Агарков Виктор Васильевич. Совершенствование российской модели налогового федерализма в условиях децентрализации бюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2004 174 c. РГБ ОД, 61:05-8/1042

**Содержание к диссертации**

Введение

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОГО ТИПА 13

1.1. Налоги как институт реализации финансово-экономических интересов общества 13

1.2. Принципы федерализма в формировании многоуровневой системы налогов 26

ГЛАВА 2. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 47

2.1. Налоговые полномочия как объект налоговых правоотношений федеративного государства 47

2.2. Современные тенденции распределения налоговых доходов

по вертикали бюджетной системы страны 67

ГЛАВА 3. ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ МОДЕЛИ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ 97

3.1. Методологические особенности формирования механизма федеративных отношений в налоговой сфере в зарубежных странах 97

3.2. Концептуальные основы развития налогового федерализма в России 121

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 147

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 156

ПРИЛОЖЕНИЕ 172

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Принципиально важным направлением современного развития Российской Федерации как государства федеративного типа, предполагающего децентрализацию финансово-экономических отношений и высокую самостоятельность территориальных образований, является формирование адекватной модели налогового федерализма, отвечающей общегосударственным, региональным и местным интересам. К сожалению, процесс реформирования межбюджетных отношений в РФ в последние годы был ориентирован в основном на совершенствование фондовых методов регулирования бюджетов территорий. Неслучайно в федеральном бюджете за последнее время количество фондов финансовой поддержки регионов выросло до пяти.

Одной из причин такой ситуации является экономически необоснованная,  
нерациональная концентрация налоговых платежей в федеральном бюджете.  
Так, за последние годы почти 60 % всех налоговых поступлений зачисляются в  
федеральный бюджет. Более 80 % налоговых доходов региональных и местных  
бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. ,  
Зависимость этих бюджетов от ежегодно устанавливаемых нормативов  
расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению  
структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового  
потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Установленные  
федеральным законодательством крайне ограниченные налоговые

полномочия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов соответствующих бюджетов, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены.

Проблема совершенствования механизма налогового федерализма в РФ сопряжена, с одной стороны, с неполнотой и несовершенством теоретической концепции федерализма, с другой — наличием практических проблем организационного построения федеративных отношений. Современная теория развития федерализма пока не представляет собой комплексной системы знаний, поскольку не установлено достаточного единства подходов разных авторов к пониманию экономико-правового содержания, структуры, моделей, принципов и механизма функционирования федерализма. Исследования разных аспектов федеративных отношений дают существенно различающиеся выводы и результаты. Нередко эти исследования не учитывают их глубинной связи с сущностью и особенностями федерализма. В силу этих обстоятельств необходимы комплексные исследования федеративных отношений в сфере налогов, направленные на выработку единых подходов в трактовке сущности, экономического содержания и механизма налогового федерализма. При этом необходимо провести комплексное реформирование налоговой системы, основанной на принципах федерализма, с учетом исторического и международного опыта, широкого спектра территориальных особенностей субъектов Федерации и перспектив социально-экономического развития государства. Научно-прикладная значимость данного направления исследования представляется достаточно обоснованной.

Среди наиболее известных зарубежных авторов, внесших значительный вклад в изучение вопросов налогообложения и построения налоговых систем, правомерно выделить А. Вагнера, К. Викселя, С. Вобана, Д. Кейнса, А. Лаффера, Д. Локка, А. Маршалла, Р. Масгрейва, Л. Миллера, Ш. Монтескье, Ф. Нитти, В. Петти, А. Пигу, К. Pay, Д. Рикардо, П. Самуэльсона, Ж. Сей, А. Смита, Дж. Стиглица, А. Тюрго, М. Фридмана, Д. Хикса, Л. Штейна и др.

Теоретические и практические аспекты функционирования налогов и налоговых систем, их роли в социально-экономическом развитии общества исследовались широким кругом российских авторов дореволюционной, советской, современной эпохи: А.М.Александровым, В.Г.Болдыревым,

А.М.Бирманом, Н.Х.Бунге, Э.А.Вознесенским, П.П.Гензелем, И.Я.Горловым,  
В.П. Дьяченко, И.М.Кулишерем, И.Х.Озеровым, Л.П.Павловой,

К.Н.Плотниковым, Г.Б.Поляком, М.И.Рабиновичем, В.М.Родионовой,  
М.В.Романовским, Б.М.Сабанти, Э.А.Селигманом, А. А. Соколовым,  
В.Н.Твердохлебовым, А. А. Тривусом, Н.И.Тургеневым, М.И.Фридманом,  
И.И.Янжулем и др. Значительный вклад в решении теоретических и  
практических проблем формирования эффективной налоговой системы России  
также внесли ученые-экономисты О.Б.Богачева, О.В.Врублевская,

А.З.Дадашев, Н.Е.Заяц, И.В. Караваева, А.М.Лавров, В.Н.Лексин, Ю.И.Любимов, В.Г.Пансков, В.А.Петров, И.В.Подпорина, В.М.Пушкарева, Д.Г.Черник, А.В.Улюкаев, В.Б. Христенко, Т.Ф. Юткина, Л.И.Якобсон и др.

Вместе с тем происходящие в России коренные социально-экономические преобразования требуют всестороннего исследования проблем построения налоговой системы с учетом особенностей федеративного типа государственного устройства РФ и выработки приоритетных направлений повышения налоговой самообеспеченности регионов. Актуальность и высокая значимость указанных проблем развития налогового федерализма для современного этапа развития Российской Федерации предопределили выбор темы диссертационного исследования, его цели и задачи.

**Цель диссертационной работы**заключается в развитии теоретико-методологических основ функционирования российской модели налогового федерализма, предполагающей формирование эффективно действующей в условиях укрепления федеративных отношений трехуровневой системы налогов, направленной на повышение налогового потенциала территорий.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих взаимосвязанных **задач:**

теоретического переосмысления социально-экономического содержания налогов и налоговой системы;

исследования принципов федерализма и их значения в формировании многоуровневой системы налогов;

изучения налоговых полномочий органов власти разных уровней как объекта налоговых правоотношений федеративного государства;

анализа современных тенденций распределения налоговых доходов по вертикали бюджетной системы страны;

обобщения зарубежного опыта функционирования налоговых систем государств федеративного типа;

разработки концептуальных основ развития региональной налоговой политики;

определения комплекса мер по трансформации отечественной модели налогового федерализма в условиях рыночной экономики.

**Объектом исследования**являются налоговая система РФ, основы разграничения налоговых полномочий по вертикали власти и механизм распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

**Предметом исследования**выступают экономические отношения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями по поводу формирования эффективной модели налогового федерализма, направленной на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

**Методологическую и теоретическую основу**исследования составили фундаментальные разработки в области теории и практики финансов, бюджета, налогов, федерализма и региональной политике, представленные в трудах отечественных и зарубежных авторов; концепции и программы развития межбюджетных отношений и бюджетного федерализма в России; законодательные и нормативные акты органов власти разных уровней по рассматриваемой проблеме.

**Инструментарно-ме^ ^ический аппарат**исследования включает в себя  
положения историко-диалектического, экономико-математического,

статистического, сравнительного, формально-логического и системного анализа, приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

**Информационно-эмпирической базой**исследования послужили данные Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ (МНС РФ), Министерства экономического развития и торговли РФ, Государственного комитета статистики РФ и их территориальных подразделений в Ростовской области, Ставропольском крае и в ряде других регионов России; материалы периодических изданий и экспертно-аналитических центров и институтов, комитетов и комиссий по бюджетным и налоговым вопросам при законодательных и исполнительных органах власти разных уровней. Обобщена и проанализирована нормативно-законодательная база по финансам, бюджету и налогам, а также по региональной политике и местному самоуправлению.

**Рабочая гипотеза**состоит в том, что в условиях децентрализации бюджетных отношений комплексные исследования теоретико-методологических основ функционирования российской модели налогового федерализма позволяют разработать ряд направлений совершенствования действующей трехуровневой системы налогов, учитывающей не только фискальные потребности всех уровней власти и управления, но и необходимость устойчивого роста экономики и налогового потенциала территорий.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Налоговый федерализм характеризует многоуровневость налоговой системы любого государства. Каждый уровень власти имеет свою налоговую систему и действует в рамках своих налоговых полномочий. В настоящее время в России сложилась неэффективная, с точки зрения основ федеративного государства и необходимости развития экономики территорий, структура межбюджетного распределения налогов и налоговых полномочий, которой присущи черты централизованной модели налогового федерализма. Основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и средств финансовой помощи из федерального бюджета. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо

недостаточны для финансирования расходов субъектов Федерации и муниципальных образований, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровнях весьма ограничены. И задача оптимальной (децентрализованной) модели налогового федерализма заключается в снижении межбюджетных потоков денежных средств за счет гармонизации налоговых отношений, разграничения налогов между бюджетом так, чтобы они покрывали максимум расходов этих бюджетов, вызванных предоставленными полномочиями разным уровням власти.

1. Механизм налогового федерализма отражает всю гамму экономических, социальных и политических интересов различных уровней власти, их взаимосвязи и противоречия, обусловленные формированием денежных фондов. Поэтому для его характеристики и оценки эффективности функционирования нужен комплексный подход, который, в частности, предусматривает использование системы показателей (доля федеральных, региональных и местных налогов в структуре баланса финансовых ресурсов страны и соответствующей территории; доля налогов и сборов, введенных региональными и местными органами власти, в доходной части их бюджетов; доля покрытия расходов соответствующих бюджетов за счет закрепленных налоговых доходов; отношение налоговых поступлений (федеральных, региональных и местных, регулирующих и закрепленных) к валовому региональному продукту; объем собираемых на территории налогов и пропорции их распределения между бюджетами разных уровней и др.). Данная система служит важным элементом в построении эффективной модели налогового федерализма в России.
2. Построение федеративного государства с предоставлением самостоятельности региональным органам власти и органам местного самоуправления в решении социально - экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватной многоуровневой системы налогов, отвечающей и общегосударственным интересам, и интересам территорий. Система распределения налогов между

бюджетами разных уровней РФ по принципу "один налог — один бюджет" без установления общих регулирующих налогов не может в полной мере решить проблему горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания, поскольку субъекты Федерации значительно отличаются друг от друга по уровню социально-экономического развития, размеру налогового потенциала и т.д. Именно общие налоги, перераспределяемые между бюджетами разных уровней по дифференцированным нормативам, в перспективе должны выполнять регулирующую функцию по нисходящей вертикали и способствовать сбалансированности бюджетов всех уровней.

4. Составной частью налогового федерализма служит региональная налоговая политика, под которой понимается совокупность мероприятий в сфере налогов и налогообложения, проводимых федеральными и субфедеральными органами власти, органами местного самоуправления в сфере регулирования территориального воспроизводственного процесса и формирования устойчивого налогового потенциала региона. Цели, задачи и принципы региональной налоговой политики формируются под воздействием целого ряда субъективных и объективных факторов, важнейшими из которых являются экономическая и социальная ситуация в регионах, расстановка социально-политических сил в обществе. В условиях бюджетной недостаточности на региональном и местном уровнях, обусловленной, в первую очередь, спадом производства и сокращением налоговой базы, основным принципом построения налоговых отношений в регионе должна стать их органическая связь с развитием производства товаров (работ и услуг) и предпринимательской деятельности как основным источником воспроизводства налогового потенциала территории.

5. При формировании налоговой системы федеративного типа важное  
значение имеет разработка принципов налогообложения, налогового  
федерализма и построения налоговой системы, основанных на

дифференциации социально-экономического содержания данных понятий. К принципам налогообложения следует отнести те основополагающие начала,

которые методологически и юридически регламентируют процесс исчисления и взимания налогов. Под принципами налогового федерализма понимаются основы разграничения и распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями власти с учетом федеративного начала государственного устройства. Совокупность же налогов и сборов, закрепленных за Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления образуют соответственно федеральную, региональную или местную налоговую систему.

**Научная новизна диссертационной работы**состоит в разработке концептуальных положений теории и практики становления российской модели налогового федерализма, включающих структуру распределения налогов и налоговых полномочий между уровнями власти, систему показателей для оценки сложившегося механизма разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней, основы региональной налоговой политики, позволяющих повысить налоговый потенциал территорий и сформировать децентрализованную налоговую систему страны.

Основные элементы диссертационного исследования, составляющие научную новизну, сводятся к следующему:

выделены модели налогового федерализма (централизованная, децентрализованная и комбинированная), основанные на реализации принципов федеративных отношений в налоговой сфере, позволяющие характеризовать сложившуюся налоговую систему страны и определить направления её развития;

определена система показателей для оценки эффективности функционирования сложившейся в России модели налогового федерализма (доля покрытия расходов соответствующих бюджетов за счет закрепленных налоговых доходов; удельный вес безвозмездных перечислений в доходной части бюджетов разных уровней; соотношение федеральных, региональных и местных налогов в структуре баланса финансовых ресурсов страны и соответствующей территории и др.), отличающаяся комплексным подходом

и позволяющая получить объективную картину о налоговой децентрализации, обеспеченности звеньев бюджетной системы страны собственными налоговыми источниками доходов и на этой основе выработать долгосрочный курс правительства по развитию федеративных отношений в сфере налогов;

предложена структура разграничения налоговых источников доходов между бюджетами разных уровней Российской Федерации, отличающаяся от существующей разделением налогов на четыре группы (общие регулирующие и закрепленные федеральные, региональные и местные), учитывающая современные требования к построению налоговой и бюджетной систем федеративных государств, особенности социально-экономического развития регионов страны и направленная на формирование децентрализованной модели налогового федерализма;

сформулированы концептуальные положения региональной налоговой политики как составной части налогового федерализма, включающие комплекс основных принципов, целей и задач, направленные на развитие налоготворческой деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления, укрепление налогового потенциала территорий;

проведено разграничение принципов налогообложения, налогового федерализма и построения налоговой системы с учетом дифференциации социально-экономического содержания данных понятий, позволяющее четко ориентироваться при разработке и проведении налоговой политики, направленной на формирование эффективной системы налогов, отвечающей федеративному типу государственного устройства, и минимизировать межбюджетные потоки денежных средств.

**Теоретическая значимость**исследования определяется тем, что диссертация вносит существенный вклад в развитие теоретико-методологических положений функционирования российской модели налогового федерализма. В ней предложен ряд мер для формирования адекватной требованиям федеративного государства налоговой системы, к

которым относятся: разграничение принципов налогообложения, построения налоговой системы и налогового федерализма; приращение экономического содержания налогового федерализма и выделение его моделей; система критериев оценки функционирования сложившейся модели налогового федерализма; модель разграничения налоговых источников доходов между бюджетами разных уровней Российской Федерации; концептуальные положения региональной налоговой политики.

**Практическая значимость**выполненного исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по реформированию налоговой системы и существующей модели налогового федерализма РФ. Их реализация позволит комплексно подойти к формированию и осуществлению современной концепции налоговой политики, а также программ социально-экономического развития РФ и отдельных регионов.

Рекомендации соискателя по решению исследуемых в диссертации проблем могут быть использованы при разработке документов нормативного и программного характера, определяющих направления реформирования \* налоговой системы РФ, а также при подготовке учебных пособий, текстов лекций по финансовым дисциплинам.

**Апробация работы.**Основные положения диссертационной работы докладывались и получили апробацию на ряде региональных и межвузовских научно-практических конференций и семинаров в г.г. Ставрополе и Ростове-на-Дону в 2001-2004 гг.

Материалы диссертации используются в учебном процессе ряда вузов Ставропольского края и Ростовской области, в практической работе финансовых органов Ставропольского края.

**Публикации.**По теме диссертации соискателем опубликованы 6 работ общим объёмом 2,1 п.л.

**Структура работы**обусловлена целью и задачами, поставленными в данном исследовании. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Налоги как институт реализации финансово-экономических интересов общества

С момента возникновения государства налоги стали необходимым и важнейшим звеном экономических отношений в обществе. Совершенствование форм государственного устройства, реформирование экономических и политических основ общества, увеличение военных и социальных расходов, расширение международных связей, развитие интеграционных процессов и многие другие факторы неизбежно сопровождаются преобразованием национальной налоговой системы. Введенная с 1 января 1992 г. новая налоговая система Российской Федерации стала играть ведущую роль в финансовом обеспечении реализации функций и задач государства и местных органов самоуправления. На сегодняшний день налоговая составляющая доходной части федерального бюджета России (с учетом единого социального налога) превышает 90%.

Значение налогов в современном мире не ограничивается выполнением ими только фискальной функции. Острая необходимость в устойчивом социально-экономическом развитии государств, столкнувшихся с экономическим кризисом в 1929-1933 гг., потребовала коренной переоценки взглядов и подходов к использованию различных форм и методов государственного регулирования воспроизводственных процессов, в числе которых налоговая система является важнейшим и универсальным инструментом в руках государства. Отсюда столь неослабевающее внимание ученых-экономистов и специалистов-практиков к исследованию экономической природы налогов, основ налогообложения и построения налоговой системы, определению перспектив ее развития.

Анализ фундаментальных работ, посвященных проблеме совершенствования налоговой системы, дает понимание того, что общая теория налогов является базой для выработки рекомендаций по совершенствованию налоговой системы. Важным разделом теории налогов является выявление сущности категории «налог». В рамках исследования сущности налога целесообразно систематизировать существующий исторический опыт применения различных налоговых форм и эволюцию различных научных налоговых теорий. Это предопределено также тем обстоятельством, что любая национальная налоговая система функционирует на объективной методологической базе.

Эволюция научной мысли о налогообложении достаточно подробно изложена в трудах российских и зарубежных ученых. Вместе с тем, целесообразно рассмотреть наиболее важные этапы перехода налоговых отношений из одного качественного состояния в другое. Изучение этих этапов является важным для выявления того, в силу каких причин современная налоговая система России не соответствует характеру действия объективных экономических законов расширенного воспроизводства и не выполняет своего подлинного назначения в условиях становления рыночного хозяйства.

С момента возникновения налогов ученые и практики особое внимание обращали разработке экономически обоснованных принципов налогообложения и построения налоговых систем. "Принцип" в переводе с латинского слова "Principium" означает "основа", "основополагающее начало". Несмотря на продолжительную историю изучения данного вопроса, он до сих пор остается актуальным. В этой связи считаем целесообразным подробно остановиться на изучении теоретических воззрений ученых и мыслителей на принципы налогообложения и построения налоговой системы. Наибольший вклад в развитии теории налогообложения внесли В.Петти, А.Смит, Д.Рикардо, С.Вобан, Ш.Монтескье, А.Вагнер и другие экономисты и мыслители.

Перу английского экономиста В. Петти (1623-1683) принадлежит один из первых классических трудов по налогам: "Трактат о налогах и сборах" (1662). В работе автор выделил ряд принципов и положений налогообложения - это пропорциональность налогообложения; недопустимость налоговой дискриминации, неэффективного использования собранных налогов, уклонения от уплаты налогов и применение к таковым санкций, "неясности и сомнения относительно права обложения налогами" (п. 14, 9); необходимость сочетания денежных и натуральных налогов в необходимых случаях, привлечения излишних средств населения в государственную казну, совпадения налоговых поступлений и государственных расходов, недопустимость чрезмерно большого налога для всего населения в целом и двойного обложения. Он писал: "...никто не уплачивает вдвое или дважды за одну и ту же вещь, поскольку ничто не может быть потреблено более одного раза. Между тем мы часто наблюдаем, что в иных случаях люди уплачивают одновременно ренты со своих земель, со своих дымовых труб, со своих титулов, а также и пошлины... Они уплачивают также добровольные взносы с десятины. Между тем при акцизе не должен, собственно говоря, платить еще другим способом и более чем один раз" /155, с. 78/.

## Налоговые полномочия как объект налоговых правоотношений федеративного государства

В России, как и в любом другом федеративном государстве, одним из ключевых моментов федеративных отношений является вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти, а также (внутри регионов) органами местного самоуправления. В статье 5 Конституции РФ записано: «Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ».

Без разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти государство не может быть де-юре и де-факто федеративным. Именно неразграниченность предметов ведения и полномочий является наиболее важной проблемой, определяющей динамику и противоречия в сфере федеративных отношений в РФ, следовательно, и в сфере налогового федерализма.

В связи с принципиальностью указанного условия представляется необходимым уточнить содержание понятий: «предмет ведения» и «полномочия». Под предметом ведения понимается государственная функция по основным сферам жизни общества, являющаяся прерогативой государства и его субъектов. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами отражает сущность самостоятельности федерального Центра и самостоятельности входящих в состав федерации субъектов. Разграничение же полномочий отражает объем юридически предоставленных федеральным органам и органам власти субъектов Федерации прав на решение определенного круга вопросов социально-экономической и политической жизни общества, в том числе путем принятия определенных нормативно-правовых актов.

Полномочия отражают круг предоставленных законом или другими юридическими актами прав (компетенций) субъекту (органу или должностному лицу) совершать действия и принимать решения по конкретным вопросам управления, вытекающим из разграничения предметов ведения. Следовательно, полномочия более конкретны, они устанавливаются определенными частными законами, подвержены частым оперативным изменениям и, самое главное, производны от предметов ведения. Последние закрепляются федеральной Конституцией, а внутри субъектов РФ - конституциями и уставами. Для их реализации, в соответствии со ст.76 Конституции РФ, принимаются федеральные (региональные) законы, в которых определяются полномочия государственных органов федерации и ее субъектов (региональных и местных органов).

В Конституции РФ закреплен принцип трехуровневой системы разграничения предметов ведения и полномочий. В ст. 71 регламентируется перечень 18 позиций, находящихся в ведении РФ, в том числе «федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» (п. з.); в ст. 72 - 14 позиций, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов, в том числе «установление общих принципов налогообложения и сборов РФ» (п. и). Следует заметить, что в силу ряда причин (угроза распада России, кризис в экономике, слабая законодательная база и т.д.) в 1993 г. не удалось предметы ведения разбить на три части (как это сделано в конституциях других федеративных государств): предметы ведения федерального центра; совместные предметы ведения и предметы ведения субъектов РФ. И в Федеративном договоре, и в Конституции РФ, как мы видим, выделены только две группы предметов ведения: федерального центра и совместные. А все остальные предметы ведения и полномочия автоматически перешли в ведение субъектов Федерации, т.е. их перечень остался практически безграничным.

## Методологические особенности формирования механизма федеративных отношений в налоговой сфере в зарубежных странах

Социально - экономическая, природно-климатическая, историко-этническая, территориально - демографическая дифференциация регионов Российской Федерации требует применения различных подходов и принципов при формировании отечественной модели налогового федерализма. В этой связи представляется обоснованным с теоретической и практической точек зрения изучение различных зарубежных моделей налогового федерализма, механизмов регулирования отношений между звеньями бюджетных систем по налоговым поступлениям с целью заимствования положительного опыта. На наш взгляд, наиболее интересными для России видятся германская (кооперативная) и американская (децентрализованная) модели налогового федерализма.

По Конституции в ФРГ существуют два уровня государственной власти: «федеративной республики» (федерации) и «земель» (члены федерации). Так как немецкая федерация создана как добровольный союз самостоятельных государственных образований (федерация «снизу» или конфедерация), земли (их 16) сами являются государствами, объединенными в реальную федерацию, а не регионами, как в России. Общины (наиболее дробная единица деления страны, наподобие местных органов самоуправления в России) не образуют третьего звена государственного управления, а являются частью земель, которые и несут главную ответственность (частично она возложена на федерацию) за финансовое обеспечение общин.

В соответствии с Основным законом ФРГ (1949) осуществление государственных полномочий является прерогативой земель, а не федерации. В основу такого принципа заложена необходимость максимального приближения услуг государства к гражданам. В то же время, услуги и задачи общенационального характера делегированы землями центру. К компетенции федерации относятся в первую очередь внешние сношения, социальное страхование, оборона, строительство и содержание федеральных автомагистралей и автодорог, денежная система, экономическое стимулирование развития отдельных земель (в особенности восточной части страны - бывшего ФРГ). К сфере задач земель относятся культура, школьное развитие, обеспечение внутренней безопасности (полиция), социальная помощь, здравоохранение. Задачи общинного уровня имеют более локальный характер и нацелены на проведение всех социально - бытовых, культурно -образовательных и прочих местных программ. Законодательством также определены совместные задачи федерации и земель - это содержание и строительство высших учебных заведений, улучшение региональной инфраструктуры, охрана окружающей среды, налогообложение и другие.

В соответствии с отмеченным выше распределением компетенций, федерация и земли в Германии в финансовом отношении независимы друг от друга (эта независимость закреплена Конституцией страны) и ведут свое бюджетное хозяйство самостоятельно, т.е. сами несут ответственность за бюджетный процесс, контролируют прохождение и исполнение всех его этапов. Бюджеты общин подконтрольны землям, так как общины являются частью земель и не наделены государственной властью. В Конституции ФРГ имеется раздел, посвященный финансам, согласно которому финансирование всех трех уровней управления обеспечивается закреплением за ними соответствующих источников доходов. На этом делении основана трехуровневая система налогов Германии.