

На правах рукописи

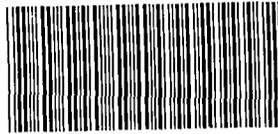


МАЙСТАТ МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**НАЛОГОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В КОНТЕКСТЕ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
(ОПЫТ РОССИИ И США)**

*Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005061288

1 3 7001 0013

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: МЕДВЕДЕВ Николай Павлович,
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: КОСИКОВ Игорь Георгиевич,
доктор исторических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института
Этнологии и Антропологии РАН

САВУШКИНА Ольга Владимировна,
кандидат политических наук, помощник
депутата Государственной Думы

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО « Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина»

Защита состоится «20» июня 2013 г. в 15:00 часов на заседании Диссертационного совета Д. 504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: г. Москва, проспект Вернадского, дом 84, 2-ой учебный корпус, ауд. 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан 20 мая 2013 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



Л.Ф. Болтенкова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность темы диссертационного исследования заключается в необходимости проведения всестороннего анализа особенностей налогового федерализма в контексте российской и американской региональной политики. От эффективности разделения полномочий и предметов ведения между органами федеральной и региональной власти в различных сферах их взаимодействия, в том числе налогово-бюджетной, зависит специфика проводимой налоговой политики, особенности принятой налоговой системы, функциональное назначение различных видов налогов, степень их влияния на процесс хозяйственного производства, рациональность поступления и распределения доходов от них по бюджетам разных уровней бюджетной системы, достаточное финансирование государственных расходов на всех уровнях власти, влияющее в конечном итоге на благосостояние граждан.

При выборе той или иной модели налогового федерализма учитываются не только общая социально-экономическая ситуация в стране, но и политические интересы Федерации и ее субъектов.

Возникающие между центром и регионами противоречия разрешаются, как правило, путём поиска и нахождения компромиссов. От успехов проводимой региональной политики, как составной части государственного регулирования, зависит поступательное развитие всех взаимосвязанных частей федерации.

На современном этапе развития теоретических идей налогового федерализма отсутствует комплексный подход к изучению налогового федерализма как политико-правового явления, а также механизма взаимодействия налогового федерализма и государственной региональной политики.

Исследование опыта США как демократического федеративного государства, насчитывающего более чем трехсотлетнюю историю, может дать бесценный опыт в области налогово-бюджетного строительства, учитывая проблемы необходимости расширения финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципалитетов, возможностей их влияния на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов, определенные еще в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 гг.

Не случайно В.В. Путин в своем Бюджетном послании на 2013-2015 гг. говорит о необходимости настройки налоговой системы государства на улучшение качества инвестиционного климата, повышения предпринимательской активности, совершенствование структуры экономики, повышение ее конкурентоспособности, поскольку от организации налоговой системы зависит экономическая политика страны.

В России также стоит проблема борьбы с офшорным уклонением от уплаты налогов, совершенствования инновационного развития и налогового

администрирования. Указанным вопросам было уделено внимание на открывшемся 16 мая 2013 г. в Москве Восьмом заседании форума по налоговому администрированию Организации экономического сотрудничества и развития.

Приветствуя участников Форума, Президент РФ Путин В.В. отметил, что «ни одно современное государство без эффективно функционирующей налоговой службы существовать не может»¹.

Действительно, от того, как организована работа налоговых структур, в существенной степени зависит экономическая политика государств, в том числе и России, и США.

Для США остро встала проблема обеспечения гарантий гражданских прав и свобод путем повышения прозрачности налоговой системы, выявленной в рамках политического скандала, связанного с давлением Федерального налогового управления на десятки республиканских организаций консервативного толка, которые находятся в оппозиции действующему президенту-демократу Бараке Обаме².

Несмотря на определенные проблемы в налоговых органах США, в целом изучение американского опыта окажется полезным, ибо поддержка российскими налоговиками из-за рубежа все-таки требуется, так как Россия исторически недавно вошла в ряды стран с рыночной экономикой. Президент России отметил, что благодаря и поддержке из-за рубежа улучшилось налоговое администрирование. Так, «по оценке Всемирного банка, по этому показателю Россия поднялась на 64-е место со 105. И из 34 стран ОЭСР обогнала 14»³.

Таким образом, научное исследование вопросов налогового федерализма в контексте опыта США и России с целью выявления возможностей совершенствования, представляется актуальным.

Степень научной разработанности проблемы обусловлена, с одной стороны, возрастающим интересом к институту налогового федерализма в современной науке, с другой стороны, ее недостаточной изученностью, в том числе с учетом особенностей регионального развития. Его черты исследуются с разных сторон: политической, экономической, юридической, финансовой.

В области исследования национальных и федеративных отношений, региональной политики, следует выделить работы таких ученых, как: Абдулатипов Р.Г., Алехнович С.О., Алпатов Ю.М., Болтенкова Л.Ф., Глигич-Золотарева М.В., Калинина К.В., Лексин В.Н., Мацнев А.А., Медведев Н.П., Миронюк М.Г., Столяров М.В., Стрельников Г.А. и др.

Среди основных трудов в области бюджетного федерализма, межбюджетных и налоговых отношений следует отметить работы таких видных специалистов в области теории и практики отечественного и

¹ Налог без деклараций // Российская газета от 17 мая 2013 г. № 104 (6080).

² Российская газета от 17 мая 2013 г. № 104 (6080) – С. 8.

³ Российская газета от 17 мая 2013 г. № 104 (6080) – С. 2.

зарубежного федерализма, как: Брызгалин А.В., Горбунова О.Н., Дробижина Л.М., Зорин В.Ю., Крохина Ю.А., Кучеров И.И., Михайлов В.А., Пепеляев С.Г., Саликов М.С., Силинов П.М., Столяров М.В., Тедеев А.А., Тишков В.А., Топорнин Б.Н., Умнова И.А., Химичева Н.И., Чиркин В.Е. и др., а также ученых экономистов: Галицкая С.В., Лавров А.М., Любимцев Ю.И., Бетин О.И., Мандрошенко О.В., Пинская М.Р., Подпорина, Поляк Г.Б., Соколова А.А., Сомоев Р.Г., Татаркин Д.А., Яндиев М.И.

В области налогового федерализма и особенностей налоговых систем зарубежных стран можно выделить работы таких ученых правоведов и политологов, как: Гардаш С.В., Зинченко М.В., Кучеров И.И., Рудый К.В., Федотова И.Г., Шумилов В.М., Толстопятенко Г.П. и др., а также ученых-экономистов: Агарков В.В., Алиев Б.Х., Климовицкий В.В., Кухаренко В.Б., Попова Л.В., Пузин А.М., Тютюрюков Н.Н., Чижов А.М., Шувалова Е.Б., Шугаев А.А., Маслов Б.Г. и др.

Немаловажное значение имеют труды американских юристов, экономистов, политологов и историков: Anderson O. L., Brownlee E., Chirelstein M.A., Clark C., Dzienkowski J. S., Lockard D., Lowe J. S., Peroni R. J., Schram S.F., Walker D.B., Tiebout C. и др.

На кафедре национальных и федеративных отношений подготовлены и в последующем защищены следующие диссертации: Стрекаловская Ю.А. «Бюджетный федерализм как институциональный фактор социально-политического развития регионов России (на примере Республики Бурятия)» – 2009 г., Чижов А.М. «Бюджетный федерализм в Российской Федерации: политический аспект» (2011 г.). В 2013 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова была защищена диссертация «Налоговый федерализм в Европейском союзе».

Тем не менее, несмотря на наличие определенного круга работ в области налогового федерализма и вклада ученых в разработку этой проблемы, все еще остается ресурс научных разработок, особенно в плане сравнительного исследования опыта США и России в контексте региональной политики.

Объектом исследования являются политико-правовые отношения в сфере налогового федерализма двух стран: России и США.

Предметом исследования являются региональные особенности налоговой политики России и США.

Целью исследования является всесторонний анализ и определение общих черт и особенностей построения моделей налогового федерализма в России и США, а также их влияния на реализацию и совершенствование государственной региональной политики.

В соответствии с указанными целями в диссертации поставлены следующие задачи:

- уточнение сущности понятия «налоговый федерализм» в контексте реализации региональной политики в России и зарубежных странах;
- политико-правовой анализ основных принципов налогового федерализма в России и США;

- определение специфики моделей осуществления налогового федерализма в России и США;
- исследование особенностей исторического развития налогового федерализма в России;
- изучение политического опыта США в становлении и развитии налогового федерализма;
- определение особенностей налогового федерализма в США и проведение сравнительного анализа с налоговой системой России;
- определение основных направлений развития региональной налоговой политики в России и США;
- анализ взаимосвязи проводимой Россией и США региональной политики с существующей моделью налогового федерализма.

Теоретико-эмпирическая основа исследования. В качестве теоретической базы для исследования в данной работе использовались научные труды российских и американских ученых в сфере налогового федерализма, федеральной и региональной политики, законодательная и судебная практика. В работе также использовались результаты социологических опросов, материалы текущих архивов министерств и ведомств, публикации в периодических изданиях.

В качестве методологической базы диссертации использовались диалектические принципы, позволившие выявить основные характеристики исследуемых явлений и процессов, определить тенденции их развития и становления. В процессе исследования были применены такие общенаучные методы, как анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, обобщение, а также ряд научно-научных методов: историко-правовой, системно-функциональный, формально-логический, сравнительно-правовой, статистический и др.

Гипотеза исследования состоит в предположении наличия общих черт, свойственных налоговой политике в США и России как федеративных государств, а также особенностей, вызванных региональной структуризацией государств.

Научная новизна исследования состоит в комплексном и всестороннем анализе особенностей и состояния политико-правового регулирования налогового федерализма в России и США с учетом влияния дифференцированных политических факторов, определения основных тенденций развития региональной политики в условиях действующей модели налогового федерализма.

Диссертантом приведено уточненное определение понятия налогового федерализма, привносящее свой вклад в науку: налоговый федерализм имеет политико-правовую природу, а само понятие налогового федерализма является политико-правовой категорией, вобравшей в себя политико-правовые отношения, регулирующие механизм разграничения компетенции между уровнями публичной власти в области установления, введения и взимания

налогов, образующих налоговую систему страны на основе конституционно закрепленных принципов, распределения доходов от них между бюджетами разных уровней, налогового администрирования и межбюджетного выравнивания.

Принципы налогового федерализма нашли свое отражение в Конституции РФ и имеют самостоятельное значение наряду с принципами налогообложения и включают в себя: принцип установления налогов только законом, принцип федерализма в сфере налоговых правоотношений, принцип разделения властей в налоговых правоотношениях, принцип единства налоговой системы Российской Федерации, принцип единства экономического пространства, принцип равного налогового бремени на всей территории Российской Федерации.

Модели налогового федерализма России и США, несмотря на довольно явные отличительные особенности, объединяет наличие общих черт. От специфики принятой в стране модели налогового федерализма зависят особенности налогового администрирования и проводимой государством региональной налоговой политики. Налоговая политика субъектов федерации определяется централизованно. Основными приоритетами современной российской региональной политики являются: повышение финансовой самостоятельности регионов, их конкурентоспособности, а также успешное развитие федеративного принципа когерентности. Несмотря на то, что конституционно местные органы власти отделены от государственных, де-факто они уравниваются в правах с региональными органами власти в рамках налогового федерализма. Штаты США самостоятельно определяют основные направления налоговой политики на своей территории и принимают меры по ее реализации. При этом в рамках развития региональной налоговой политики перед США, в первую очередь, стоит задача укрепления конкурентоспособности штатов.

Проведенные автором изучение и сопоставление налогового федерализма в таких «крупных» федеративных государствах как Россия и США, являются вкладом в развитие практических аспектов региональной налоговой политики, что дает возможность для обмена практическим опытом.

Диссертационное исследование открывает возможности унификации правовых и политических механизмов совершенствования налоговых систем на основе использования оптимальных черт налогового федерализма в рамках российского и американского опыта. Выявлены общие черты и особенности государственной региональной политики в России и США в контексте утвержденных в этих странах моделей налогового федерализма.

Диссертантом были проанализированы основные итоги международного Форума по налоговому администрированию, который проходил в Москве в мае 2013 г. с целью определения степени влияния международной политики на отдельные элементы национального налогового федерализма.

Научная новизна и личный вклад автора выражены в **основных положениях**, выносимых на защиту:

1. На основании анализа многочисленных источников автором дается уточненное определение понятия «налоговый федерализм», включающее как политико-правовые, так и экономические аспекты.

Под налоговым федерализмом подразумеваются политико-правовые отношения, регулирующие механизм разграничения компетенции между уровнями публичной власти в области установления, введения и взимания налогов, образующих налоговую систему страны на основе конституционно закрепленных принципов, распределения доходов от них между бюджетами разных уровней, налогового администрирования и межбюджетного выравнивания.

2. Основными принципами налогового федерализма в России и США диссертант считает: принцип установления налогов только законом, принцип федерализма в сфере налоговых правоотношений, принцип разделения властей в налоговых правоотношениях, принцип единства налоговой системы Российской Федерации, принцип единства экономического пространства, принцип равного налогового бремени на всей территории Российской Федерации.

В США - принцип единства экономического пространства, разделения полномочий в области налогообложения, единообразия федеральных пошлин, сборов и акцизов на всей территории страны, равенства привилегий и иммунитетов штатов.

3. Содержание налогового федерализма характеризует многоуровневость налоговой системы государства. Каждый уровень власти располагает наличием собственной налоговой системы и действует в рамках своих налоговых полномочий. Функционирование и взаимодействие налоговых систем отдельных уровней также характеризует сущность налогового федерализма.

4. Особенности действующей модели налогового федерализма непосредственно влияют на региональную политику государства. В США действует децентрализованная модель налогового федерализма и штаты являются финансово более независимыми, поскольку сами формируют свою налоговую и региональную политику. Региональная политика в США создается «снизу». В России действует централизованная модель налогового федерализма и региональная политика формируется «сверху», в том числе посредством укрупнения регионов, путем создания федеральных округов и макрорегионов, а также организации особых экономических зон.

5. Увеличение значимости региональной политики в современных российских условиях приводит к необходимости комплексного подхода к решению региональных проблем. Развитие налоговой политики в России идет по трем основным направлениям: повышение финансовой самостоятельности регионов, их конкурентоспособности и воплощение федеративного принципа когерентности (выравнивания уровня развития субъектов Федерации).

В США региональная политика характеризуется самостоятельной разработкой и реализацией штатами программ своего развития для повышения конкурентоспособности путем создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения и ведения бизнеса в условиях существующих между регионами и муниципальными образованиями миграционных потоков капитала и рабочей силы.

6. Специфика российской региональной политики обуславливает ее чрезмерную централизацию в рамках единой политической системы, тогда как региональная политика США характеризуется высокой степенью децентрализации в условиях устойчивого характера принципов налогового федерализма. Централизованная налоговая политика эффективна лишь в определенных, связанных, как правило, с решением поставленных перед государством общегосударственных задач, периоды развития государственной политической действительности, однако децентрализованная модель взаимоотношений центра и регионов обладает большими возможностями для повышения эффективности экономического развития страны в обычное время. Поэтому в зависимости от политических и социально-экономических условий модели централизации и децентрализации чередуются.

7. Анализ проводимой в России и США региональной политики показывает определенное различие стоящих перед государством задач. Предлагаемые российскими учеными предложения по повышению финансового потенциала субъектов Федерации и местных органов власти, направлены главным образом на преодоление жесткой централизации власти и связаны с имеющим свои преимущества расширением круга полномочий региональных властей. Однако опыт децентрализованной американской системы не может быть в полной мере заимствован Россией в виду исторических различий в развитии налогового федерализма в обеих странах и имеющихся расхождениях в его общих принципах.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что диссертантом внесен определенный вклад в изучение и развитие теоретических основ и проблем совершенствования налогового федерализма в контексте региональной налоговой политики и практики. Настоящая работа может быть использована при разработке учебных материалов по политологии, финансовому, бюджетному и налоговому праву, при преподавании в высших учебных заведениях дополнительной дисциплины «Налоговый федерализм в зарубежных странах», в учебной лекционной деятельности при проведении специальных курсов и практических занятий, а также дальнейшего изучения теоретических и политико-прикладных проблем налогового федерализма и региональной налоговой политики.

Достоверность научных результатов обеспечивается применением научных методов анализа политико-правового фактора, соотнесение с фактическим материалом и реальными событиями, существующими

формальными и неформальными политическими институтами и практиками в области налогового федерализма.

Апробация работы. Диссертационная работа обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, результаты исследования одобрены и рекомендованы к защите.

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях диссертанта в научной печати, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, а также в выступлениях автора на научных конференциях, в том числе на Всероссийской научно-практической конференции «Политические реформы в контексте новой модели российской многопартийности» (8 июня 2012 г.) и Всероссийской научно-практической конференции «О влиянии национального и религиозного факторов на политическую стабильность в постсоветском пространстве» (30 ноября 2012 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и логикой исследования и включает в себя введение, три раздела, заключение, список использованных источников и научной литературы, приложение.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указывается объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Раздел 1 – «Налоговый федерализм: сущностные характеристики понятия, принципы, генезис» - раскрывает концептуальные основы диссертации. В разделе рассматриваются сущностные и содержательные характеристики исследуемого политико-правового явления, формулируется понятие налогового федерализма, выделяются общие принципы налогового федерализма в России и США и определяется их соотношение, анализируется исторический опыт развития российского и американского налогового федерализма.

В основе построения любого федерализма лежат такие общезначимые вопросы как правовой статус федерации и ее отдельных субъектов, а также характер отношения между центром и регионами.

В России федеративная форма государственного устройства необходима и целесообразна в силу многонациональности, многоуровневости территориально-политических образований в составе государства, специфики национальных интересов и культурного многообразия страны. Благодаря данной форме государственного устройства создаются условия для примирения политических, территориальных, национальных, экономических, социальных и

других факторов, а также становления демократически цивилизованного государства.

Напротив, многонациональность, имеющая большое значение для российского федерализма, как непреложный фактор, определяющий особенность политики и устройства России, по мнению профессора Л.Ф. Болтенковой, никогда не волновало Америку, которая объединила всех людей, ее населяющих, под одним понятием «нация», как совокупность или коллектив граждан, признающих над собой федеральное правительство. В основе своей американский федерализм призван обеспечить более тесное единство штатов, централизовать власть в масштабах государства, а российский – обеспечить децентрализацию власти при сохранении веками создававшегося народами государства и самоопределение народов, исторически проживающих на определенной территории. В связи с этим, перед Россией наиболее остро стоит проблема сочетания самоопределения народов и единства.

Целенаправленное, устойчивое и эффективное развитие любого государства связано с обеспечением достаточного финансирования аппарата его управления и поставленных перед ним целей и задач, поэтому большое значение принимает необходимость создания благоприятных условий для проведения адекватной налоговой и бюджетной государственной политики.

Выбор государством федеративной модели государственного устройства требует уделения большого внимания определению сферы разграничения финансовых полномочий между всеми уровнями власти, а также межбюджетным отношениям.

Федеративное устройство государства обуславливает наделение субъектов РФ собственной компетенцией в сфере бюджетной и налоговой деятельности, однако не подразумевая их полную автономию от федерального центра. Бюджетные и налоговые права Федерации и ее субъектов тесно взаимосвязаны, поскольку правовое положение регионов непосредственно влияет на бюджетное и налоговое устройство страны в целом.

Для успешного претворения в жизнь и выработки налоговой политики, государству необходим подходящий ему налоговый механизм, как совокупность способов, правил и форм налогообложения. Налоговый механизм является связующим звеном между обществом и государством, осуществляет политико-правовое регулирование в сфере налогообложения и создает условия для наиболее результативного функционирования и взаимодействия всех участников налоговых правоотношений, как уполномоченных органов между собой, так и уполномоченных органов с обязанными лицами.

Налоговый федерализм охватывает как вертикальные политико-правовые отношения между федеральным центром и регионами, так и горизонтальные, складывающиеся непосредственно между субъектами Федерации.

Однако к значению понятия «налоговый федерализм» ученые подходят неоднозначно. Так, для объяснения специфики финансовых отношений в федеративном государстве получило распространение большое количество

терминов (экономический федерализм, финансовый федерализм, фискальный федерализм, бюджетно-налоговый федерализм, переговорный федерализм, конкурентный федерализм и др.). Выбор того или иного термина для обозначения данного публично-правового явления зависит от мнения конкретного ученого-исследователя в данной области или группы ученых как среди экономистов, так и юристов. Вместе с тем ни одно из указанных понятий не нашло законодательного закрепления.

Термин «налоговый федерализм» часто не употребляется в экономической литературе как самостоятельная категория, а остается на уровне описательного понятия, определяющего конкретное налогово-бюджетное явление, либо используется в качестве производного от более широкого научного понятия - бюджетный, фискальный, налогово-бюджетный федерализм, как система управления только налоговыми потоками.

При этом связь бюджетного и налогового федерализма можно проследить и в конституционном закреплении совместных бюджетных и налоговых полномочий Федерации и её субъектов, предопределяющих единство бюджетной и налоговой систем.

Экономисты под налоговым федерализмом подразумевают сложное социально-экономическое явление, включающее в себя как организационно-технические действия по формированию и распределению государственных централизованных и децентрализованных фондов денежных ресурсов, так и совокупность специфических, противоречивых по своей природе экономических отношений, отражающих особенности взаимодействий между всеми участниками, порождающими и реализующими налоговый процесс.

По мнению диссертанта, налоговый федерализм является политико-правовой категорией и характерен для государств с федеративной формой государственно-территориального устройства, поскольку отражает специфику организации государственной власти в федерации в условиях юридически определённой политической самостоятельности отдельных ее частей, а также проводимой налоговой и бюджетной политики, как составных элементов государственности. При этом приуменьшение значения налогового федерализма и его рассмотрение в рамках всеобъемлющего понятия «бюджетный федерализм», с политико-правовой точки зрения может привести к недооценке значимости налоговой политики для развития государства, выраженной в построении действующей налоговой системы, а также приуменьшении значения двух подотраслей финансового права, бюджетного и налогового права, по отношению друг к другу.

Диссертант также конкретизирует существенные характеристики понятия налогового федерализма как политико-правового и экономического явления, подразумевающего под собой политико-правовые отношения, регулирующие механизм разграничения компетенции между уровнями публичной власти в области установления, введения и взимания налогов, образующих налоговую систему страны на основе конституционно закреплённых принципов,

распределения доходов от них между бюджетами разных уровней, налогового администрирования и межбюджетного выравнивания.

Определены сущностные характеристики налогового федерализма, включающего следующие элементы: установленные в законодательном порядке принципы, особым образом организованный механизм разграничения компетенции между уровнями государственной власти и местного самоуправления в области налогообложения в рамках реализуемой государством налоговой политики, налоговую систему, систему распределения федеральных, региональных и муниципальных доходных налоговых источников по бюджетам разных уровней и межбюджетного выравнивания.

Выделены принципы налогового федерализма в России и США.

Принципы налогового федерализма содержатся в положениях Конституции РФ (ст. 57, 71, 72, 75, 132 и др.) и включают в себя: принцип установления налогов только законом, принцип федерализма в сфере налоговых правоотношений, принцип разделения властей в налоговых правоотношениях, принцип единства налоговой системы Российской Федерации, принцип единства экономического пространства, принцип равного налогового бремени на всей территории Российской Федерации.

Ввиду отсутствия научно разработанной системы общих принципов налогообложения в теории американского права, основные принципы налоговой системы выведены, исходя из положений Федеральной Конституции, Конституций отдельных штатов США, а также судебных прецедентов, толкующих положения Федеральной конституции и других законодательных актов Федерации и штатов.

Среди основных федеральных принципов к принципам налогового федерализма США отмечены следующие: принцип единства экономического пространства, разделения полномочий в области налогообложения, единообразия федеральных пошлин, сборов и акцизов на всей территории страны, равенства привилегий и иммунитетов штатов.

Отмечается, что, исходя из проведенного анализа принципов налогового федерализма, российская модель характеризуется повышенной степенью централизации, а налоговый федерализм США – децентрализацией, при этом эффективность развития, как исторически первой федерации, имеющей бесценный опыт федеративного строительства, не поддается сомнению.

В соответствии с выделенными в работе периодами становления и развития налогового федерализма делается вывод, что Россия в продолжение длительного исторического периода своего развития сохраняла черты централизованного государства, вполне эффективного в достижении ставящихся перед ним фискальных целей, поэтому сама по себе централизованная система абсолютно адекватна в российских условиях, что, однако, не мешает рассматривать возможность привнесения в нее элементов децентрализации.

Анализ становления налогового федерализма в США показал устойчивую тенденцию поддержания децентрализации. При этом кардинальные налоговые реформы в США, главным образом были связаны с военными нуждами, касались увеличения или снижения налогового бремени, введения дополнительных налоговых льгот и вычетов в рамках поддержки малообеспеченных слоев населения, чего нельзя сказать о России.

В Разделе 2 «Налоговый федерализм в системе российской и американской федеральной и региональной политики: общее и особенное» проводится комплексный анализ налоговых систем в России и США, делаются необходимые выводы.

Среди основных черт американского налогового федерализма выделены: децентрализация бюджетных и налоговых полномочий, демократический характер отношений между уровнями власти, а также доказанная практикой способность к значительным изменениям (адаптивность).

В России в основе налогового федерализма, построенного по принципу централизации, лежит трехуровневое разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами на основе принципа единства налоговой системы. Россия характеризуется единством национальной налоговой политики, заключающейся в исключительном праве федерального центра на установление налогов в масштабах всего государства. Механизм распределения налоговых полномочий и налоговой базы определяется Налоговым кодексом РФ, законами о конкретных видах налогов, и законами о бюджетах на очередной финансовый год. Налоговая система включает три уровня налогообложения: федеральный, региональный (субъектов Федерации) и местный (местные налоги и сборы), однако отсутствие полного отделения бюджетов и налоговых систем разных уровней продиктовано принципом единства экономического пространства.

Трехуровневая налоговая система позволяет России обеспечить возможность самостоятельного формирования бюджетов всем уровням управления при распределении некоторых налогов между ними. Часть налоговой массы, аккумулируемой в федеральном бюджете, путем бюджетного регулирования перераспределяется между региональными и местными бюджетами.

В мировой практике сложились и используются четыре основных подхода к решению вопроса разграничения и распределения налогов между бюджетами разных уровней власти:

1) кумулятивный, предполагающий объединение в одной ставке налога каждого уровня власти, возможность региональных и местных органов власти взимать дополнительно к федеральным налогам аналогичные налоги, размеры которых установлены верхним пределом. Федеральная ставка такого налога не подлежит изменению на всей территории государства, а региональные и местные ставки аналогичных налогов устанавливаются в пределах возможного лимита.

2) нормативный, используемый в Германии, и закрепляющий долевое распределение доходов от налогов между бюджетами различных уровней власти по нормативам, в процентах не ниже установленного минимума;

3) дистрибутивный, заключающийся в зачислении налоговых доходов первоначально на единый счет или в фонд и дальнейшем их перераспределении между различными уровнями бюджетов;

4) фиксированный, действующий в США и предполагающий разграничение и закрепление собственных налогов различными уровнями власти в соответствии с принятыми принципами налогового федерализма.

Как правило, государства не ограничиваются использованием одной из перечисленных моделей, поскольку это может негативно отразиться на функционировании налоговой системы и формировании бюджетов разных уровней⁴. Поскольку, в отличие от США, в России используется смешанный - фиксировано-нормативный подход, в российской научной доктрине используется принцип деления налогов на закрепленные и регулирующие, по принципу распределения между бюджетами разных уровней, направленный на сглаживание возникающего неравенства экономического положения регионов.

На сегодняшний день в соответствии с Бюджетный кодекс РФ закрепленными налогами являются все региональные налоги по отношению к региональным бюджетам и местные налоги по отношению к местным бюджетам, а регулирующими являются некоторые налоги, сборы и пошлины, взимаемые на федеральном уровне. Пропорции распределения налогов осуществляются в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год - таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи. Поэтому, согласно российскому законодательству, доходы территориальных бюджетов состоят преимущественно из закрепленных за ними и регулирующих доходов, что свидетельствует об ограниченных возможностях формирования доходной части бюджетов местных и региональных органов власти, зависимости от вышестоящего уровня и непостоянстве источников территориальных доходов.

В США подобное деление налогов отсутствует, в связи с их закрепленностью за определенным бюджетом, что связано с высокой степенью децентрализации налоговой системы США, выраженной в возможности штатов самостоятельно вводить налоги на своей территории.

Федеративное устройство в США построено на следующем основном принципе: все вопросы ведения, не закрепленные за федеральной властью, входят в компетенцию штатов. Таким образом, властные полномочия федеральной власти состоят из того набора полномочий, которые были делегированы штатами. В связи с этим в США используется доктрина «совпадающей компетенции» Федерации и штатов, а принцип единства налоговой системы присутствует только на федеральном уровне в соответствии

⁴ Кучеров И.И. Международное налоговое право. – М.: АО Центр ЮрИнфоР, 2007. – С. 258.

с федеральной Конституцией и Кодексом внутренних доходов США. Единство экономического пространства федерации достигается за счет конституционного принципа «торговой оговорки» (запрет властям штатов облагать налогом любые товары и услуги, являющиеся предметом торговли между ними).

Налоговая система США, как самая сложная в мире, содержит 51 том законодательства и включает три уровня налогообложения:

1. верхний, где собираются федеральные налоги, поступающие в федеральный бюджет;
2. средний, где собираются налоги и сборы, вводимые законами штатов, поступающие в бюджеты штатов;
3. нижний, где собираются налоги, вводимые органами местного самоуправления, поступающие в местные бюджеты.

Среди многочисленных видов федеральных, штатных и местных налоговых сборов в настоящее время в американской практике наибольшее значение имеют восемь налогов: индивидуальные подоходные налоги; налоги с прибылей корпораций; налоговые отчисления в фонды социального обеспечения; налоги на наследство и дарения; акцизные сборы; таможенные пошлины; налоги с розничных продаж потребительских товаров; налоги на движимую и недвижимую собственность.

Первые пять видов налогов взимаются в различных пропорциях на всех уровнях, таможенные пошлины поступают только в федеральный бюджет, а налоги с розничных продаж потребительских товаров и на движимую и недвижимую собственность взимаются только налоговыми службами штатов и местными органами власти.

Законодательные органы штатов могут вводить лишь налоги, не противоречащие федеральному налоговому законодательству, а органы местного самоуправления вправе взимать налоги, разрешенные им законодательствами штатов. Однако на практике это означает, что штаты, в сущности, обладают абсолютной самостоятельностью в установлении количества взимаемых налогов, т.к. федеральное налоговое законодательство США, в отличие от российского, не содержит перечня налогов, разрешенных для введения в штатах.

В отличие от РФ, в США полномочия в области налогообложения всех штатов и федерального правительства практически независимы. При условии соблюдения конституционных положений штаты вправе вводить любые налоги по любым ставкам.

Налоговый климат для предпринимательства в США более благоприятен, чем в России. Налоговая система США предусматривает весьма сложные, но четко регламентированные процедуры оценки облагаемых доходов, является многоуровневой с дублированием на разных уровнях власти налогов на доходы, наследство и дарение, однако она предусматривает более существенные льготы и пониженные ставки для корпораций и граждан, имеющих небольшие доходы или осуществляющих строительство и

обновление оборудования, чем в России, гораздо большие возможности выбора при расчете облагаемого дохода и, в основном, более низкие ставки прямых и косвенных налогов. Виды взимаемых налогов, их ставки, суммы сборов распределяются по уровням так, чтобы оптимально удовлетворить потребности страны и граждан, избегая в то же время чрезмерного налогового бремени.

Следует отметить, что в США и в России, используется гибкая система помощи бюджетам более низких уровней в виде трансфертов и дотаций. В США для устранения существующих горизонтальных диспропорций используются главным образом целевые бюджетные гранты, выделяемые непосредственно нуждающимся категориям населения в соответствии с утвержденными федеральными программами.

Политико-правовой анализ налоговых систем России и США показал, что несмотря на подчас принципиальные отличия по порядку установления, введения и взимания в США и России применяются такие схожие виды налогов, как: НДФЛ, налог на прибыль компаний, акцизы, поимущественные налоги, налог на игорный бизнес, НДС (в США-акциз), а также не применяющиеся в настоящее время налог на наследство и дарение, налог с продаж, лицензионные сборы, ЕСН (в США-страховые взносы). При этом, вместо российского транспортного налога в США взимается акциз на бензин, а вместо НДС - налог с продаж. Также в США на уровне штатов и муниципалитетов применяются довольно «специфические» для России виды налогов.

Раздел 3 «Региональная политика в контексте российской и американской практики» раскрывает особенности и тенденции развития американской и российской государственной региональной политики в рамках налогового федерализма.

Определена значимость налогового федерализма как политического фактора, влияющего на политику регионов, для экономики государства в целом, поскольку налоговые доходы служат одним из основных источников пополнения бюджета страны.

Развитие региональной политики напрямую связано с принятой в государстве моделью налогового федерализма.

Реализация современной региональной налоговой политики требует поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий между федеральным центром и регионами, а также распределении налоговых доходов между собой в условиях саморазвития территорий и стимулирования их инициативы, а не выравнивания и выживания.

В Российской Федерации к основным проблемам регионального развития относятся:

- значительная дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития, сохранение межрегиональных различий по

показателям валового регионального продукта, доходам населения, объемам инвестиций в основной капитал, по бюджетной обеспеченности;

- концентрация капитала в экономически развитых регионах, способствующая усилению социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации;

- отсутствие активности отдельных регионов, обеспечивающих рост инвестиций, технологическую модернизацию и содействие переходу экономики на инновационный путь развития;

- недостаточная деятельность регионов по формированию комплексной политики повышения конкурентоспособности с учетом максимального использования региональных природно-климатических особенностей, специфических конкурентных преимуществ, в том числе проведения кластерной политики (стимулирование создания кластеров, реализующих выработанные приоритеты регионального развития, формирования новых, инновационных кластеров, ориентированных на выпуск высокотехнологичной продукции, в том числе с экспортной ориентацией);

- сильная зависимость от финансирования из центра.

Реализация региональной налоговой политики в новых реалиях, потребовала поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий между федеральным центром и регионами, а также распределении налоговых доходов между собой в условиях саморазвития территорий и стимулирования их инициативы, а не выравнивания и выживания.

Развитие регионов в России идет по пути укрупнения регионов, децентрализации полномочий в налогово-бюджетной сфере, а также разработки стратегических планов и целевых программ, поскольку гармоничность, монолитность национальной и региональной политики является одной из гарантий территориальной целостности государства.

В настоящее время в России региональная налоговая политика формируется «сверху» в условиях существенно усиленной вертикали власти и повышенной налоговой дисциплины, минимизирующих риск потери единого экономического пространства, по трем основным направлениям: повышения финансовой самостоятельности регионов, их конкурентоспособности и воплощения федеративного принципа когерентности (выравнивания уровня развития субъектов Федерации).

Отмечается, что на федеральном уровне определены достаточно амбициозные цели и задачи, касающиеся социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации, макрорегионов, созданы особые экономические зоны с льготным налоговым климатом для привлечения внимания крупного бизнеса, развернута работа по совершенствованию экономических и финансово-бюджетных механизмов реализации региональной политики. Вместе с тем, в рамках федеральных целевых программ невозможно

сконцентрировать весь объем мер федеральной государственной поддержки, реализуемых в целях регионального развития.

Современная российская специфика такова, что федеральная политика направлена не на замену территориальных единиц регионального уровня, а их дополнение (например, в Российской империи – административно-территориальными, в Российской Федерации – государственно-территориальными) макрорегионами. Такое дополнение обусловлено различными задачами, решению которых служит образование территориальных единиц макрорегионального и регионального уровня. В настоящее время территория Российской Федерации разделена на восемь федеральных округов (макрорегионов), статус и существование которых не имеет закрепления в Конституции РФ. В то же время, на законодательном уровне совершенно четко очерчены не только территориальные границы новых образований, но и административные, правовые и политические границы их успешного функционирования.

Также в России существует и иной вид макрорегионов, называемых межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия (МАЭВ), объединяющих практически все субъекты Федерации в восемь ассоциаций для разработки программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, не последнее место в которых отводится налогово-бюджетной политике.

По мнению автора, макрорегионы должны стать территориальным базисом для успешной разработки и реализации межрегиональных проектов, осуществляемых на долевых началах субъектами РФ в рамках межрегиональной интеграции, проявляющейся в совместном использовании ресурсного потенциала, соединении капиталов, обоюдном создании наиболее гармоничных и благоприятных условий для осуществления экономической деятельности, ликвидации взаимных преград, обеспечивая тем самым более мобильную согласованность действий федеральных и региональных органов государственной власти, действующих в социально – экономической и налогово-бюджетной сферах.

С 2006 г. в России стали создаваться особые экономические зоны, специализирующиеся на развитии промышленного производства, разработке и внедрении передовых инновационных технологий (наукограды), туристско-реакционного бизнеса и портово-логистических и транспортных узлах.

Основной задачей особых экономических зон стало развитие регионов и экономики всего государства в целом, в том числе путем привлечения к себе внимания крупных компаний с помощью предоставления государственных гарантий инвесторам, в случае негативных изменений в налоговом законодательстве РФ («дедушкина оговорка» (*grandfather clause*), согласно которой инвестор защищён от любых неблагоприятных изменений в сфере налогового законодательства на весь срок реализации инвестируемого проекта).

Однако, анализ федеративного и регионального законодательства об особых экономических зонах, позволяет выявить ряд пробелов, коллизий между федеральными и региональными законодательными актами. На данный момент ведется активная работа по разрешению данных противоречий. Также, при решении бюджетных и налоговых вопросов, необходимо создать механизм бюджетного взаимодействия на базе бюджетно-налогового единства.

В рамках намеченных в Бюджетном послании Президента РФ Д.А. Медведева на 2011-2013 гг. целей децентрализации полномочий региональных и местных властей в налогово-бюджетной сфере в середине 2011 года образованы две рабочие группы: по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и органами местного самоуправления (под руководством Заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака) и по финансовым и налоговым вопросам и межбюджетным отношениям (под руководством Заместителя Председателя Правительства РФ и полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонина).

При этом российскому государству следует учитывать и зарубежный опыт в решении данных проблем. Так, например, американский профессор Ч. Тибу разработал модель, согласно которой между регионами и муниципальными образованиями одного государства и между отдельными государствами существует миграция индивидуумов и рабочей силы, и это находит свою реминисценцию в соотношении размеров предоставляемых благ (теория общественного договора) и размеров собираемых региональных и местных налогов. Следовательно, государству жизненно необходима децентрализация бюджетных ресурсов. Также необходимо учитывать и принцип деривации (*derivation principle*), согласно которому бюджетные доходы, собираемые на определенной территории, следует частично отдавать местным властям этих территорий в целях поддержания их заинтересованности в увеличении местных финансовых ресурсов, получаемых при сборе налогов.

В США региональная политика формируется «снизу» в условиях сильной децентрализации, связанной с возможностью штатов свободно проводить свою налоговую политику, формировать бюджет, самостоятельно разрабатывать и реализовывать программы своего развития для повышения конкурентоспособности путем создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения и ведения бизнеса в условиях существующих между регионами и муниципальными образованиями миграционных потоков капитала и рабочей силы.

Исходя из того, что штаты располагают собственной налоговой системой, вправе вводить и упразднять любые налоги, не подотчетны в финансовом отношении перед Федеральным правительством, они вполне могут себе это позволить.

Как и в России, штаты США различаются по многим характеристикам, в том числе по темпам роста и решению стоящих перед ними проблем.

Как отмечают американские ученые, штаты стараются отстаивать свои экономические интересы и статус, тогда как население выбирает место своего жительства в зависимости от предпочтения, получить ли большее количество общественных благ или уплатить меньше налогов, в соответствии с теорией американского экономиста Ч.Тибо, разработанной им еще в 50-х годах прошлого века. При этом штаты стремятся реализовать поставленные перед ними задачи, конкурируя за ресурсы, в рамках различных экономических программ. Программы развития штатов в первую очередь ориентированы на усиление и гармонизацию экономического положения на их территориях.

Программы экономического развития США можно разделить на два вида: локационные и предпринимательские. Локационные программы являются наиболее проверенными и надежными, рассчитанными на привлечение нового крупного бизнеса и создание наиболее благоприятного налогового климата в штатах. Предпринимательские программы рассчитаны на развитие многообещающих фирм и высокоперспективных отраслей промышленности, путем проведения различных тренингов и курсов повышения квалификации.

В свою очередь локационные программы подразделяются на программы «погоны за дымовыми трубами» и отраслевой направленности. «Погоня за дымовыми трубами» возникла во второй половине XX в., данная антропоидея мобилизует экономическую активность штатов посредством конкуренции за привлечение крупных корпораций, что требует значительных материальных затрат.

Отраслевая направленность заключается в поддержке правительством штатов определенных отраслей, которые они считают наиболее перспективными для своего развития. Данный подход, по сравнению с «погоней за дымовыми трубами» является более предпочтительным и оптимальным для большинства штатов.

В целом же, проведенные рядом американских ученых исследования, показали жизнеспособность данных программ в долгосрочной перспективе. Локальные экономические программы и их отдельные планы мероприятий показали свою неспособность в достижении поставленных целей. Именно поэтому в США появились более новаторские предпринимательские программы, стимулирующие успешное развитие и подъем экономики, которые в свою очередь делятся на программы «нового подхода» и программы «групп» (clusters).

Программы «нового подхода» появились во второй половине XX века и их главная особенность заключается в использовании специализированных подразделений, «профессионалов» своего дела. Здесь на первое место выдвигается синергизм, в отличие от конкуренции за финансовые источники. Накопление и использование местного капитала, оживление рыночных ресурсов территорий, повышение уровня профессионализма работников – вот

характерные особенности «нового подхода». Кроме того, задействуется административный ресурс в виде вовлечения государственно-частных партнерств и ассоциаций местного развития (т.е. общественные организации). Кластерная политика экономического развития направлена на сосредоточение передовых отраслей промышленности с большим потенциалом роста в конкретном регионе (например, Кремниевая долина в штате Калифорния).

Данные теории и подходы эмпирическим путем объясняют суть экономических программ в США, отражают новаторские подходы к моделированию экономических систем штатов в целом, а также прогнозируют вектор их дальнейшей модернизации и гармонизации их внутренних эклектичных социально-экономических показателей.

Таким образом, реализация современной региональной налоговой политики требует поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий между федеральным центром и регионами, а также распределении налоговых доходов между собой в условиях саморазвития территорий и стимулирования их инициативы, а не выравнивания и выживания.

Российскими учеными выдвигаются интересные предложения по повышению финансового потенциала субъектов Федерации и местных органов власти, вплоть до предоставления региональным органам прав по регулированию ставок федеральных налогов, взимаемых на их территории, и расширению полномочий региональных и местных властей в области налогового администрирования и наделения их правом введения на своей территории дополнительных видов налогов. Данные предложения направлены на отход от жесткой централизации и движения в сторону американской практики и, на наш взгляд, оправданы поскольку связаны с имеющим свои преимущества расширением круга полномочий региональных властей. Однако опыт Америки не может быть в полной мере заимствован Россией в виду исторических различий в развитии налогового федерализма в обеих странах и имеющихся расхождениях в его общих принципах.

Рассмотрены и обобщены основные предложения по совершенствованию региональной политики в рамках налогового федерализма. Данные предложения главным образом направлены на повышение финансового потенциала субъектов Федерации и местных органов власти, вплоть до предоставления региональным органам прав по регулированию ставок федеральных налогов, взимаемых на их территории, и расширению полномочий региональных и местных властей в области налогового администрирования и наделения их правом введения на своей территории дополнительных видов налогов. Прослеживается тенденция к отходу от жесткой централизации и движения в сторону американской практики что, по мнению автора, оправдано связью с имеющим свои преимущества расширением круга полномочий региональных властей. Делается вывод, что опыт Америки не может быть в полной мере заимствован Россией в виду

исторических различий в развитии налогового федерализма в обеих странах и имеющихся расхождениях в его общих принципах

В заключении подведены итоги исследования, рассмотрены и обобщены основные предложения по совершенствованию региональной политики в рамках налогового федерализма.

Целенаправленное, устойчивое и эффективное развитие любого государства связано с обеспечением достаточного финансирования аппарата его управления и поставленных перед ним целей и задач, поэтому большое значение принимает необходимость создания благоприятных условий для проведения адекватной налоговой и бюджетной государственной политики.

Налоговый федерализм охватывает как вертикальные политико-правовые отношения между федеральным центром и регионами, так и горизонтальные, складывающиеся непосредственно между субъектами Федерации.

К выделению отдельно «налогового федерализма» ученые подходят неоднозначно, однако приуменьшение значения налогового федерализма и его рассмотрение в рамках всеобъемлющего понятия «бюджетный федерализм», с политико-правовой точки зрения может привести к недооценке значимости налоговой политики для развития государства, выраженной в построении действующей налоговой системы, а также приуменьшению значения двух подотраслей финансового права бюджетного и налогового права по отношению друг к другу.

Налоговый федерализм является как политико-правовой, так и экономической категорией. Проблема налогового федерализма как политического фактора, влияющего на политику регионов, имеет важное значение для экономики государства в целом, поскольку налоговые доходы служат одним из основных источников пополнения бюджета страны.

Развитие региональной политики напрямую связано с принятой в государстве моделью налогового федерализма.

Реализация современной региональной налоговой политики требует поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий между федеральным центром и регионами, а также распределении налоговых доходов между собой в условиях саморазвития территорий и стимулирования их инициативы, а не выравнивания и выживания.

В настоящее время в России региональная политика формируется «сверху» в условиях существенно усиленной вертикали власти и повышенной налоговой дисциплины, минимизирующих риск потери единого экономического пространства, по трем основным направлениям: повышения финансовой самостоятельности регионов, их конкурентоспособности и воплощения федеративного принципа когерентности (выравнивания уровня развития субъектов Федерации).

На федеральном уровне определены достаточно амбициозные цели и задачи, касающиеся социально-экономического развития федеральных округов

Российской Федерации, макрорегионов, созданы особые экономические зоны с льготным налоговым климатом для привлечения внимания крупного бизнеса, развернута работа по совершенствованию экономических и финансово-бюджетных механизмов реализации региональной политики. Однако в рамках федеральных целевых программ невозможно сконцентрировать весь объем мер федеральной государственной поддержки, реализуемых в целях регионального развития.

Как и в России, штаты США различаются по многим характеристикам, в том числе по темпам роста и решению стоящих перед ними проблем. Однако в США региональная политика формируется «снизу» в условиях сильной децентрализации, связанной с возможностью штатов свободно проводить свою налоговую политику, формировать бюджет, самостоятельно разрабатывать и реализовывать программы своего развития для повышения конкурентоспособности путем создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения и ведения бизнеса в условиях существующих между регионами и муниципальными образованиями миграционных потоков капитала и рабочей силы.

Как отмечают американские ученые, штаты стараются отстаивать свои экономические интересы и статус, тогда как население выбирает место своего жительства в зависимости от предпочтения, получить ли большее количество общественных благ или уплатить меньше налогов, в соответствии с теорией американского экономиста Ч.Тибо, разработанной им еще в 50-х годах прошлого века. При этом штаты стремятся реализовать поставленные перед ними задачи, конкурируя за ресурсы, в рамках различных экономических программ. Программы развития штатов в первую очередь ориентированы на усиление и гармонизацию экономического положения на их территориях.

Программы экономического развития США подразделяются на локационные и предпринимательские, которые в свою очередь делятся на программы «погони за дымовыми трубами» и отраслевой направленности и подтверждают свою жизнеспособность в долгосрочной перспективе.

Данные теории и подходы эмпирическим путем объясняют суть экономических программ в США, отражают новаторские подходы к моделированию экономических систем штатов в целом, а также прогнозируют вектор их дальнейшей модернизации и гармонизации их внутренних клеточных социально-экономических показателей.

Таким образом, реализация современной региональной налоговой политики требует поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при разграничении налоговых полномочий между федеральным центром и регионами, а также распределении налоговых доходов между собой в условиях саморазвития территорий и стимулирования их инициативы, а не выравнивания и выживания.

Российскими учеными выдвигаются интересные предложения по повышению финансового потенциала субъектов Федерации и местных органов

власти, вплоть до предоставления региональным органам прав по регулированию ставок федеральных налогов, взимаемых на их территории, и расширению полномочий региональных и местных властей в области налогового администрирования и наделения их правом введения на своей территории дополнительных видов налогов. Данные предложения направлены на отход от жесткой централизации и движения в сторону американской практики и, на наш взгляд, оправданы поскольку связаны с имеющим свои преимущества расширением круга полномочий региональных властей. Однако опыт Америки не может быть в полной мере заимствован Россией в виду исторических различий в развитии налогового федерализма в обеих странах и имеющихся расхождениях в его общих принципах.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах:

1. Майстат М.А. Влияние этнополитического фактора на налоговый федерализм в РФ (на примере республик Бурятия и Татарстан) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия политология, 2010. № 5. - 0,6 п.л.

II. Другие издания и статьи:

1. Майстат М.А. Сравнительно-правовой анализ налоговых систем Франции, Германии и России // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: сб. науч. тр. М.: Калининград: Изд-во РГУ им. И.Канта, 2009. – 0,5 п.л.
2. Майстат М.А. Договорные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами: история и перспективы // Многоуровневое управление в условиях централизации: вопросы политики и права: сборник научных статей / Под общ. ред. Проф. Н.П. Медведева. Вып. 9. – М.: Издательский дом МИСиС, 2010. - 0,6 п.л.
3. Майстат М.А. Особенности налогового федерализма в Федеративной Республике Германия // Вопросы национальных и федеративных отношений: сборник научных статей / Под общ. ред. В.А.Михайлова, К.В. Калининой, В.Н. Дахина. М.: Изд-во РАГС, 2011. – 0,5 п.л.
4. Майстат М.А. Особенности федерализма в России и США (сравнительно-правовой анализ) // Вопросы национальных и федеративных отношений, 2011. № 1. – 0,6 п.л.
5. Майстат М.А. Конституционные принципы российского налогового федерализма и их политико-правовое значение // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «О влиянии национального и религиозного факторов на политическую стабильность в постсоветском пространстве». Москва, РАНХ и ГС при Президенте РФ, 30 ноября 2012 г. Вопросы национальных и федеративных отношений, 2013. № 1. – 0,6 п.л.

Общий объем публикаций автора составляет 3,4 п.л.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Майстат Максим Александрович

Тема диссертационного исследования:
**Налоговый федерализм в контексте реализации
региональной политики (опыт США и России)**

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета:
Майстат Максим Александрович

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Подписано в печать: 20.05.2013
Объем: 1,0 п.л.
Тираж: 100 экз. Заказ № 168
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru