, А.Я. Кизыма, Е.Ф. Киреева, А.П. Киреевко, Т.А. Коляда, А.И. Крисоватый, Н.Г. Кузнецов, Е.А. Лаврентьева, Ю.В. Леонтьева, Т.Я. Маршалок, А.А. Миронов, О.А. Миронова, Л.А. Мытарева, И.Е. Никулина, Е.Н. Орлова, В.Г. Пансков, А.Г. Пауль, Р.А. Петухова, М.Р. Пинская, Г.А. Плавинская, А.И. Погорлецкий, Н.В. Покровская, А.В. Половян, В.В. Понкратов, Е.В. Поролло, Е.П. Проскура, Д.Н. Серебрянский, Е.Е. Смирнова, Н.А. Соловьева, Д.А. Татаркин, Ф.П. Ткачик, М.А. Троянская, Н.Н. Тюпакова, Ю.Г. Тюрина, Д.Ю. Федотов, А.Ф. Ханафеев, Ф.Ф. Ханафеев, Е.С. Цепилова

Рецензенты:

академик РАН, доктор экономических наук, профессор *А.И. Татаркин*
(директор Института экономики УрО РАН)
академик НАН Украины, доктор экономических наук, профессор *В.П. Вишневецкий*
(зам. директора Института экономики промышленности НАН Украины)

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития:
Ф63 монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / [И.А. Майбуров и др.]; под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 415 с. — (Серия «Magister»).

И. Майбуров, Игорь Анатольевич.
И. Иванов, Юрий Борисович.

ISBN 978-5-238-02718-0

Агентство СІР РГБ

Проведен анализ теоретических проблем фискального федерализма. Рассмотрены принципы и особенности построения российской модели фискального федерализма. Сформулированы проблемы развития налоговой политики в целях обеспечения субфедеральных бюджетов стабильными доходными источниками. Исследована роль федеральных налогов в формировании доходов субфедеральных бюджетов. Рассмотрены специальные налоговые режимы как потенциальный источник доходов субфедеральных бюджетов. Исследованы проблемы и перспективы развития субфедерального налогообложения.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей экономических специальностей вузов, а также специалистов в сфере федеративных отношений и налогообложения.

ББК 65.261.41-18(2Рос)

ISBN 978-5-238-02718-0

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2015

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Воспроизведение всей книги или какой-либо ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Научный редактор **Майбуров Игорь Анатольевич** — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового и налогового менеджмента, директор департамента финансов Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (г. Екатеринбург) — п. 4.1, 5.8

Научный редактор **Иванов Юрий Борисович** — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Украины, заместитель директора по научной работе Научно-исследовательского центра промышленных проблем развития НАН Украины (г. Харьков) — п. 3.2

Баннова Кристина Алексеевна — кандидат экономических наук, ассистент кафедры менеджмента Томского политехнического университета (г. Томск) — п. 3.5

Белозеров Сергей Анатольевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой управления рисками и страхования Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) — п. 3.10

Бочарова Ольга Федоровна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов Кубанского государственного аграрного университета (г. Краснодар) — п. 4.3

Быков Степан Сергеевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и таможенного дела Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) — п. 3.8

Валигура Владимир Андреевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и фискальной политики Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 3.4

Вылкова Елена Сергеевна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета (г. Санкт-Петербург) — п. 2.3

Гончаренко Любовь Ивановна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 5.4

Горский Игорь Васильевич — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 1.9

Гринкевич Анастасия Михайловна — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и налогообложения Национального исследовательского Томского государственного университета (г. Томск) — п. 4.5

Дербенева Валентина Валерьевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (г. Екатеринбург) — п. 5.6

Десятнюк Оксана Мионовна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры налогов и фискальной политики Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 3.9

Евневич Мария Александровна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики предприятия и предпринимательства Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) — п. 5.9

Ермакова Елена Алексеевна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов Саратовского социально-экономического института (филиала) Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова (г. Саратов) — п. 3.1

Ефименко Татьяна Ивановна — член-корреспондент НАН Украины, доктор экономических наук, профессор, президент Академии финансового управления Министерства финансов Украины (г. Киев) — п. 5.3

Заниздра Мария Юрьевна — кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела экономических проблем экологии и природных ресурсов Института экономики промышленности НАН Украины (г. Донецк) — п. 2.7

Зозуля Валентина Владимировна — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Налоги и налогообложение» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова (г. Москва) — п. 3.7

Иванов Виктор Владимирович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории кредита и финансового менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) — п. 5.1

Иванова Ольга Юрьевна — кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины (г. Харьков) — п. 1.4

Игонина Людмила Лазаревна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Экономика и финансы» Краснодарского филиала Финансового университета при Правительстве РФ (г. Краснодар) — п. 1.2, 2.5

Касперович Юлия Владимировна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры финансов и кредита Межрегиональной Академии управления персоналом, налоговый консультант (г. Киев) — п. 1.3

Кизыма Андрей Ярославович — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и фискальной политики Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 1.1

Киреева Елена Федоровна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой налогов и налогообложения Белорусского государственного экономического университета (г. Минск) — п. 4.6

Киреенко Анна Павловна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой налогов и таможенного дела Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) — п. 3.11

Коляда Татьяна Анатольевна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры финансов Национального университета государственной налоговой службы Украины (г. Ирпень) — п. 2.2

- Крисоватый Андрей Игоревич** — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой налогов и фискальной политики, ректор Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 1.5
- Кузнецов Николай Григорьевич** — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории, первый проректор по учебной работе Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (г. Ростов-на-Дону) — п. 2.8
- Лаврентьева Елена Александровна** — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой налогообложения и бухгалтерского учета Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова (г. Санкт-Петербург) — п. 5.7
- Леонтьева Юлия Владимировна** — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (г. Екатеринбург) — п. 5.8
- Маршалок Тарас Ярославович** — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и фискальной политики Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 1.1
- Мионов Алексей Александрович** — кандидат экономических наук, экономист 1-й категории Волго-Вятского главного управления Центрального Банка Российской Федерации (г. Йошкар-Ола) — п. 2.4
- Мионова Ольга Алексеевна** — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой бухгалтерского учета, налогов и экономической безопасности Поволжского государственного технологического университета (г. Йошкар-Ола) — п. 4.7, 5.10
- Мытарева Лейла Акифовна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры теории финансов, кредита и налогообложения Волгоградского государственного университета (г. Волгоград) — п. 3.10
- Никулина Ирина Евгеньевна** — доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Томского политехнического университета (г. Томск) — п. 3.5
- Орлова Елена Николаевна** — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налогов и таможенного дела Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) — п. 3.3
- Пансков Владимир Георгиевич** — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ, профессор кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 1.8
- Пауль Алексей Георгиевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Воронежского государственного университета (г. Воронеж) — п. 2.1
- Петухова Римма Алексеевна** — кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета (г. Санкт-Петербург) — п. 5.5

Пинская Миляуша Рашитовна — доктор экономических наук, доцент, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 2.9

Плавинская Галина Алексеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогообложения и бухгалтерского учета Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова (г. Санкт-Петербург) — п. 5.7

Погорлецкий Александр Игоревич — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры мировой экономики Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) — п. 1.7

Покровская Наталья Владимировна — кандидат экономических наук, доцент кафедры теории кредита и финансового менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург) — п. 5.1

Половян Алексей Владимирович — кандидат экономических наук, доцент, заведующий отделом экономических проблем экологии и природных ресурсов Института экономики промышленности НАН Украины (г. Донецк) — п. 2.7

Понкратов Вадим Витальевич — кандидат экономических наук, доцент, директор центра финансовой политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 3.6

Поролло Елена Валентиновна — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (г. Ростов-на-Дону) — п. 5.11

Проскура Екатерина Петровна — доктор экономических наук, доцент кафедры аудита Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана (г. Киев) — п. 4.2

Серебрянский Дмитрий Николаевич — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, директор Научно-исследовательского института финансового права Национального университета государственной налоговой службы Украины (г. Ирпень) — п. 5.2

Смирнова Елена Евгеньевна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — п. 4.4

Соловьева Наталья Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Воронежского государственного университета (г. Воронеж) — п. 2.1

Татаркин Денис Александрович — кандидат экономических наук, заведующий сектором финансов и стратегического развития Института экономики Уральского отделения РАН (г. Екатеринбург) — п. 1.6

Ткачик Федор Петрович — кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и фискальной политики Тернопольского национального экономического университета (г. Тернополь) — п. 3.9

Троянская Мария Александровна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета (г. Оренбург) — п. 3.1

Тюпакова Нина Николаевна — доктор экономических наук, профессор кафедры финансов Кубанского государственного аграрного университета (г. Краснодар) — п. 4.3

Тюрина Юлия Габдрашитовна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета (г. Оренбург) — п. 2.6

Федотов Дмитрий Юрьевич — доктор экономических наук, доцент, декан факультета налогов и таможенного дела Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) — п. 2.10

Ханафеев Альберт Фаридович — кандидат экономических наук, директор научно-консалтингового центра (г. Йошкар-Ола) — п. 4.7

Ханафеев Фарид Файзрахманович — доктор экономических наук, профессор, руководитель УФНС России по Республике Марий Эл (г. Йошкар-Ола) — п. 2.4, 5.10

Цепилова Елена Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры регионального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва) — п. 2.8

Глава 1. Развитие теоретических аспектов фискального федерализма	3
1.1. Сущность и особенности фискального федерализма и фискального унитаризма	3
1.2. Теоретическое обоснование эффектов децентрализации	9
1.3. Современные модели бюджетно-налогового регулирования	19
1.4. Концептуальный подход к реформированию налогово-бюджетных отношений	30
1.5. Налоговое регулирование в контексте фискального федерализма	39
1.6. Принципы функционирования налогового федерализма	48
1.7. Фискальный федерализм в контексте современных геополитических тенденций в мировой экономике	56
1.8. Фискальный федерализм и самостоятельность региональных и местных бюджетов	71
1.9. Особенности российской модели фискального федерализма	84
Глава 2. Субфедеральные бюджеты и налоговая политика	91
2.1. Противоречия бюджетного и налогового законодательств как источник проблем субфедеральных бюджетов	91
2.2. Тенденции межбюджетных финансовых потоков	98
2.3. Диагностика налогового состояния регионов	106
2.4. Факторы формирования и модель управления налоговым потенциалом в регионах и муниципалитетах	113
2.5. Оценка налогового потенциала территорий	119
2.6. Оценка взаимосвязи налогово-бюджетных показателей и социально-экономического развития российских регионов	128
2.7. Моделирование взаимосвязи налогово-бюджетных показателей и социально-экономического развития региона (на примере Донецкой области)	137
2.8. Субфедеральные налоги в налоговых системах: мировой опыт	147

2.9. Искажение эффектов налоговой конкуренции на субфедеральном уровне: проблемы и пути решения	153
2.10. Налоговый механизм обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов	160

Глава 3. Федеральные налоги в формировании доходов субфедеральных бюджетов **172**

3.1. Расщепляемые федеральные налоги как источник доходов субфедеральных бюджетов	172
3.2. Закрепленные общегосударственные налоги	180
3.3. НДС как значимый источник доходов субфедеральных бюджетов	188
3.4. Налог на прибыль: практика реализации совместной налоговой базы	197
3.5. Институт консолидированных групп налогоплательщиков: роль в перемещении территориальной налоговой базы	206
3.6. Ресурсные налоги как перспективный источник доходов субфедеральных бюджетов	217
3.7. Акцизные налоги: проблемы и перспективы повышения фискальной значимости	227
3.8. Значение налоговых льгот по НДС в финансировании субфедеральных расходов	232
3.9. Активизация фискальных и социальных эффектов субфедерального налогообложения	244
3.10. В поисках рациональной структуры налоговой нагрузки на население	252
3.11. Перспективы повышения заинтересованности регионов в сборе федеральных налогов	259

Глава 4. Специальные налоговые режимы как потенциальный источник доходов субфедеральных бюджетов **270**

4.1. Специальные налоговые режимы в налогообложении малого бизнеса	270
4.2. Опыт применения упрощенной системы налогообложения	280
4.3. Проблемы и перспективы совершенствования единого сельскохозяйственного налога	285
4.4. Патентная система налогообложения: истоки возникновения и развития	291
	413

4.5. Проблемы и перспективы совершенствования патентной системы налогообложения	296
4.6. Особые режимы налогообложения малого бизнеса: опыт применения в Республике Беларусь	302
4.7. Проблемы налогового администрирования специальных налоговых режимов	309

Глава 5. Проблемы и перспективы развития субфедерального налогообложения 317

5.1. Теория и практика местного налогообложения	317
5.2. Характеристика форм фискального обеспечения местных бюджетов	327
5.3. Социализация налоговой политики органов местного самоуправления	339
5.4. Парафискалитеты в доходах органов местного самоуправления	348
5.5. Проблемы и перспективы совершенствования налогообложения имущества физических лиц	356
5.6. Проблемы и перспективы совершенствования налогообложения имущества организаций	364
5.7. Проблемы и перспективы совершенствования налогообложения транспорта	372
5.8. Транспортный налог как перспективный источник субфедеральных дорожных фондов	380
5.9. Проблемы и перспективы совершенствования земельного налогообложения	390
5.10. Проблемы налогового администрирования региональных налогов	399
5.11. Проблемы налогового администрирования местных налогов	404

Выводы. Мы считаем, что при распределении налоговых доходов и полномочий в государстве с иерархической системой управления более эффективен подход, основанный на реализации принципа множественности налогов на каждом уровне налоговой системы. С учетом рассмотренных классических принципов к распределению налоговых полномочий и анализа с позиций теории общественного выбора мы предлагаем два основных правила распределения налоговых полномочий, на которые следует ориентироваться при принятии решений:

1) субфедеральные органы власти в интересах обеспечения стабильности налоговых доходов и реализации эффективной бюджетной политики, включая вопросы децентрализованного контроля за бюджетными расходами, должны обладать достаточными полномочиями по регулированию основных бюджет о формирующих налогов;

2) субфедеральные органы власти должны обладать возможностью влиять на объем налоговых поступлений путем принятия собственных решений в области налоговой политики в пределах, установленных федеральным законодательством (например, через изменение региональной налоговой ставки, предоставление региональных налоговых льгот). При ответственном поведении субфедеральные власти могут наиболее эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении инструменты налоговой политики, стимулировать приоритетные направления регионального социально-экономического развития.

1.7. Фискальный федерализм в контексте современных геополитических тенденций в мировой экономике

Репутация державы точнее всего определяется суммой,
которую она способна взять в долг.
Уинстон Черчилль

В мировой тренд сейчас вновь вернулась геополитика, под которой мы понимаем сознательно проводимую или спонтанно формирующуюся политику государств, в той степени, в которой она связана с географическими и территориальными факторами¹. Методы реализации геополитики при этом традиционно опираются на военно-политическую силу государства и доминирующее значение территориально-географического фактора в обеспечении национальной безопасности.

Особенностью текущего момента развития является то, что новые противоречия геополитического характера возникают уже не только между странами, как это было ранее, но и между регионами внутри отдельно взятых государств, подверженных сепаратистским настроениям (наглядными примерами совсем недавнего прошлого здесь могут служить как официальные, так и непризнанные референдумы о самоопределении Шотландии и Каталонии, а также незатухающий конфликт в Донбассе). Очевидно, что в основе конфликта регионов новейшего времени лежат в том числе и фискальные проблемы, представляющие собой следствие взаимоотношений в рам-

¹ *Геополитика* // Отечественные записки. 2002. № 3 (4). URL: [http://www.strana-oz.ru/2002/3/ geo-politika](http://www.strana-oz.ru/2002/3/geo-politika)

ках действующей в той или иной стране модели организации бюджетных и налоговых отношений.

Поскольку в настоящее время влияние политического (и в особенности геополитического) фактора не всегда должным образом учитывается¹, а в условиях развития современной системы мирохозяйственных связей именно ему придают большое значение многие экономисты и политологи, то, на наш взгляд, следует принять данные обстоятельства во внимание и в оценке бюджетной и налоговой политики страны. Для Российской Федерации, экономическая модель развития которой в настоящее время подвергается серьезным испытаниям ввиду резкого снижения мировых цен на нефть и начала новой конфронтации с Западом из-за украинских событий, стабильность развития регионов и территориальной целостности страны, очевидно, в немалой степени зависит и от устойчивости действующей централизованной модели фискального федерализма к воздействию внешних и внутренних факторов. В рамках данного исследования мы поставим вопрос о своевременности и необходимости переосмысления нынешней российской модели фискального федерализма, приведя в качестве аргументов примеры из опыта ряда стран мира, уже испытавших на себе сепаратизм регионов, несогласных с централизацией бюджетной и налоговой системы страны.

Общая характеристика различных моделей налогового взаимодействия центральных, региональных и местных властей. В настоящее время в ведущих странах мира можно выделить две основные модели фискального взаимодействия центральных, региональных и местных властей:

1) *централизованную (унитарную) модель*, характеризующуюся ключевой ролью центрального правительства страны в системе межбюджетных и налоговых отношений с властями нижестоящих уровней;

2) *децентрализованную (федеративную) модель*, в рамках которой регионам и коммунам дается большая финансовая самостоятельность, включая расширенные возможности использования налогового суверенитета (в последнем случае речь идет о, так называемом, *фискальном федерализме*). Выбор той или иной модели обусловлен как историческими особенностями развития страны с соответствующим закрепленным в национальной Конституции статусом, так и современными тенденциями к преобразованиям в бюджетной и налоговой системе страны исходя из ее текущих потребностей.

В таблице 1.4 мы представили примеры шести ведущих развитых стран мира, которые являются типичными представителями либо централизованной (унитарной), либо децентрализованной (федеративной) модели бюджетного и налогового устройства, а также могут в процессе своего экономического развития менять направление вектора своей фискальной и налоговой политики. Так, если США, Германия и Швейцарию можно считать характерными примерами федеративных государств с неизменно высокой степенью децентрализации национальных бюджетных и налоговых систем, то Великобритания и Франция являются типичными представителями унитарных стран с централизованной структурой государственных финансов, включая налогообложение.

¹ На это особо указывали многие участники дискуссий в рамках и Гайдаровского форума — 2015 в Москве, и Всемирного экономического форума в Давосе, проходивших в январе 2015 г.

Таблица 1.4. Структура налоговых поступлений консолидированного бюджета в странах с разными моделями фискальных взаимоотношений центрального правительства и регионов (доля федеральных, региональных и местных налогов, % совокупных налоговых поступлений консолидированного бюджета)¹

Федеративные государства с высокой степенью децентрализации налоговой системы							Унитарные государства с высокой степенью централизации налоговой системы						
Налоговые поступления бюджетов различных уровней	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.	Налоговые поступления бюджетов различных уровней	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.
США							Великобритания						
Федеральные налоги	69,3	66,8	66,9	69,2	63,1	65,7	Федеральные налоги	89,4	93,0	96,0	95,3	94,9	95,1
Региональные налоги	18,8	19,7	19,9	18,7	20,4	20,0	Региональные налоги	—	—	—	—	—	—
Местные налоги	11,9	13,5	12,2	12,1	16,5	14,3	Местные налоги	10,6	7,0	4,0	4,7	5,1	4,9
Германия							Франция						
Федеральные налоги	68,3	70,0	71,0	70,8	71,0	69,9	Федеральные налоги	92,9	90,7	89,9	88,5	89,3	87,1
Региональные налоги	22,6	21,5	21,6	21,7	21,1	21,9	Региональные налоги	—	—	—	—	—	—
Местные налоги	9,1	8,5	7,4	7,5	7,9	8,2	Местные налоги	7,1	9,3	10,1	11,5	10,7	12,9
Швейцария							Унитарные государства с сильной ролью регионов						
							Испания						
Федеральные налоги	55,7	57,9	61,8	59,4	60,2	60,2	Федеральные налоги	95,2	87,4	83,2	69,5	72,3	64,6
Региональные налоги	25,7	24,6	20,2	24,8	24,5	24,6	Региональные налоги	—	4,8	7,7	21,8	18,2	25,4
Местные налоги	18,6	17,5	16,0	15,8	15,3	15,2	Местные налоги	4,8	7,8	9,1	8,7	9,5	10,0

Напротив, Испания в своем развитии на историческом промежутке времени с 1980 по 2013 гг. (эти данные отражены в табл. 1.4) претерпела существенные изменения в действующей в ней модели организации фискальных отношений, последовательно перейдя от централизованной к децентрализованной структуре национальной бюджетной и налоговой системы. Хотя по Конституции Испания не является федеративным государством, но в настоящее время для нее характерен высокий уровень децентрализации регионов, что проявляется в том числе и в структуре налоговых поступлений бюджетов всех уровней, очень близкой по состоянию на 2013 г. к показателям США, Германии и Швейцарии (в 1980 г. Испания, напротив, по структуре налоговых поступлений бюджетов различных уровней соответствовала уровню Великобритании и Франции).

¹ Составлено по: *OECD Fiscal Decentralisation Database*. URL: http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1

Один из первых выводов, который уже можно сделать, заключается в том, что в зависимости от текущих потребностей экономического развития страна может менять модель фискальных отношений с централизованной на децентрализованную. Это особенно актуально с учетом роста геополитических рисков проявления сепаратизма регионов (для Испании такие тенденции традиционно сильны в Каталонии и в Стране Басков, которым предоставлены широкие полномочия автономии в составе унитарной по Конституции страны).

Анализ структуры налоговых поступлений. Попробуем теперь разобраться, существуют ли закономерности в структуре налоговой системы по видам налогов и приносимых данными налогами поступлений в консолидированный бюджет.

Для этого обратимся к анализу табл. 1.5, в которой по состоянию на 2012 г. для уже известных нам стран — с федеративной, унитарной и автономно-региональной моделями бюджетного и налогового устройства — представлены пропорции налоговых поступлений консолидированного бюджета. Сразу же можно обратить внимание на то, что явно видимых различий между сопоставляемыми государствами не наблюдается. Напротив, более похожими по структуре налоговых поступлений консолидированного бюджета по видам налогов являются страны схожих макроэкономических моделей развития: неолиберальные англосаксонские экономики (США и Великобритания) с одной стороны и социально-рыночные хозяйства (Германия, Франция, Испания) и Швейцария — с другой.

Таблица 1.5. Структура налоговых поступлений консолидированного бюджета в странах с разными моделями фискальных взаимоотношений центра и регионов, % всех налогов, 2012 г.¹

Страна	Налоги на доходы и прибыль	Социальные налоги и сборы	Налоги на заработную плату	Налоги на имущество	Налоги на товары и услуги	Прочие налоги	Таможенные пошлины в странах Европейского Союза
<i>Федеративные государства</i>							
США	47,9	22,3	0,0	11,8	17,9	0,0	...
Германия	30,4	38,3	0,0	2,4	28,4	0,0	0,4
Швейцария	45,6	24,9	0,0	6,6	22,9	0,0	...
<i>Унитарные государства с сильной ролью регионов</i>							
Испания	29,9	35,8	0,0	6,3	26,6	1,0	0,4
<i>Унитарные государства</i>							
Великобритания	35,6	19,1	0,0	11,9	32,9	0,0	0,5
Франция	23,7	37,4	3,2	8,5	24,5	2,5	0,2

¹ Составлено по: *Revenue Statistics 1965—2013*. [S.1.]: OECD, 2014. P. 93. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2014_rev_stats-2014-en-fi#page95

Вместе с тем достаточно высокая доля налогов на доходы и прибыль в федеративных государствах и государствах с сильной ролью ряда регионов (30—48% против 24—36% в унитарных странах) может быть объяснена тем фактом, что субъекты федерации (штаты в США, земли в Германии, кантоны в Швейцарии, некоторые территории в Испании) наделены дополнительными полномочиями по установлению соответствующей надбавки к ставке основного федерального налога на прибыль или индивидуального подоходного налога.

Германия. Так, к примеру, в Германии наряду с основной ставкой налога на прибыль, взимаемой в федеральный бюджет (базовая ставка налога в 15% плюс ставка, так называемого, «налога на солидарность» в размере 5,5%¹), применяется дополнительный торговый (промышленный) налог (*Gewerbesteuer*), зависящий от региона базирования компании и варьирующийся от 7 до 17% размера прибыли². Промысловый налог дает необходимый маневр немецким регионам в привлечении предпринимательской активности на свою территорию, обеспечивая определенный уровень налоговой конкуренции территорий³.

Швейцария. Подобная практика действует и в Швейцарии, где базовая ставка прямого федерального налога для компаний (FD, по сути, — налог на прибыль компаний) составляет 8,5%, но с учетом дополнительной ставки кантонального и муниципального налогов на прибыль она в совокупности может варьироваться от 12,5 до 24%⁴. Такая система налогообложения бизнеса дает возможность регионам и муниципалитетам самостоятельно определять ставку налогообложения компаний в зависимости от потребностей данной территории. Кроме того, в Швейцарии аналогичный порядок налогообложения применяется и в отношении физических лиц, которые платят подоходные налоги по разным ставкам в зависимости от кантона и муниципалитета проживания. Подобный порядок налогообложения влечет за собой налоговую конкуренцию субъектов федерации и коммун, от которой в конечном случае в выигрыше остаются все стороны данного процесса: и налогоплательщики, и территории, и центральное правительство страны.

США. В этой стране хотя и нет особых условий налогообложения для корпораций и физических лиц в отдельных штатах, но нерезидентам можно воспользоваться благоприятными условиями регистрации офшорных компаний в штате Делавэр (по существу освобождаемых от американского налогообложения на доходы, получаемые за пределами страны). Кроме того, в Делавэре отсутствуют налоги с продаж⁵. В рамках предоставленных штатам достаточно широких прав на возможность введения региональных налогов отдельные из них (к примеру, Колорадо или Вашингтон), пользуясь своим налоговым суверенитетом в рамках федеративной модели устройства финансовой системы, ввели ряд экзотических на первый взгляд налогов, в том числе налоги на легкие наркотики (марихуану), хотя Верховным судом США подобные налоги и были признаны неконституционными. По расчетам экспертов, поступления от налогов на

¹ Надбавка за солидарность представляет собой надбавку к основной ставке налога, взимаемую с целью обеспечения бюджетных поступлений федерального правительства для выравнивания экономического развития западной и восточной частей страны после объединения Германии в 1990 г.

² *Worldwide Tax Summaries. Corporate Taxes 2013/14.* [S.l.]: Price Waterhouse Coopers, 2013. P. 695.

³ С учетом *Gewerbesteuer* эффективная ставка налога на прибыль в Германии достигает: в Мюнхене — 33%, Франкфурте — 32, а в Берлине — 30,2%.

⁴ URL: <http://www.worldwide-tax.com/>

⁵ *Делавэр.* URL: <http://www.gloffs.com/delaware.htm>

марихуану в масштабах всей страны могли бы быть довольно существенными, достигая в общей сложности 3 млрд. долл.¹.

Испания. Особый режим налогообложения действует и в Стране Басков, где в соответствии с законом от 23 мая 2002 г. три области данного региона — Алава, Бискайя и Гипускоа — имеют право на установление собственного уровня налогов, отличающегося от налогообложения в остальной части страны. При этом ставка налога на прибыль может быть понижена до 24—28% (базовая ставка налога на прибыль в Испании составляет 30%).² Все это делает север Испании более привлекательным регионом для ведения бизнеса, по сравнению с соседними областями, не имеющими подобных налоговых преференций. Возможно, исходя из соображений расширенных налоговых полномочий данного региона Страна Басков в 2014 г. не проявила ранее свойственного для нее сепаратизма в отношениях с центром в отличие от Каталонии, не имеющей подобного особого режима налогообложения.

Великобритания. Напротив, унитарные государства, в особенности Великобритания, в своей модели централизованного налогообложения упор как на основные источники поступлений консолидированного правительства делают не только на налоги на доходы и прибыль, но и на налоги на имущество, а также на налоги на товары и услуги. При этом в Великобритании ярко выражен акцент на налогообложение физических лиц с повышенным уровнем доходов (вспомним антикризисный опыт применения максимальной ставки индивидуального подоходного налога в размере 50%), больше потребляющих и имеющих дорогую недвижимость. В последнем случае регионы местонахождения данной собственности могут рассчитывать на определенные высокие поступления налогов на имущество в территориальные бюджеты. Тем не менее отсутствие масштабных льгот налогового характера для некоторых административно-политических частей Соединенного Королевства, в особенности для пользующейся наибольшей автономией Шотландии, как показала практика, способно породить недовольство населения и бизнеса, рассчитывающих на больший уровень децентрализации финансовой и налоговой системы. Соответственно, в 2014 г. и испанская Каталония, и Шотландия оказались в центре серьезных геополитических рисков, возникших в том числе и по причине пренебрежения центральными правительствами Испании и Великобритании стремлений регионов к финансовой независимости от центра.

Таблица 1.6, в которую наряду с уже рассмотренными выше странами мы внесли Россию (федеративную страну) и Украину (унитарное государство), позволяет на примере подоходных налогов увидеть и оценить основные различия между странами с централизованными и децентрализованными моделями фискальных взаимоотношений центра и регионов.

¹ В США подсчитали, сколько налогов даст легализация марихуаны. URL: <http://kanna.biz/news/v-ssha-podschitali-skolko-nalogov-dast-legalizaciya-marihuany>

² *Worldwide Tax Summaries. Corporate Taxes 2013/14.*[S.l.]: PriceWaterhouseCoopers, 2013. P. 1889.

Таблица 1.6. Уровень подоходного налогообложения в странах с разными моделями фискальных взаимоотношений центра и регионов (на начало 2015 г.)¹

Страна	Ставки налогов, %	
	на прибыль компаний	на доходы физических лиц
<i>Федеративные государства</i>		
США	15—35 (основные ставки); особые условия налогообложения для нерезидентов в Штате Делавэр	0—39,6
Германия	30—33 (эффективные ставки)	14—45
Швейцария	12,5—24 (в зависимости от кантона и муниципалитета)	0—11,5 (прямой федеральный налог)
Россия	20 (может быть понижена в субъектах федерации до 15,5)	13% (основная ставка)
<i>Унитарные государства с сильной ролью регионов</i>		
Испания	30 (24—28 для Страны Басков)	24,75—52 (в ряде автономных регионов может быть повышена до 56)
<i>Унитарные государства</i>		
Великобритания	20 (с 1 апреля 2015 г.)	0—45
Франция	33,33	5,5—41
Украина	16	15 / 17

Как следует из табл. 1.6, федеративные страны и унитарные государства с сильной ролью регионов предлагают разный характер налогообложения юридических и физических лиц на своей территории, причем делается это в том числе и с учетом диспропорций регионального развития. Единообразие налогообложения в унитарных государствах, в свою очередь, не учитывает неоднородность доходов регионов и не позволяет регионам проявлять самостоятельность в налоговой конкуренции за привлечение на свою территорию капиталов, инвестиций и индивидуальных налогоплательщиков. Подобная политика становится не слишком дальновидной в условиях роста геополитических рисков в современном мире, в особенности сепаратизма.

Сепаратизм регионов в современных условиях: необходимость изменений национальной налоговой политике. События 2014 г., констатировавшие наличие проблемы сепаратизма регионов, в том числе фискального, наиболее отчетливо проявились в трех унитарных странах мира — Украине, Великобритании и Испании. Если в двух последних случаях геополитические изменения удалось взять под контроль и соответствующие риски нивелировать, то в ситуации вокруг Украины про-

¹ Составлено по: *Worldwide Tax Summaries. Corporate Taxes 2013/14.*[S.l.]: Price Waterhouse Coopers, 2013; URL: <http://www.worldwide-tax.com/>

цесс стал неуправляемым. Рассмотрим происшедшее с точки зрения существующих в данных государствах моделей фискальных отношений центра и регионов.

Украина. Абстрагируясь от вмешательства в ситуацию в Украине внешних участников конфликта, следует признать ранее существовавшие в стране диспропорции в региональном развитии.

Наибольшим экономическим потенциалом в стране по состоянию на 2013 г. обладали Харьковская, Днепропетровская и Полтавская области, являвшиеся основными донорами центрального бюджета страны. Главными дотационными регионами были Киевская, Донецкая и Луганская области (см. рис. 1.15)¹. При этом дотационность Донецкой и Луганской областей объяснялись как существенными субсидиями угольщикам региона из центра, так и особенностями устройства налоговой системы Украины, в рамках которой основные налоги уплачивались не по месту фактической деятельности компаний, а по месту их регистрации — в Киеве или же в офшорных юрисдикциях (к примеру, на Донбассе до вооруженного конфликта весьма успешно действовал холдинг «Метинвест» Р. Ахметова, поступления от которого в бюджет региона были несопоставимо малы). Понятно, что такая ситуация не могла не вызывать негативной реакции местного населения, ошибочно считавшего, что Центр (Киев) несправедливо лишает Донбасс тех налоговых доходов, которые он зарабатывает.

Вместе с тем, на стадии начала развития конфликта на востоке Украины (еще до событий мая 2014 г.) звучали весьма разумные предложения, сводившиеся к необходимости децентрализации страны и ее бюджетно-налоговой системы, в особенности касающиеся приданию Донбассу большей автономии, в том числе и в области налогообложения. Кроме того, подчеркивались региональные диспропорции в развитии регионов Украины, вызванные тем, что налоги на доходы физических лиц удерживаются по месту работы граждан, а не по месту их фактического проживания (к примеру, когда физическое лицо работает в Киеве, а проживает на территории Киевской или же близлежащих областей в пределах быстрой транспортной доступности украинской столицы)². К сожалению, те сигналы о вынесении вопроса о федерализации Украины на рассмотрение во временно созданный сразу после Майдана Кабинет Министров и Верховную Раду остались без внимания.

Очевидно, что вовремя скорректированная правительством страны политика на федерализацию, предполагающая переход к созданию децентрализованной бюджетной и налоговой системы Украины с расширенными налоговыми полномочиями властей регионов и муниципальных органов управления, принесла бы более позитивные результаты. Пока же, несмотря на весьма умеренные ставки подоходных налогов в Украине, страна не представляет интереса для иностранных корпоративных и частных инвесторов из-за своей геополитической неопределенности, а компании, владельцами которых являются резиденты Украины, равно как и персонифицированные владельцы капиталов украинского происхождения предпочитают по традиции вести бизнес через офшорные юрисдикции или же платить свои основные налоги в Киеве по месту регистрации компаний.

Дятликович В. Львов не кормить, шахтеров тоже // Русский репортер. 2014. № 10 (338). 13 марта.
URL: http://expert.ru/russian_reporter/2014/10/lvov-ne-kormit-shahterov-tozhe/

² В частности, этому был посвящен доклад бывшего премьер-министра Украины Ю.И. Еханурова на XIV Международной научно-практической конференции «Конкурентоспособность национальной экономики», проходившей в Киевском национальном университете им. Т. Шевченко 28 апреля 2014 г. (участником данной конференции был и автор этих строк).

Уровень дотационности украинских регионов (январь—июнь 2013 г.).

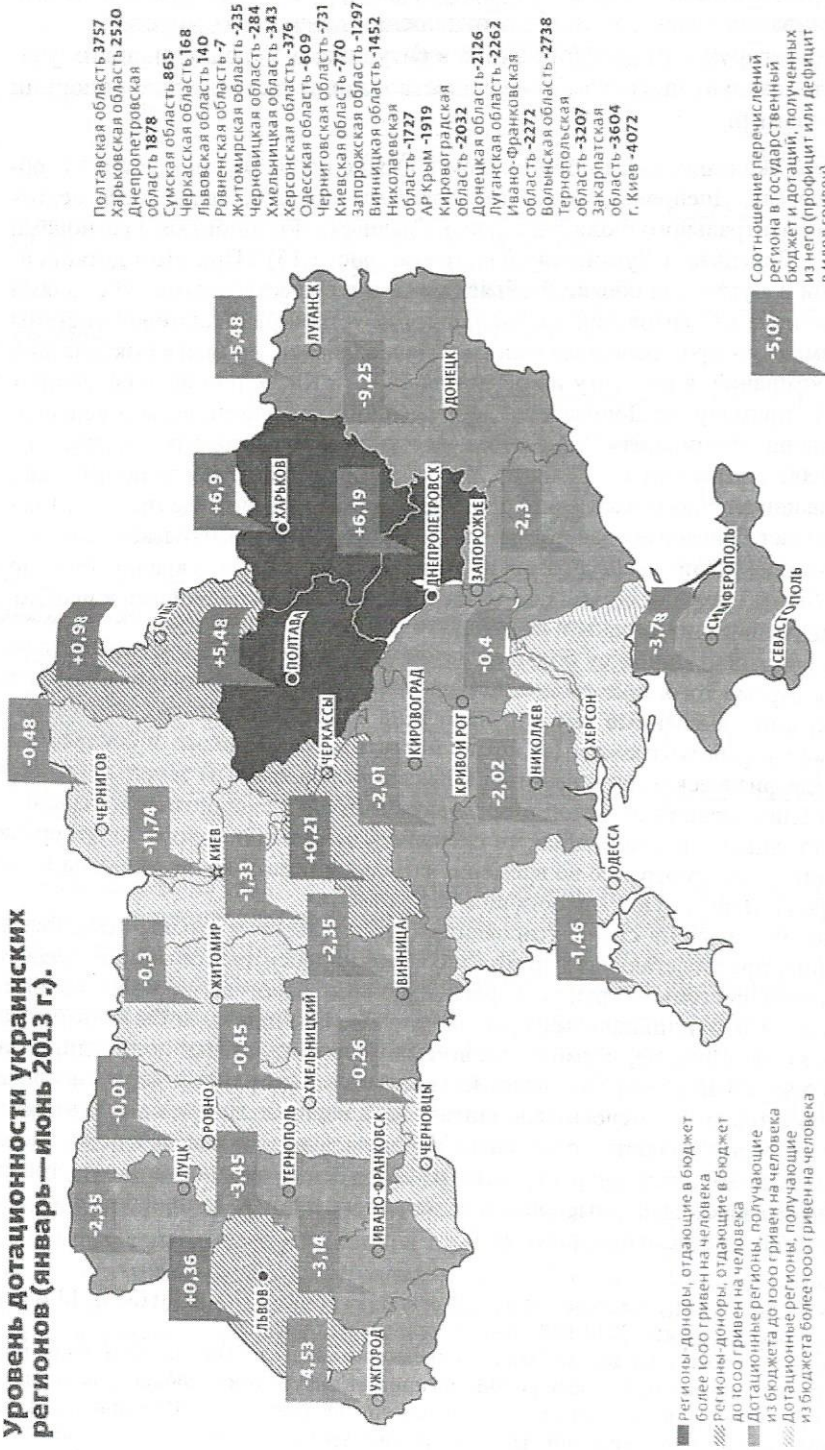


Рис. 1.15. Характеристика регионов Украины по степени донорства (дотационности), январь — июнь 2013 г. ¹

¹ Источник: http://expert.ru/russian_reporter/2014/10/lov-ne-kormit-shahterov-tozhe/mc/1a/227455/

Великобритания. 18 сентября 2014 г. состоялся официальный референдум о выходе Шотландии из состава Соединенного Королевства. Совсем незадолго до даты проведения референдума социологические опросы свидетельствовали о том, что независимость Шотландии поддерживают 51% ее жителей¹. Среди мотивов отделения от Великобритании назывались и более стабильные макроэкономические показатели Шотландии (выше, чем у Великобритании в целом темпы роста ВВП, ниже уровень безработицы и дефицит бюджета), и надежды на нефтяную и газовую промышленность как драйвер шотландской экономики. Действительно, большая часть месторождений добываемых Великобританией нефти и газа находится в Северном море, а центром нефтегазовой промышленности Соединенного Королевства является Абердин. Кроме того, в рамках унитарной модели фискальных отношений центра и регионов, действующей в Великобритании, для обоснования доводов сепаратистов были и налоговые резоны.

В части налогообложения прибыли в Великобритании применительно к доходам, полученным от добычи нефти и газа, действуют особые правила. Если базовая ставка налога на прибыль британских компаний осенью 2014 г. была 21% (с 1 апреля 2015 г. ставка понижается до 20%), то для компаний, добывающих нефть и газ на шельфе Северного моря, она составляет уже 30%. Кроме того, для месторождений, разработка которых началась до 16 марта 1993 г., действует специальный налог на доходы от добычи нефти (petroleum reventax) в размере 50%.² В случае победы сторонники независимости Шотландии рассчитывали на перенаправление данных налоговых поступлений из бюджета Соединенного Королевства в бюджет новообразованного государства.

Стоит признать, что если бы Шотландия, равно как Англия, Уэльс и Северная Ирландия обладали бы большей автономией в вопросах установления налогов на прибыль компаний, действующих на их территории, получая при этом доходы в региональные бюджеты не в качестве трансфертов из центрального бюджета страны, а напрямую в виде соответствующих налоговых поступлений, то аргументов у сепаратистов стало бы меньше. Кроме того, если бы референдум о самоопределении Шотландии проводился в январе 2015 г., когда цены на нефть приблизились к отметке 45 долл. за баррель и по этой причине нефтяная промышленность Великобритании (и Шотландии!) оказалась в глубоком кризисе³, то за сохранение региона в составе Соединенного Королевства, скорее всего, выступило бы намного больше жителей, чем число проголосовавших «за» 18 сентября 2014 г. (55%)⁴.

Если допустить, что по итогам референдума Шотландия стала бы независимым государством, то это существенно увеличило бы геополитические риски в Европе и усилило бы сепаратистские тенденции в Евросоюзе, ведь вслед за Шотландией к подобному референдуму была готова и испанская провинция Каталония. Главный во-

¹ Количество сторонников независимости Шотландии впервые превысило число противников отделения. URL: <http://www.finmarket.ru/database/news/3807124>

² Worldwide Tax Summaries. Corporate Taxes 2013/14. [S. l.]: Price Waterhouse Coopers, 2013. P. 2118.

³ Нефтяная отрасль Великобритании в глубоком кризисе. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/51172>

⁴ Если в столице Шотландии — Эдинбурге — против выхода из Великобритании проголосовало 60% жителей (почти такие же результаты были отмечены и в городе газовиков и нефтяников Абердине), то в крупнейшем шотландском городе Глазго большинство — почти 54% — поддержало сепаратистов (см.: *Scotland Decides*. URL: <http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results>).

прос, который беспокоил накануне шотландского референдума инвесторов — это перспективы сохранения британского фунта стерлингов в расчетах между Шотландией и остальными странами мира. Из-за повышения геополитических рисков накануне референдума в контракты, заключаемые с шотландскими компаниями, даже начали включаться особая оговорка на случай выхода региона из состава Великобритании.¹

Какие же уроки можно извлечь из шотландского кейса? С точки зрения модели фискальных отношений в Великобритании ответ очевиден: ее следует пересматривать, передавая все больше полномочий от центрального правительства, в том числе налоговых, регионам. Не случайно по итогам референдума премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон особо подчеркнул, что вопрос о дополнительных правах в сборе и получении налогов, распределении расходов и повышении благосостояния для Шотландии остается на повестке дня.²

Испания. Вскоре после шотландского референдума 2014 г. референдум о независимости региона должна была провести и испанская Каталония. Хотя Каталония, начиная с 2006 г., уже добилась для себя широких полномочий, в том числе и вправе распоряжаться всеми местными налогами и половиной центральных налогов, собранных в провинции³, но как наиболее развитый регион Испании она стремилась к обретению еще большего суверенитета. В части налогообложения претензии Каталонии к центральному правительству можно объяснить тем фактом, что в вопросах налогообложения прибыли компаний, равно как и в вопросах индивидуального подоходного налогообложения, менее успешная в экономическом отношении Страна Басков получила отдельные полномочия, а наиболее технологичная и промышленно развитая область страны такими возможностями не обладает.

Хотя в отличие от унитарной модели фискальных отношений, действующей в Великобритании, жители Каталонии фактически ближе к децентрализованной бюджетно-налоговой модели федеративных государств, но, как и население Шотландии, они считали себя обделенными из-за того, что существенная часть доходов провинции направляется в центральный бюджет страны для перераспределения среди убыточных регионов.

Ситуацию, в которой Каталония пребывала и раньше (недовольство политикой центральных властей страны Барселона проявляет еще с 1479 г.⁴), обострил глобальный экономический кризис, начавшийся в 2008 г. Каталония существенно пострадала и от падения цен на недвижимость (регион Барселоны — место, любимое многими международными инвесторами в недвижимость), и от последствий долгового кризиса Еврзоны (как регион-донор, она вынуждена покрывать существенно возросшие долги Мадрида). Таким образом, к традиционному-историческому сепаратизму каталонцев, объясняемому их высоким национальным самосознанием, во втором десятилетии XXI в. добавилось недовольство политикой жесткой экономии центра-

¹ Грядущий референдум в Шотландии вызвал опасения у инвесторов. URL: [http://www. finmarket.ru/database/news/3810845](http://www.finmarket.ru/database/news/3810845)

² Набережнов Г. Противники отделения Шотландии победили на референдуме. URL: <http://pda.top.rbc.ru/politics/19/09/2014/950003.shtml>

³ Каталония добилась широкой автономии. URL: <http://lenta.ru/news/2006/01/23/catalonia/>

⁴ Хенкин С. Испания: испытание Каталонией. URL: http://www.perspektivy.info/book/panija_ispytaniye_katalonijej_2013-01-14.htm

ных властей страны, ущемлявших Барселону недостаточностью трансфертов Мадрида на социальные и инфраструктурные программы региона. В итоге протестные сепаратистские настроения получили широкую поддержку жителей провинции.

Несмотря на то, что сроки референдума о независимости Каталонии были назначены местным правительством еще в конце 2013 г. (референдум должен был быть проведен в ноябре 2014 г.), Конституционный суд Испании признал решение региональных властей недействительным и запретил регионам страны в одностороннем порядке ставить вопрос о суверенитете. Очевидно, что объяснением такого шага судебной системы Испании стало стремление понизить градус геополитической напряженности в Европе, особенно с учетом ранее приведенных референдумов о самоопределении Крыма и Шотландии. Действительно, выделение Каталонии из состава Испании стало бы тяжелым испытанием не только для испанцев и каталонцев, но и для всей Еврозоны, угрожая стабильности евро и запуская новые ростки сепаратизма (ближайшим последователем Каталонии в ее стремлении к независимости могла бы стать, к примеру, Страна Басков). Тем не менее отмененный референдум все-таки состоялся 9 ноября 2014 г., но уже не в официальном статусе, а как символическое голосование — опрос населения Каталонии, не имеющее юридической силы. На этом голосовании 80% жителей провинции высказались за независимость.

Каковы же уроки плебисцита о независимости по-каталонски? На наш взгляд, вывод для центрального правительства Испании должен быть таким же, как и по итогам событий в Украине и в Шотландии: необходимо большее перераспределение полномочий между центром и регионами, переход к полноценной децентрализованной модели фискальных отношений центра и регионов, предполагающей независимость местных властей от Мадрида в установлении ряда налогов и расходовании собираемых за счет данных налогов средств (в частности, речь может идти о региональных ставках налога на прибыль).

Перспективы совершенствования фискального федерализма в России с учетом зарубежного опыта. Как мы убедились, референдумы о независимости Шотландии и Каталонии, а также сепаратизм непризнанных Донецкой и Луганской «народных республик» на юго-востоке Украины, внесшие свой вклад в эскалацию геополитического фактора в мире в 2014 г., свидетельствуют о необходимости перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами, в том числе в налоговой сфере. С учетом данных уроков многим странам мира, включая Россию, нужно переосмыслить действующую модель фискального федерализма, поставить под сомнение неоспоримый приоритет решений центра в налоговой политике.

Хотя Россия является федеративным государством с децентрализованной бюджетно-налоговой системой, доля федерального бюджета в структуре совокупных поступлений доходов консолидированного правительства достаточно высока и превышает общие платежи, направляемые в бюджеты регионов (табл. 1.7). Вместе с тем регионы оставляют себе большую часть налога на прибыль (региональной составляющей ставки которого они могут варьировать), почти весь налог на доходы физических лиц, существенную часть акцизов, все совокупные налоги и все налоги на имущество.

Таблица 1.7. Структура поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации по уровням бюджетной системы, в процентах в 2014 г. (по состоянию на 01.11.2014 г.)

Источники доходов (=100%) в том числе:	Доля поступлений, %			
	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
ВСЕГО ДОХОДОВ,	44,8	27,3	23,8	4,5
в том числе:				
Налог на прибыль	17,3	82,7	—	—
Налог на доходы физических лиц	0,4	99,6	—	—
Налог на доходы физических лиц	—	—	100,0	—
Страховые взносы на обязательное медицинское страхование	—	—	—	—
НДС на товары и услуги, реализованные на территории РФ	99,7	0,3	—	—
Акцизы	51,7	48,3	—	—
НДС на товары, ввезенные на территорию РФ	99,9	0,1	—	—
Налоги на совокупный доход	—	100,0	—	—
Налоги на имущество	—	100,0	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых	98,5	1,5	—	—
Таможенные пошлины	100,0	—	—	—
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	0,8	28,5	45,1	25,6

¹ Источник: Министерство финансов РФ. URL: http://info.minfin.ru/kons_doh.php

В табл. 1.8 налоговые поступления бюджетной системы России за 2013 г. разделены между федеральным бюджетом, доля которого составляет 46,4%, и консолидированными бюджетами субъектов РФ (их доля — 53,6%). Эти цифры свидетельствуют о том, что на первый взгляд степень централизации налоговой системы России оказывается даже ниже, чем в таких федеративных государствах как США, Германия и Швейцария. Тем не менее в доходах федерального бюджета существенная роль отводится таможенным пошлинам, с учетом которых пропорция налоговых доходов и таможенных платежей между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ меняется уже на 63,1: 36,9, а это уже оказывается очень близко к показателям Испании, проблемы которой мы только что охарактеризовали.

Таблица 1.8. Структура налоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г., млрд руб.¹

Наименование налогов	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
Налог на прибыль	352,2	1719,7
Налог на доходы физических лиц	—	2499,1
НДС	3539,0	0,4
Акцизы	524,4	491,4
Налоги на совокупный доход	—	292,8
Налоги на имущество	—	900,7
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	2554,8	43,2
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	5101,2 (46,4%)	5904,1 (53,6%)
Доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины)	5011,0	—

Следует учесть, что по итогам 2013 г. в России, по данным Счетной палаты, насчитывалось всего лишь 10 регионов-доноров из 83 субъектов Федерации, причем только четыре из них могли полностью самостоятельно, без поддержки центра, компенсировать собственные расходы (к ним относятся Москва, Санкт-Петербург, Московская область и Ненецкий автономный округ)². Насколько это отвечает интересам региональной стабильности страны, которая вступает в глубокий и продолжительный экономический кризис?

На наш взгляд, ситуация в наиболее благополучных регионах России, в особенности в Москве и Санкт-Петербурге может быть вполне сопоставима с шотландской или каталонской: жители двух столиц — самых передовых и комфортных для проживания городов РФ — с усилением рецессии в экономике и возможным на этом фоне ужесточением фискальной политики властей вполне могут проявить недовольство и консолидироваться вокруг тех же самых идей большей налоговой автономии от центра, как это уже было в Великобритании и Испании.

¹ Составлено по: Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm

² Число регионов-доноров в России упало вдвое. URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/25/donors/>

Конечно, реальное самоопределение данных территорий в данном случае едва ли встанет на повестку дня, в том числе и ввиду зависимости Москвы и Санкт-Петербурга от ресурсов остальной части России, но нелояльность жителей этих городов центральному правительству может вызвать «парад суверенитетов» остальных регионов, как это уже наблюдалось в 1990-е годы. Учитывая эти обстоятельства, которые могут обернуться серьезными геополитическими рисками в случае ослабления центра, и федеральное правительство, и власти на местах должны иметь наготове план действий, который должен консолидировать российские регионы перед лицом экономического кризиса, а также в условиях возможной эскалации геополитической напряженности в отношениях между Россией и Западом.

Рекомендации для России. Что же можно порекомендовать в свете перспектив совершенствования фискального федерализма в России? Очевидно, не стоит «изобретать велосипед» и искать собственный тернистый путь развития налоговой системы, особенно с учетом того, что в последние годы Россия достаточно успешно копировала в своей налоговой политике передовой опыт ведущих стран мира. В данной связи для России может быть полезной модель расширенного налогового суверенитета субъектов федерации / конфедерации (кантонов, земель, штатов) в Швейцарии, Германии и США, позволяющая устанавливать ряд налогов в соответствии с потребностями на местах, без согласований с центром. При этом необходимо снижать уровень и долю налогов, поступающих в пользу федерального правительства, более справедливо распределяя налоговые поступления между регионами и центром. Помня об уроках Шотландии и Каталонии, необходимо достаточно трепетно относиться к богатым регионам — донорам, от лояльности которых зависит степень общей консолидации нации, особенно перед лицом экономического кризиса и новых геополитических угроз.

Определенные шансы на лучший исход у России имеются: руководствуясь собственными интересами, регионы уже по факту вводят разного рода квазиналоги, правовой статус которых не определен Налоговым Кодексом РФ (в настоящее время их число достигает не менее 20¹), а в 2015 г. некоторые из них готовы провести эксперимент с введением на местах торгового сбора (по крайней мере, это планируется сделать в Москве). В случае возможного ухудшения ситуации в национальной экономике стабилизатором бюджетных поступлений мог бы стать и региональный налог с продаж. Кроме того, серьезный ориентир в стремлении регионов к самостоятельной налоговой политике содержится и в сетевой модели налогового регулирования, задатки которой в России уже имеются². Самое главное при этом для федеральных властей — поддерживать разумные фискальные инициативы на местах, ориентировать регионы на большую свободу налогового маневра и не допускать накопления нерешаемых противоречий между центром и субъектами федерации в налоговой сфере.

¹ Такие расчеты приводил В. Зарипов из «Пепеляев Групп» в своем докладе на налоговой секции Гайдаровского форума — 2015 в Москве 15 января 2015 г. Примером подобных региональных квазиналогов может служить обязательный по своей сути «взнос на капитальный ремонт» в северной столице, установленный Законом Санкт-Петербурга от 11.12.2013 г. № 690—120 «О капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге».

² *Погорлецкий А.И., Сутырин С.Ф.* Перспективы становления системы глобального налогового регулирования // Вестник С.-Петербург. ун-та. Сер. 5. 2010. Вып. 2. С. 47—59.

Выводы. На основе анализа резонирующей напряженности в мире и Великобритании, Исландии и других местах, в том числе в странах, которые могут изменить налоговых отношениях; **В-третьих,** свобода в государствах (США, Германия) политическую стабильность субъектов федерации (конфедерации); **В-четвертых,** от стран унитарной модели консолидировать движение геополитических сил; **В-пятых,** несмотря на децентрализацию отдельные ее благосостояние (Санкт-Петербург) из-за фискальной разницы уровней развития федерального правительства суверенитета отдельных субъектов; **В-шестых,** гарантии в России могут быть созданы государственные организации децентрализации федеративных

1.8. Фискальный федерализм

Хотя российская экономика далека от совершенства. При этом существовала теоретическая база действовавшей системы налогообложения. При этом систему к реализации и совершенствованию. Вследствие

Выводы. На основании изложенного можно сформулировать следующие положения резюмирующего характера.

Во-первых, проявление сепаратизма регионов, усилившего геополитическую напряженность в мире в 2014 г., было характерно для унитарных государств (Украина, Великобритания, Испания) в условиях недостаточного внимания центра к политике на местах, в том числе и в налоговой сфере;

Во-вторых, как показывает опыт Испании, в течение примерно четверти века страна может изменить характер централизации национальной системы бюджетных и налоговых отношений, предоставив больше фискальной и налоговой автономии регионам;

В-третьих, свобода маневра в налоговой политике регионов в федеративных государствах (США, Германия, Швейцария) обеспечивает их финансовую и геополитическую стабильность, препятствуя проявлению сепаратистских тенденций субъектов федерации (конфедерации);

В-четвертых, отсутствие расширенного налогового суверенитета регионов в странах унитарной модели организации бюджетной и налоговой системы способно инициировать движение регионов на самоопределение, опасное по своим негативным геополитическим последствиям;

В-пятых, несмотря на формально федеративное устройство России, гарантирующее децентрализованный характер бюджетной и налоговой системы страны, отдельные ее благополучные регионы-доноры (в особенности Москва и Санкт-Петербург) из-за фактической централизации фискальных взаимоотношений властей разных уровней могут проявлять растущее недовольство налоговой политикой федерального правительства и выступать за предоставление расширенного налогового суверенитета отдельным субъектам федерации;

В-шестых, гарантией дальнейшей стабильности модели фискального федерализма в России могло бы стать принятие во внимание негативного опыта централизации государственных финансов в унитарных странах (Великобритания, Испания), которое повышает геополитические риски, а также следование позитивному опыту организации децентрализованной бюджетной и налоговой системы в ведущих развитых федеративных государствах мира (таких как США, Германия, Швейцария).

1.8. Фискальный федерализм и самостоятельность региональных и местных бюджетов

Если бы опыт можно было продать по себестоимости, мы бы стали миллионерами.
Эбигайл ван Берен

Хотя российская налоговая система существует более 20 лет, она все еще далека от совершенства. При ее создании в 1991 г. в стране практически полностью отсутствовала теоретическая основа налогообложения. Поэтому она была сформирована на базе действовавших в то время западных, и прежде всего германской, моделей налогообложения. При этом была сделана попытка приспособить вновь создаваемую систему к реалиям сложившегося в российской экономике условиям ее функционирования. Вследствие этого российская налоговая система постоянно совер-

Монография

Фискальный федерализм
Проблемы и перспективы развития

Под редакцией
Игоря Анатольевича Майбурова,
Юрия Борисовича Иванова

Редактор **Т.М. Дубович**
Оригинал-макет *Н.В. Спасской*
Оформление художника *А.П. Яковлева*

Подписано в печать 14.05.2015 (с готовых ps-файлов)
Изд. № 2513
Формат 70×100 1/16
Бумага офсетная
Гарнитура Arial Narrow
Усл. печ. л. 33,8. Уч.-изд. л. 33,0
Тираж 1000 экз.
Заказ 3532.

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор **В.Н. Закаидзе**

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-15
Тел./факс: 8-499-740-60-14
E-mail: unity@unity-dana.ru
www.unity-dana.ru

Отпечатано в цифровой типографии «Буки Веди»
105066, Москва, ул. Новорязанская, д. 38, стр. 1, пом. IV

Монография подготовлена
коллективом ведущих отечественных
специалистов в сфере налогообложения
с целью формирования облика новой
магистерской дисциплины



www.unity-dana.ru



ISBN 978-5-238-02718-0



9 785238 027180