

## **Содержание:**

# **ВВЕДЕНИЕ**

В курсовой работе рассмотрен порядок реализации методологической основы бюджетного федерализма через призму межбюджетных отношений на примере основного инструмента реализации межбюджетной политики - трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций).

Актуальность выбранной темы подтверждается нарушением принципа прозрачности общественных финансов, что находит отражение в нецелевом расходовании бюджетных средств, в поведении субфедеральных и субрегиональных уровней бюджетной системы в отношениях с субъектами хозяйствования и государственными структурами в плоскости государственного управления, степень бюрократизации которого указывает на отсутствие ориентации на развитие бюджетного потенциала территории.

Целью данной курсовой работы является раскрыть сущность, роль и основные проявления бюджетного федерализма, рассмотреть основные модели данного инструмента через призму основных показателей состояния межбюджетных отношений: уровня и качества учета факторов развития отдельных территориальных субъектов при распределении финансовой поддержки в государственном бюджете.

Задачей исследования является рассмотрение теоретических аспектов бюджетного федерализма в управлении различными типами и моделями межбюджетных отношений, а так же на практическом примере провести анализ качества финансового выравнивания, как одной из основной функции бюджетной системы РФ.

Методологической базой исследования являются труды российских авторов в области бюджетной системы, в том числе данные гос.статистики,

принципах бюджетной политики, в том числе нормативно-правовая база в отношении исследуемого предмета.

Структура работы соответствует логике исследования и включает в себя введение, теоретическую часть, практическую часть, заключение, список использованной литературы.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

## **1.1 Сущность и типы бюджетного федерализма**

Обратимся к самому понятию “федерализм” (лат. feoduos – объединение, союз, союз) – форма административно-территориальной организации государства, в том числе и внутренних межправительственных отношений, при которой высшие административно-территориальные единицы имеют определенную политическую самостоятельность. Составные части федерации – это своеобразные государство подобные образования, которые называют ее субъектами. Они сохраняют самостоятельность, создают единые федеральные государственные органы, единое гражданство и федеральную армию и в большинстве своем имеют аналогичные права с самой федерацией.

С точки зрения бюджетной системы учеными выделяется такой феномен организации межбюджетных отношений как фискальный или бюджетный федерализм.

Развитие идеи бюджетного федерализма является неразрывным с идеями бюджетной децентрализации и нашел свое отражение в трудах В. Оутса (“Фискальный федерализм”, “Политическая экономия фискального федерализма”), Г. Масгрейва (“Очерки фискального федерализма”), Г. Роузена (“Исследование штатных и локальных публичных финансов”). Шумахера (“Фискальный федерализм в ФРГ”), Ш. Бланкарта (“Анализ немецкого фискального федерализма”), Б. Фрая и Г. Айхенберга (“Дискуссионные вопросы политико-экономических перспектив федерализма” и “Новый федерализм: идея”) и других всемирно известных ученых.

На сегодня в профессиональных источниках не существует окончательного трактовка дефиниции "бюджетный федерализм". Свидетельством этого является плюрализм взглядов украинских и зарубежных ученых относительно понятия и сущности бюджетного федерализма (см. табл. 1).

## Таблица 1 - Трактовка российскими и зарубежными учеными понятия "бюджетный федерализм"

Автор	Определение термина
Т. Грицюк	Бюджетный федерализм - это система отношений, направленных на поиск баланса интересов федерации и ее субъектов с целью достижения устойчивого территориального развития и обеспечения доступности потребления основных общественных благ населения
Н. Ермасова	Бюджетный федерализм - это политико-экономическая категория взаимоотношений между бюджетами разных уровней, которая способствует справедливому распределению ресурсов, достижению экономической эффективности в данной государственной системе и обеспечению баланса экономических и политических интересов в обществе
А. Игудин	Бюджетный федерализм - это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения последних между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом субъектов федерации при низкой самодостаточности территориальных бюджетов, исходя из необходимости сочетания общегосударственных интересов и интересов населения
Н. Кропівцова	Бюджетный федерализм - не только форма внутренних межправительственных финансовых отношений, это и определенная философия организации политических отношений между различными уровнями власти

- Кэмпбелл Р.  
Макконел,  
Стэнли Л.  
Брю
- Бюджетный федерализм - система трансфертов (дотаций), на основе которой федеральное правительство делится своими доходами с правительствами штатов и местными органами власти
- П. Рассел
- Бюджетный федерализм - трансферт богатства путем уравнительных платежей от "имущих" и "неимущих" провинций с целью передачи доходов, достаточных для обеспечения сравнительно приемлемых уровней общественных услуг за более-менее допустимых уровней налогообложения
- Гавре С.  
Росен
- Бюджетный федерализм - это правильное распределение сфер деятельности за правительственными уровнями
- Джозеф Е.  
Стиглиц
- Бюджетный федерализм - это финансовое взаимодействие разных уровней власти
- А. Сунцова
- Бюджетный федерализм - это не только форма внутренних межправительственных финансовых отношений, это и определенная философия организации политических отношений между различными уровнями власти
- К. Шоуп
- Бюджетный федерализм - сложный комплекс налоговых кредитов, распределения налогов, финансовых пособий и гарантов, который соединяет муниципалитеты со штатом или провинцией, а штаты и провинцию с вершиной - национальным правительством
- С. Юрий, В.  
Федосов
- Бюджетный федерализм - это передача полномочий, функций и компетентности от центрального правительства до органов местного самоуправления, что сопровождается передачей соответствующих финансовых ресурсов

Чтобы понять сущность бюджетного федерализма, следует выяснить, на каких принципах он основывается. На основе информации в таблице приведен перечень общих принципов бюджетного федерализма:

- 1) территориальная организация власти должна включать в себя центральный, региональный и местный уровни власти;
- 2) единство бюджетной системы, несмотря на выделение нескольких уровней бюджетов;
- 3) согласование интересов центральной власти и органов местного самоуправления в части бюджетно-налоговой политики и разграничения расходных полномочий;
- 4) закрепление за каждым уровнем власти на законодательном уровне соответствующих расходных полномочий, а также бюджетной ответственности;
- 5) финансовая независимость каждого уровня власти – законодательное закрепление источников доходов за каждым уровнем бюджетов в объемах, необходимых для финансирования расходных полномочий;
- 6) обеспечение выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы, как по вертикальным, так и горизонтальным делениями, при недопущении трансферта дополнительных или неиспользованных доходов в бюджеты высшего уровня;
- 7) утверждение единых для каждого уровня бюджетов прозрачных и понятных методов регулирования бюджетной системы;
- 8) самостоятельность и равноправие каждого бюджета, которая прежде всего воплощается в самостоятельности местного бюджетного процесса (определении направлений использования бюджетных средств, налоговом регулировании, контроле за исполнением бюджета со стороны исполнительных органов власти и тому подобное).

На сегодня, в профессиональной литературе не существует единой точки зрения ученых относительно проблематики моделей бюджетного федерализма их групп и видов. Например, Л. Миргородская и О. Сунцова выделяют две основные группы моделей бюджетного федерализма [7, 16]:

- 1) децентрализованные модели (к примеру, в США) - характеризуются большой фискальной автономией региональных и местных властей, слабостью связей между

различными уровнями власти; центральная власть фактически не занимается проблемами финансового выравнивания, мало обращает внимания на фискальные дисбалансы в развитии отдельных территорий.

Местная власть при такой модели должен полагаться прежде всего на собственные силы;

2) кооперативные модели (например, в Австрии, ФРГ, Скандинавских странах) - характеризуются тесным сотрудничеством разных уровней власти, активной политикой центральной власти в вопросах преодоления фискальных дисбалансов на разных уровнях управления и финансового выравнивания. Центральная власть активно заботится об обеспеченности единых стандартов общественных услуг в пределах всей территории государства.

Более широкую классификацию моделей бюджетного федерализма приведено Ю. Барским [1]. В частности, он классифицирует их по следующим классификационным признакам:

1. По способу разграничения доходов между уровнями бюджетной системы:

- американская - большая часть расходов по каждому из бюджетных уровней финансируется за счет собственных источников (США);

- канадская - классический социально-ориентированный бюджетный федерализм. Местные органы власти имеют собственные налоги и пользуются правом добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке (Канада, Швейцария, Австрия);

- немецкий - межбюджетные отношения базируются на "общих" налогах, поступления по которым распределяется между всеми уровнями бюджетной системы. Прямая финансовая помощь из бюджетов высшего уровня относительно небольшая, одна существуют федеральные и совместные программы регионального развития (Германия, РФ);

- китайский - налоги собираются региональными властями, центр определяет частично по формуле, но чаще всего по согласию сколько кому оставить (Китай).

2. По соотношению преимуществ и недостатков централизации власти:

- распределительная модель бюджетно-налоговых взаимоотношений - распределение доходов используется в качестве инструмента регулирования "неравных" условий жизни (Германия);

- модель "конкурирующего" федерализма - каждый регион и муниципалитет конкурируют и могут проводить собственную бюджетную политику (США).

### 3. По типу организации:

- децентрализованные модели - функционирование двух относительно независимых уровней государственной власти федерального и субфедерального (США, Канада);

- кооперативные модели - делается ставка на совместное использование федерально-региональных налогов. Избыточная централизация налоговых функций ведет к ограничению финансовой самостоятельности региональных и местных органов власти (Германия, Швейцария, РФ).

### 4. По способу местного самоуправления:

- англосаксонская - высокий уровень автономии местного управления, отсутствие органов государственной власти местного уровня (Австралия, США, Канада, Великобритания);

- континентальная - сочетание местного самоуправления и местных администраций, ограниченная автономия местного самоуправления (Франция, Италия, Испания);

- смешанная - сочетание элементов англосаксонской и континентальной модели (Германия, Австрия, Япония, РФ).

Преобразования же местных бюджетов в эффективный инструмент социально-экономического развития административно-территориальных единиц возможно после выполнения следующих основных задач [11]:

- укрепление финансовой основы местного самоуправления;
- повышение эффективности процесса формирования расходной части местных бюджетов и децентрализация управления бюджетными средствами;
- совершенствование системы регулирования межбюджетных отношений;
- внедрение планирования местных бюджетов на среднесрочную перспективу;
- усиление инвестиционной составляющей местных бюджетов;
- повышение эффективности управления средствами местных бюджетов и усиления контроля и ответственности за соблюдение бюджетного законодательства;

- обеспечение прозрачности процесса формирования и исполнения местных бюджетов.

Таким образом, бюджетный федерализм целесообразно охарактеризовать, по нашему мнению, как законодательно закреплены отношения центральной власти и органов местного самоуправления по поводу распределения доходных источников и расходных полномочий на финансирование публичных услуг на основе их высочайшего качества, максимальной доступности, целесообразности, востребованности и экономичности, с обязательным соблюдением принципа финансовой независимости каждого уровня власти.

То есть бюджетный федерализм направлен на предоставление гражданам доступных публичных услуг надлежащего качества за объективную цену путем достижения рационального распределения расходных полномочий и всегда ограниченных доходов бюджета между центральной и местной властью с достижением баланса интересов потребителей услуг, налогоплательщиков, политических партий, общественных организаций и других властных институций.

## **1.2 Характеристика типов и моделей бюджетного федерализма**

Рассматривая теоретические подходы к формированию моделей фискальной децентрализации, следует отметить, что мировая наука и практика уже имеют существенные наработки в данном вопросе. **Так, Г.В. Марченко и А.В. Мачульский [1]** выделяют три типа организации бюджетной системы для государств с федеративным устройством: централизованная, децентрализованная и комбинированная. При централизованном типе разграничение полномочий между уровнями власти по расходам, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов, а самостоятельность функционирования нижестоящих уровней бюджетов сведена к минимуму. Децентрализованные типы организации бюджетной системы строятся на признании высокой степени самостоятельности региональных и местных бюджетов. Для комбинированной модели бюджетного федерализма характерны такие черты, как использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания; повышенная ответственность федерального центра за создание условий для социально-экономического развития регионов, что ограничивает самостоятельность региональных властей и обуславливает

необходимость контроля со стороны федеральных органов власти; значительная роль бюджетных трансфертов из бюджетов высшего уровня бюджетам низшего уровня для регулирования и бюджетного выравнивания регионов [1].

На сегодня выделяют два основных типа моделей фискальной децентрализации - конкурентную (или децентрализованную) и кооперативную. Характерным является то, что самым ярким примером конкурентной модели является американская, а кооперативной - немецкая модели, поэтому их иногда так и называют.

Конкурентная модель предполагает, что макроэкономическая стабилизация и перераспределение национального дохода относятся к сфере деятельности центрального правительства, а функция распределения ресурсов делится между уровнями власти. Кроме того, она предусматривает предоставление полномочий налогообложения различным уровням власти в соответствии с указанным распределением функций и признает высокую степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Для кооперативной модели характерны сравнительно более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, повышения роли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе и национальных, активная политика горизонтального бюджетного выравнивания, повышенная ответственность центра за состояние региональных государственных финансов [2, с. 30].

С другой стороны, в мире существуют государства с различными типами федеративного устройства, для каждого из которых характерна своя модель бюджетного федерализма. Принципиальных моделей бюджетного федерализма выделяют пять: советская, китайская, американская, канадская и немецкая [3].

1) Советская модель на сегодня не функционирует на практике и имеет исключительно исторический интерес. Она характеризовалась единым бюджетом, что составлялся по принципу «матрешки» - высшие уровни власти утверждали бюджеты низших уровней власти, как результат получался государственный бюджет СССР. Расходы были расписаны сверху донизу без возможности изменений. Каждому бюджету были приписаны доходы, покрывающие утвержденные расходы. О бюджетной самостоятельности региональной и местной власти речи не шло. Китайская модель фактически является разновидностью советской модели. Налоги собираются региональными властями, центр определяет по формулам и согласованию объемы финансирования местной власти. Практикуются задания по перечислению налоговых платежей в центральный бюджет.

2) Конкурентная американская модель строится на относительно большой самостоятельности отдельных штатов и считается классической моделью бюджетного федерализма. В США отсутствует система горизонтального долевого распределения доходов. Большинство федеральных субсидий штатам зависит от объемов долевого финансирования штатными и местными органами власти. Такая политика не направлена на выравнивание социально-экономических условий жизнедеятельности регионов, а способствует развитию прежде всего богатых штатов. Отдельные штаты имеют право осуществлять собственную налоговую политику.

3) Канадская модель бюджетного федерализма схожа с американской моделью и фактически является ее социально-ориентированной разновидностью. Провинции вправе принимать законы по всем региональным и местным вопросам и самостоятельно определять собственную налоговую политику [5, с. 13]. В канадской модели бюджетного федерализма, в отличие от американской, важную роль играют процессы выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности населения. Критерием выделения трансфертов в Канаде служит степень отставания финансовой обеспеченности провинций от среднего уровня по стране [6].

4) Немецкая модель бюджетного федерализма - характерная черта является растущая тенденция к равномерности распределения ресурсов между землями.

Бюджетная система базируется на общих налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями (налог на заработную плату, прямой налог с дохода граждан, налог с доходов корпораций, непрямой налог с дивидендов и процентных прибылей, налог на добавленную стоимость). Однако существуют и такие налоги, которые применяют только один уровень власти. Расходные полномочия между всеми уровнями власти в Германии распределены в соответствии с принципами классического бюджетного федерализма [7].

5) Модели бюджетного федерализма стран ЕС

В Венгрии в 1970-1980 годах проводились эксперименты по децентрализации власти, объединения местных органов власти и введение региональных подходов к предоставлению общественных услуг [10]. Хотя эти эксперименты на их начальных этапах не имели особого успеха, однако впоследствии, в начале 90-х годов, накопленный опыт позволил успешно завершить процесс децентрализации власти во время переходного периода в Венгрии.

Аналогичные процессы наблюдались в Польше - еще программа коммунистической партии «Солидарность» предусматривала реформы по реструктуризации центральной власти в стране с одновременным предоставлением большей финансовой самостоятельности местным органам. В частности предусматривалось предоставление местным советам прямых полномочий и освобождения их от иерархической структуры государственной администрации, предоставление муниципальным органам статуса юридического лица и соответствующих прав собственности, ограничение государственного управления и вмешательства в местные дела, предоставление местным властям полномочий на создание межмуниципальных ассоциаций, создания стабильных, контролируемых органами местной власти систем финансирования и бюджетов [10].

В некоторых центрально европейских странах имела место переуступка государственных расходов. Так, в Чехии управление больницами было передано региональным властям, полномочия относительно образования, здравоохранения, путей были переданы субнациональной власти в Польше, а в Венгрии - в отношении образования [11, с. 16].

Английские специалисты Г. Хьюз и С. Смит [13], исследуя бюджетные системы страны Организации Экономического Сотрудничества и Развития, сгруппировали их в четыре группы по схожести подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенностями философии бюджетного федерализма, соотношению ролей центральной и субнациональной власти.

В первую группу были включены три федеративных - Австралия, Канада, СПИА и два унитарных - Великобритания и Япония государства. Эта группа характеризуется относительно большей самостоятельностью региональных и местных властей, опирающихся на широкие налоговые полномочия.

Вторая группа включает страны с особенно большой долей участия нецентральной властей в финансировании социальных расходов, а именно: Данию, Норвегию, Швецию, Финляндию.

В третью группу входят федеративные страны Западной Европы: Австрия, Германия, Швейцария, имеющих существенный степень автономности бюджетов разного уровня в соединении с развитой системой их сотрудничества. Страны четвертой группы характеризуются значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета (Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания).

Согласно подходу распределения помощи местной власти также выделяют три модели фискальной децентрализации консервативную, квази-реформаторскую, радикальную.

Консервативная модель предусматривает утверждение объемов помощи местной власти на основе показателей предыдущих лет с учетом текущих изменений и усилением концентрации трансфертов в регионах, которые особенно нуждаются в такой помощи. Квази-реформаторский вариант базируется на расчете индекса бюджетных расходов на душу населения (показатель удельных затрат).

Радикальная модель предусматривает фиксацию средних нормативов распределения по косвенным налогам между центром и регионами, определение общей суммы бюджетных поступлений от них, распределение региональной части между регионами так, чтобы на 1 человека приходился равный объем отчислений с учетом индекса бюджетных расходов. После этого между регионами распределяется общая сумма этих налогов, первый показатель делится на второй.

Таким образом, можно предложить следующие классификацию моделей бюджетной классификации(табл..2)

Таблица 2

#### Классификация моделей фискального федерализма

Признак	Типы моделей фискального федерализма
Объем и содержание полномочий местной власти	Конкурентная (США, Канада); кооперативная (Германия)
Эволюционно-территориальные особенности бюджетной системы	Традиционные модели (американская, канадская, немецкая, советская, китайская); нетрадиционные (юридическая автономия с финансовой зависимостью (Бельгия), асимметричная (Испания)); интеграционная модель (структурные фонды СС)

	С высокой степенью самостоятельности местной власти (Австралия, Канада, США, Великобритания, Япония);
Подход к регулированию межбюджетных отношений	с высокой долей участия местных властей в финансировании социальных расходов (Дания. Норвегия. Швеция. Финляндия);
	с существенной степенью автономности бюджетов разного уровня в сочетании с развитой системой их сотрудничества (Австрия. Германия. Швейцария);
	со значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета (Бельгия. Франция. Греция, Италия. Нидерланды. Португалия. Испания)
Степень централизации доходов	С высокой степенью (Германия, Бразилия);
	с невысокой степенью (США. Канада. Китай)
Способ организации бюджетной системы	Централизованная;
	децентрализованная;
	комбинированная
Подход к распределению помощи местной власти	Консервативная;
	квази - реформаторская;
	радикальная

Таким образом, данная классификация показывает, что универсальной модели эффективной фискальной децентрализации разработаны. В мире сегодня функционируют пять основных моделей бюджетного федерализма (американская, канадская, немецкая, советская, китайская) и все страны так или иначе придерживаются позиций одной из них, используют их соединения и адаптированные варианты. Они различаются вследствие институциональных

различий, национальных особенностей социально-экономических систем, поэтому странам в процессе выбора модели фискальной децентрализации и реформировании межбюджетных отношений, перед тем как создавать что-то принципиально новое, целесообразно проводить комплексное исследование богатого зарубежного опыта в этой сфере.

## **ГЛАВА 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И АНАЛИЗ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА РФ**

### **2.1 Бюджетный федерализм в разрезе межбюджетных отношений**

Одним из центральных вопросов в системе политико-территориального устройства Российской Федерации является вопрос распределения государственно-властных полномочий между различными уровнями государственной власти и муниципальными образованиями. Реальные основы современных федеративных отношений в налогово-бюджетной сфере были заложены еще законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Указанные акты формализовали принципы, механизмы формирования и взаимодействия бюджетов публично-правовых образований разных уровней.

Федеративное устройство российского государства предполагает бюджетный федерализм, налоговый федерализм. Бюджетный федерализм, понимаемый как отношения между бюджетами разных уровней, нуждается сегодня в корректировке. Проблема состоит в разграничении уровня доходов, налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Бюджетно-налоговый федерализм базируется на сочетании интересов территориальных бюджетов и федерального бюджета. Налоговым кодексом определяется четкое разграничение налогов по уровням бюджетно-налоговой системы. За региональным и местным уровнями в РФ закрепляются не самые доходные налоги (региональные налоги: транспортный, на игорный бизнес, на имущество организаций), плюс отчисления от федеральных налогов (налог на прибыль организаций).

Сложившийся механизм распределения налогов между уровнями бюджетной системы сегодня не справляется со своей главной задачей – поддержание стабильности экономики. «В современной России распределение доходов по уровням бюджетной системы базируется на сочетании фиксированного, дистрибутивного и нормативного метода. На данном этапе социально-экономического развития РФ такая комбинация неэффективна, она способствует увеличению доли поступлений от федеральных налогов, не стимулируя региональные и местные органы к расширению своего налогового потенциала» [4, с. 87]. Вследствие этого наблюдается сильный разрыв в уровнях обеспеченности налогами собственных доходов бюджетов субъектов РФ.

Ключевое значение в современных условиях для обеспечения финансовой безопасности России как федеративного государства имеют обеспечение экономической безопасности, усиление экономических связей между территориями, обеспечение их устойчивого развития и защита единства экономического пространства на всей территории Российской Федерации. Государственная налоговая политика должна исходить из баланса между объемом налоговых поступлений, аккумулируемых в бюджетах бюджетной системы государства, который должен быть достаточным для полноценного выполнения государством своих функций, и финансовыми потребностями экономических субъектов.

Отношения, связанные с формированием бюджетных ресурсов и их расходованием, в Российской Федерации определяются как «бюджетный федерализм». В рамках бюджетного федерализма распределяют налоговые доходы, что закреплено в Бюджетном кодексе РФ. Налоги, поступая в федеральный бюджет, теряют свой налоговый иммунитет и перечисляются в нижестоящие бюджеты в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» [9]. При анализе налогового федерализма существует также и подход, основанный на том, что налоговый федерализм рассматривается с точки зрения экономической теории как явление объективной реальности, и у которого существуют свои собственные «принципы налогового федерализма» [12, с. 55]. Между тем, рассматривая соотношения понятий «налоговый федерализм» и «бюджетный федерализм», представляется необходимым отталкиваться от системы финансового права.

Под принципом налогового федерализма следует понимать законодательно закрепленный порядок регулирования общественных отношений, связанных с разграничением полномочий между всеми публично-правовыми образованиями в составе Российской Федерации по установлению и введению налогов и сборов, и

осуществлению контроля за их уплатой, сохраняя при этом единую на территории всего государства систему налогов. Иными словами, осуществляется законодательная организация налоговых потоков в соответствии с иерархическими уровнями власти. Принцип налогового федерализма вытекает из норм ч. 3 ст. 75 Конституции РФ, в соответствии с которой «система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом» [3].

Концепция налогово-бюджетного устройства в федеративном государстве заключается в установлении в нормах положительного права налоговых источников доходов и полномочий по бюджетной вертикали, способов перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами бюджетной системы. Важнейшим аспектом анализа сущности налогового федерализма является то, что он находит свое отражение практически во всей налогово-бюджетной системе страны.

Налоговый федерализм является, прежде всего, системой налоговых отношений между федеральным центром и элементами федерации, призванной обеспечить эффективную реализацию своих полномочий каждым уровнем власти при повышении налоговой самообеспеченности территорий федеративного государства. Такая система налоговых отношений должна быть выстроена с учетом политических и экономических интересов Федерации, регионов и муниципальных образований. Налоговый федерализм является преломлением принципа федерализма, закрепленного в Конституции РФ, и проявляется в сфере финансово-правовых отношений. Сущность налогового федерализма лежит не только в плоскости взаимоотношений между бюджетами различных уровней бюджетной системы, но также и в плоскости взаимоотношений между государством и его гражданами, которые возникают при организации налоговых поступлений в доходные части бюджетов бюджетной системы. Современное понимание налоговых отношений между налогоплательщиками и государством предполагает их восприятие как своего рода контрактных, при котором государство призвано производить общественные блага, защищать и гарантировать права и законные интересы налогоплательщиков, а те, в свою очередь, добросовестно исполняют свои налоговые обязанности, подчиняясь правилам государственной формы существования общества. Сформировавшаяся в Российской Федерации на данный момент налоговая система в целом выполняет свою главную функцию, заключающуюся в создании материальной базы в виде централизованных и децентрализованных фондов публичных денежных средств (налоги играют

ведущую роль в формировании доходной базы практически любого бюджета бюджетной системы РФ), используемых для обеспечения деятельности государства. Однако при этом она не предоставляет должной самообеспеченности значительной доли субъектов РФ и подавляющего числа муниципальных образований, не способствует диверсификации экономики.

## **2.2 Проблемы и пути совершенствования бюджетного федерализма**

По мере преодоления последствий мировой рецессии и восстановления экономического роста в большинстве регионов России, реализуемая на текущий момент концепция «один налог – один бюджет», по мнению докладчика, должна быть трансформирована в концепцию «совместного ведения», включающую активное применение совместного использования налогооблагаемых баз и пропорционального расщепления налоговых доходов. При этом дальнейшее совершенствование налогового федерализма в средне- и долгосрочной перспективе должно осуществляться в русле повышения налоговых доходов территорий и расширения полномочий по регулированию налогооблагаемой базы, налоговых ставок, льгот по налогам, зачисляемым в региональные бюджеты. Прежде всего, это касается налога на доходы физических лиц, имущественных налогов, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Кризис еще раз показал, что положительный потенциал «конкурентной» компоненты модели налогового федерализма в России не может быть реализован в полной мере из-за высокой межрегиональной асимметрии. Решением в такой ситуации могло бы стать формирование в России асимметричной модели налогово-бюджетного федерализма, которая характеризуется дифференцированными взаимоотношениями федерального центра и регионов, а также самих регионов между собой.

Асимметричность в распределении доходов и разграничении налоговых полномочий, сбалансированная асимметрией в бюджетных расходах, официально закрепленная в законодательстве, будет полезна, поскольку сократит встречные финансовые потоки и потребность в межбюджетной поддержке.

На сегодняшний день для построения оптимальной модели российского бюджетного федерализма необходимо решить ряд проблем.

Первая проблема затрагивает разграничение расходных полномочий между центром, регионами и муниципальными образованиями. С решением этого вопроса тесно связано и распределение ответственности между различными уровнями государственной власти и повышения эффективности расходования денежных средств. После определения сфер ответственности бюджетов разных уровней встаёт задача установления потребности бюджетов всех уровней в финансовых ресурсах для выполнения своих функций. Решение данных вопросов позволяет создать эффективный механизм разделения доходных источников, прежде всего в части налоговых платежей, который призван стимулировать регионы к развитию своего доходного потенциала.

Вторая проблема заключается в незащищённости доходной части как федерального бюджета, так и территориальных бюджетов. Это объясняется тем, что регионы не всегда выполняют свои бюджетные обязательства, а федеральные органы власти могут менять пропорции распределения налогов, уменьшая этим региональные бюджеты. Поэтому необходимо рационально закрепить доходные источники бюджетов за каждым уровнем бюджетной системы.

Третья проблема касается создания единой системы выравнивания дисбаланса бюджетов. При этом важно принимать во внимание спектр вопросов, который должен быть решён тем или иным субъектом.

Целесообразным было бы устранение встречных финансовых потоков: когда доходы, аккумулируемые на территории, изымаются в вышестоящий бюджет, а затем в форме финансовой помощи, дотаций и субвенций передаются вниз. Согласно действующему механизму межбюджетных отношений в России одновременно наблюдаются два явления: централизация доходов бюджетной системы страны и децентрализация налоговых доходов данной системы.

Опыт организации межбюджетных отношений в зарубежных странах далеко не идеален с точки зрения его заимствования применительно к Российской Федерации. Использование того или иного способа и формы бюджетного регулирования зависит, в первую очередь, от социально-экономического положения каждого государства и от особенностей происходящих в нём перемен. Поэтому важно провести анализ организации межбюджетных отношений на территории России.

Итак, развитие бюджетного федерализма в России сталкивается с рядом проблем, в частности, к ним относится несоответствие законов и решений субъектов РФ

нормам федерального законодательства, несоблюдение в ряде случаев федеральных законов. До сих пор эффективно не решён основополагающий вопрос бюджетного устройства - нет оптимального разграничения доходных и расходных полномочий, а также ответственности между органами власти различных уровней.

Основой построения бюджетной системы в России должна стать модель федерализма смешанного типа, поскольку преимущественная ориентация на децентрализованные модели, свойственные высокоразвитым демократическим государствам, может привести к нарушению единства государства и усилению асимметрии. Ориентация на централизованные модели может привести к иждивенческим настроениям субфедерального уровня и, как следствие, отказу от развития социально-экономического потенциала территорий.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Исследование теоритических основ бюджетного федерализма позволили определить бюджетный федерализм как феномен организации межбюджетных отношений. Это законодательно закреплены отношения центральной власти и органов местного самоуправления по поводу распределения доходных источников и расходных полномочий на финансирование публичных услуг на основе их высочайшего качества, максимальной доступности, целесообразности, востребованности и экономичности, с обязательным соблюдением принципа финансовой независимости каждого уровня власти.

Принципами бюджетного федерализма являются автономия, контроль за источниками доходов, четкость разграничения полномочий, согласия уровней власти и территориального подхода. Основными моделями бюджетного федерализма являются децентрализованные(США) и кооперативные(ФРГ) модели.

Основными типами моделей бюджетного федерализма являются фискальная и кооперативная децентрализация. Выделяют пять основных моделей бюджетного федерализма: советскую, китайскую, американскую, канадскую и немецкую. Отдельно в работе охарактеризованы модели федерализма стран ЕС. Так как данные модели различаются вследствие институциональных различий, национальных особенностей социально-экономических систем, поэтому странам в процессе выбора модели фискальной децентрализации и реформировании

межбюджетных отношений, перед тем как создавать что-то принципиально новое, целесообразно проводить комплексное исследование богатого зарубежного опыта в этой сфере.

Социальным предназначением бюджетного федерализма является предоставление гражданам доступных публичных услуг надлежащего качества за объективную цену путем достижения рационального распределения расходных полномочий и всегда ограниченных доходов бюджета между центральной и местной властью с достижением баланса интересов потребителей услуг, налогоплательщиков, политических партий, общественных организаций и других властных институций.

Проанализировав современный подход к распределению межбюджетных трансфертов, пришли к выводу, что за данный период претерпевает существенные изменения, как с точки зрения того, что с увеличением объема полномочий субъектов федерации должен пропорционально расти и объем финансового обеспечения данных обязанностей, но этого не происходит. В РФ соотношение трансфертов на выравнивание и трансфертов, которые такого эффекта не имеют, но при этом создающие стимулы к развитию в разные годы составляет от 30:70 до 25:75.

Основными формами оказания финансовой помощи бюджетам регионов являются дотации, субвенции и субсидии, предоставление которых осуществляется в фондовой и нефондовой формах.

Основными выявленными проблемами распределения финансовой помощи являются:

1) отсутствие рационального распределения трансфертов по регионам. В качестве примера в работе взята сельскохозяйственная отрасль.

2) необходимость возврата остатков субсидий, а также распределение больших объемов трансфертов через:

- создания стимулов для регионов ускоренного освоения средств до конца финансового года;

- возврата в федеральный бюджет значительных объемов остатков целевых межбюджетных трансфертов.

3) нарушение принципов справедливости к регионам посредством безвозмездного изъятия из регионов больших объемов всевозможных ресурсов, что

предопределяет постоянное нарушение принципов которые, потенциально способны работать с большой эффективностью, как для региональной экономики, так и для экономики страны в целом.

Сегодняшняя система межбюджетных отношений - это система, оправданная на определенном этапе политического и экономического развития страны, однако, в современных условиях данная система нежизнеспособна, она становится препятствием на пути к дальнейшему социально-экономическому развитию регионов и страны в целом.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016)
2. Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"".
3. Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год"
4. Бишенов А.А., Межбюджетное регулирование на субфедеральном уровне // Финансы. — 2010. — № 10. — С. 9—14.
5. Ермолина Л.В. Особенности становления и пути совершенствования федерализма в России//Электронный ресурс. Режим доступа <http://www.apriori-journal.ru/seria1/2-2015/Ermolina.pdf>
6. Жирова С.А. Основные направления развития региональных финансово-бюджетных отношений//Бизнес в законе 4'2013 с. 194-198
7. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма//Вестник МГТУ, том 13, №1, 2010 г. стр.5-14
8. Капицкая О.В. Финансовый федерализм и методы бюджетного выравнивания регионов//Наука и современность. 2012 с.61-65
9. Климова Е.К. Роль налогов в обеспечении финансовой самостоятельности регионов//Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2014. № 1 (22) с.108-116
10. Коновалова Т.А. Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты в системе финансового обеспечения социально-экономических процессов в объектах Российской Федерации//Проблемы современной экономики. Выпуск № 3-1/2011 с.139-144
11. Коуров В. Ф. Дотации субъекта РФ и экономическое содержание их функций//Ученые заметки ТОГУ. 2015, Том 6, № 3, С. 12 – 17

12. Кремповая Н.Л. Межбюджетные трансферты и их роль в формировании бюджетов субъектов Российской Федерации//Символ науки. Вып.№ 5/2015 с.117-120
13. Курченко Л.Ф. Бюджетная система Российской Федерации: субфедеральный и местный уровни: Учебное пособие. – М.: Дашков и К, 2012. – 252 с.
14. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. Балтина А.М., Волохина В.А. – С-Пб.: Юрайт-Издат, - 2010. 63 с
15. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учебное пособие. Под ред. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И., Петренко В.А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.
16. Морган Б.Г. Современные тенденции формирования межбюджетных трансфертов в структуре доходов бюджетов РФ//Социально-экономические явления и процессы. Вып. № 3(049)/2013 с.117-122
17. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [wwwminfin.ru](http://www.minfin.ru).
18. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [wwwgks.ru](http://www.gks.ru).
19. Предеина Е.В. Бюджетная система РФ: учебное пособие. – М.: Наука, 2012. – 246 с.
20. Пустоветов С.Е. Роль системы межбюджетных отношений в экономике страны и процесс ее реформирования//«Экономика и социум» №1(14) 2015 с.162-166
21. Селезнев, А.З. Бюджетная система Российской Федерации: уч. пособие; под ред. проф. В.Ю. Катасонова. - М.: Магистр, 2011. – 383 с.
22. Селезнев, А.З. Бюджетная система Российской Федерации: уч.пособие / А.З. Селезнев; под ред. проф. В.Ю. Катасонова. - М.: Магистр, 2011
23. Силуанов А.Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. — 2012. — № 2. — С. 43—50.
24. Смирнова И.О. Межбюджетные отношения, их содержание, развитие и принципы организации//Электронный ресурс. Режим доступа <http://www.scienceforum.ru/2014/431/4587>
25. Сумская Т.В. Этапы становления бюджетного федерализма в российской федерации//Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2011. Том 11, Выпуск 3 с.175-185