

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

И. К. Симаева, студентка 5 курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

Е. Г. Саранцева, канд. экон. наук, доцент кафедры экономического анализа и учета ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

В статье произведен анализ зарубежного опыта формирования доходов бюджетов и рассмотрены возможности его применения в современных условиях в России.

Ключевые слова: зарубежный опыт, доходы бюджета, налоговый федерализм, межбюджетные отношения.

Зарубежный опыт свидетельствует, что с изменением экономической ситуации, должна изменяться и роль государства в рыночном механизме хозяйствования, следовательно – и направления целенаправленного использования государством рыночных рычагов, в том числе налоговой и бюджетной систем как инструментов рыночного хозяйствования.

Известно, что научно обоснованная налогово-бюджетная система, которая отражает сформированные в этой сфере, как общие закономерности, так и особенности конкретной страны, оказывает позитивное воздействие на развитие экономики, расширяет сферу деловой активности населения.

Распределение налоговых полномочий и ответственности между центральными и территориальными государственными структурами выражается в налоговом федерализме, от организации которого во многом зависит регулирование налоговых доходов между центром и регионами и формирование доходной части бюджета любого уровня, в том числе и регионального [2, с. 98].

Налоговый федерализм в США имеет сложную систему. Несмотря на то, что в этой стране налоговая система не является, по мнению большинства экономистов, идеальной, налоги выполняют не только фискальную, но и

регулирующую и стимулирующую функции. Существующий налоговый механизм обеспечивает доходами, как федеральный бюджет, так и бюджеты штатов, и местные бюджеты. Он способствует реализации принципов платежеспособности на всей территории страны, развитию малого бизнеса, стимулированию инвестиций и наукоемкого производства.

В отличие от других федеративных государств, в США проблемы уравнивания территориального распределения бюджетных средств разрешаются путем четкого разделения бюджетно-налоговых полномочий федерального правительства, властей штатов, местных органов. Американский налоговый федерализм рассчитан на привлечение частного капитала, а налоговые льготы распределяются как косвенная форма стимулирования предпринимательской деятельности [4, с. 236].

Федеральный бюджет США в основном пополняется за счет прямых налогов, поступления от которых заметно превышают поступления от косвенных налогов (соответственно 90,5 и 9,5%).

Основными источниками федеральных доходов являются подоходный налог, на который приходится половина бюджетных поступлений, и отчисления от зарплаты в фонд социального страхования. Бюджеты штатов в основном пополняются за счет акцизов и налога с продаж (36%), а также налога на социальное страхование (27%). Что касается структуры бюджета местных органов управления, то в ней довольно высокой является доля налога на имущество (53%) и налога с продаж (32%) [4, с. 240].

При этом следует иметь в виду, что федеральное правительство распределяет определенную часть федерального дохода между штатами на основании специальных программ.

Налоговый федерализм в Японии несколько отличается от территориального распределения налоговых полномочий США и стран Западной Европы. В Японии две трети всех налоговых доходов составляют государственные налоги (в основном прямые). Всего установлено 25 государственных и 30 местных налогов. В Японии существует довольно

развитая система поощрения инвестиций (как национальных, так и иностранных). Особое внимание обращается на поощрение инвестирования в отдаленных районах. С этой целью наряду с субсидиями очень эффективно используются налоговые льготы [4, с. 304].

В ФРГ налоги подразделяются на федеральные налоги, налог на землю, совместные, территориальные и церковные налоги. Федеральные налоги не подлежат перераспределению. Больше всего доходов в федеральный бюджет приносит подоходный налог с физических лиц. В доходах федерального бюджета на втором месте стоит НДС, удельный вес которого составляет 28%. Одним из важных источников пополнения бюджета является также корпоративный налог с фактической прибыли. Налоговый федерализм построен в ФРГ с максимальным учетом интересов регионов и подразумевает уравнивание налоговых полномочий между центром и регионами и равноправие всех нижестоящих бюджетов страны по отношению к федеральному бюджету [4, с. 182].

Во Франции больше всего доходов в государственный бюджет приносят НДС – 41,4% и подоходный налог с физических лиц – 10,6%. Во Франции взимаются 16 региональных налогов, величину ставки которых устанавливают региональные органы власти [4, с. 357].

По-разному разрешается вопрос о том, кому поручается сбор региональных налогов – центральному налоговому ведомству или местным органам, хотя почти во всех государствах региональные органы наделены правом определения налоговой базы, налоговых ставок и установления региональных налогов. Во многих странах центральные власти осуществляют взимание государственных и региональных налогов, а затем – субсидирование территорий, что вызвано низким удельным весом региональных налогов в структуре источников финансирования региональных органов власти (в Эстонии – 0,1%, Болгарии – 1%, Греции – 2%, Венгрии – 4%, Голландии – 5%, Словении – 5%, Латвии – 6%, Турции – 7% и т.д.); при этом очень высоким является удельный вес субсидий (в Эстонии – 91%, Болгарии – 78%, Греции –

58%, Венгрии – 66%, Голландии – 60%, Словении – 67%, Латвии – 68%, Турции – 56% и т.д.). Другие источники поступления в доходную часть региональных бюджетов – сборы, займы, доходы муниципальных предприятий, пени, штрафы, доходы от продажи муниципального имущества или товаров и т.д. [2, с. 301].

Особого внимания заслуживает практика распределения одного и того же налога в определенной пропорции между центральным и региональным бюджетами (так называемый долевого налог). Например, В ФРГ подоходный налог распределяется между центральными, земельными и местными властями в следующей пропорции: 42,5, 42,5 и 15%; поступления от корпоративного налога и НДС делятся практически между центром и землями поровну. В Австрии центр, регионы и местные власти делят подоходный налог в следующей пропорции – 60, 22 и 18%, налог на нефтепродукты – 88,5, 8,5 и 3%, НДС – 69, 19 и 12% [5, с. 27].

Что касается стран с переходной экономикой – в Китае действуют низкие ставки налога с корпораций и планируется сократить размер максимальной ставки налога на доходы физических лиц. Предполагается, что подобно некоторым другим странам снижение ставок в Китае будет способствовать сокращению масштабов укрывания доходов от налогообложения и созданию стимулов для расширения экономической деятельности. Быстрый рост доходов бюджета создает предпосылки для выравнивания уровней налогообложения как различных видов деятельности и предприятий, различных организационно-правовых форм, так и различных территорий [2, с. 287].

В настоящее время, несмотря на мировой экономический спад, на повестке дня правительств разных стран стоит налоговая реформа. Так в 20 странах снизилась ставка налога на прибыль, а в 18 – упрощен порядок уплаты налогов. В странах ЕС средний показатель эффективной налоговой ставки снизился с 46% до 44,5%. Отчасти это явилось результатом сокращения ставки налога на прибыль, произошедшего в 2007-2008 годах в Германии и Италии. Несколько стран, например, Россия (с 24% до 20%) и Корея (с 25% до 22%) снизили

ставки налога на прибыль предприятий и организаций или ускорили осуществление ранее запланированных реформ в рамках реализации программ экономического стимулирования экономики [3, с. 182]

Каждая страна в зависимости от уровня развития выбирает свой путь в распределении налоговых полномочий и ответственности между центральными и региональными государственными структурами.

Главной методологической проблемой изучения межбюджетных отношений в зарубежных странах является выбор критериев для их характеристики и классификации. В экономической литературе традиционно используются три основных критерия: полномочия субнациональных властей по формированию своих доходов и, прежде всего, по введению собственных налогов; полномочия субнациональных властей по осуществлению расходов; процентная доля расходов субнациональных властей в консолидированном бюджете страны.

Критерий доходных полномочий субнациональных властей более значимы для характеристики модели межбюджетных отношений, чем критерии, построенные на расходных полномочиях и процентной доле расходов субнациональных властей в консолидированном бюджете.

Исходя из предложенного критерия в теоретическом плане можно выделить три типа моделей межбюджетных отношений: централизованную, в которой перечень субнациональных налогов и их ставки определяются законодательной властью страны; децентрализованную, в которой региональные и местные органы власти обладают правом устанавливать собственные налоги; смешанную, в которой количество субнациональных налогов ограничивается определенным, хотя и широким перечнем или устанавливаются максимально возможные ставки.

В самом общем плане выбор модели межбюджетных отношений зависит от государственного устройства (федерация, унитарное государство) и социально-экономической ситуации, складывающейся в стране, характеризуемой, в частности, территориальными различиями в уровне жизни.

Особенности моделей межбюджетных отношений могут быть изучены на опыте конкретных стран. Для России наибольший интерес представляют межбюджетные отношения в федеративных государствах [1, с. 69].

Австралия является федеративным государством, состоящим из шести штатов и двух внутренних территорий – федеральной столицы и Северной территории. Последняя получила в 1978 г. право самоуправления и ныне наделена полномочиями по формированию доходов за счет собственных налогов и осуществлению расходов в пределах своих полномочий. Несмотря на федеральное устройство государства, используемая в Австралии модель межбюджетных отношений является централизованной. Доля налогов федерального правительства в консолидированном бюджете страны составляет 76,6%, доля налогов штатов – 19,8%, доля местных налогов – 3,6%. Доли доходов с учетом финансовой помощи равны, соответственно, 56,2%; 38,4%; 5,4%. Используемая централизованная модель межбюджетных отношений включает как аккумуляцию финансовых ресурсов в федеральном бюджете, так и их последующее распределение между штатами. Средствами для поддержки штатов стали поступления от налога с продаж по ставке 10% [1, с. 70].

Модель межбюджетных отношений, используемую в Германии, можно охарактеризовать как смешанную. В состав этого федеративного государства входят 16 земель. Их законодательные и исполнительные органы образуют второй уровень государственной власти и, соответственно, второй уровень бюджетной системы. Третий уровень бюджетной системы представлен местными органами власти.

Федеральные, региональные и местные налоговые доходы составляют, соответственно, 48%; 34%; 13% (остаток поступает в Фонд выравнивания бремени и долю ЕС) совокупных доходов консолидированного бюджета страны, а с учетом финансовой помощи – 60,0%; 23,0%; 17,0%.

Входящие в состав США 50 штатов обладают широкими бюджетно-налоговыми полномочиями. В частности, они имеют право вводить такие же прямые налоги, которые существуют на уровне федерации, и определять как

ставки, так и базу налогообложения. Тем не менее, штаты не обладают полномочиями по установлению косвенных налогов – налога с оборота или НДС. Считается, что использование штатами таких налогов препятствовало бы свободе торговли на территории страны в целом, а это запрещено Конституцией США. Доли федеральных, региональных и местных налогов в консолидированном бюджете США составляют, соответственно, 66,3%; 20,6%; 13,1%; а с учетом финансовой помощи – 49,7%; 28,3%; 22,0% [4, с. 218].

Отмеченные черты межбюджетных отношений характерны и для прочих стран. Следует отметить, что на практике эти модели подвергаются существенной корректировке, отражающей характерные особенности конкретных государств.

Зарубежный опыт в сфере межбюджетных отношений концентрируется на анализе опыта межбюджетного регулирования в странах с признанной лучшей практикой.

Эффективная региональная система межбюджетных трансфертов или лучшая практика межбюджетного регулирования характеризуется следующими критериями:

- высокий уровень автономии местного самоуправления, характеризующейся устойчивостью и предсказуемостью бюджетных доходов;
- справедливость, объективность и прозрачность системы межбюджетных трансфертов;
- информационная открытость, наличие обширной базы данных;
- гармоничность и развитость процедур взаимодействия между органами власти разных уровней;
- способность к динамичному совершенствованию механизма межбюджетных трансфертов.

Таким критериям отвечает, в частности, практика межбюджетного регулирования в Австралии, Франции, Германии, Дании, Швеции, Испании, Швейцарии, Великобритании и США, опыт которых обобщен в настоящем

разделе.

Так, во всех этих странах осуществляется и вертикальное (между различными уровнями власти) и горизонтальное (между органами власти одного уровня) бюджетное выравнивание. Повсеместно проблема определения объема межбюджетной поддержки – политически сложный и острый вопрос, решаемый на основе политического компромисса между стремлением достичь определенного уровня и качества бюджетных услуг на всей территории страны (региона) и приемлемым в обществе минимальным обеспечением расходных потребностей. В международной практике применяются как централизованные (создаваемые на более высоком уровне власти), так и децентрализованные (создаваемые на том же бюджетном уровне) системы распределения межбюджетных трансфертов. Возможно применение и комбинированных систем, сочетающих элементы централизованной и децентрализованной систем [4, с. 95].

Во всех странах главную роль в межбюджетных отношениях играет консультационный процесс между органами власти разных уровней по вопросам бюджетного выравнивания и предоставления межбюджетной поддержки. Он служит неотъемлемой частью общей политической системы, обеспечивая гибкость межбюджетного регулирования и сбалансированность интересов всех его участников.

Итак, анализ зарубежного опыта формирования доходов показывает, что налоговый федерализм разных стран неоднороден и во многом зависит от выбранного экономического курса, существующей налоговой системы. На него оказывает влияние классификация налогов по иерархическому уровню, степени платежеспособности, источникам средств, необходимых для уплаты, принципам и методам сбора, величине ставки и направлению использования собранных налогов. Исходя из этого, территориальное разделение налоговых полномочий и ответственности разных стран различается по масштабам налоговой базы, структуре и величине налогов, порядку сбора налогов, организации налогового контроля, видам несения ответственности за

нарушение налогового законодательства, налоговым льготам и т.д.

Опыт западных государств вполне применим в современных условиях к России, если его не слепо копировать, а перенимать лучшее, применяя к конкретным особенностям экономики РФ. Страны стремятся разнообразить пути пополнения бюджета, а диверсификация источников позволяет снижать ставки налогов.

Самым важным элементом подлинной финансовой самостоятельности субъектов Федерации в Германии является такое распределение источников доходов между ними и Федерацией, при котором они могли бы покрывать свои расходы за счет собственных источников доходов. В России всего лишь около 10% субъектов Федерации могут профинансировать сложившийся уровень своих бюджетных расходов без федеральной помощи. Таким образом, абсолютные размеры собственных доходов субъектов Федерации должны увеличиться, а доходов Федерации – уменьшиться. Теоретически это не должно сократить реальные доходы федерального бюджета, потому что так или иначе недостаток средств у субъектов Федерации компенсируется за счет федеральных средств. В результате первичного распределения финансовых ресурсов получится, что одни субъекты Федерации должны стать «донорами», другие – «реципиентами». Для расчета абсолютных значений перераспределяемых сумм необходимо сопоставить доходы субъектов Федерации и их потребности в финансовых ресурсах.

Тем самым применить германскую модель в России в чистом виде в системе перераспределения бюджетных ресурсов из-за наличия громадных диспропорций между субъектами Федерации, как в доходах, так и в расходах на душу населения не представляется возможным. Ее необходимо адаптировать к специфике России.

Эффективная региональная система межбюджетных трансфертов в Германии применима в России, т. к. позволяет добиться: высокого уровня автономии местного самоуправления, характеризующейся устойчивостью и предсказуемостью бюджетных доходов; справедливости, объективности и

прозрачности системы межбюджетных трансфертов; информационной открытости; развития процедур взаимодействия между органами власти разных уровней; способности к динамичному совершенствованию механизма межбюджетных трансфертов.

Библиографические ссылки

- 1 Бурцева А. М. Уклонение от налогов и налоговая оптимизация: зарубежный опыт / А. М. Бурцева // Российский налоговый курьер. – 2008. – №4. – С. 68–70.
- 2 Евстигнеев Е. Н. Налоги и налогообложение: учеб. пособие / Е. Н. Евстигнеев. – СПб : Питер, 2009. – 320 с.
- 3 Невская М. А. Налоговое администрирование: учеб. пособие / М. А. Невская, М. А. Шалагина. – М. : Омега-Л, 2009. – 250 с.
- 4 Попова Л. В. Налоговая система зарубежных стран: учеб. пособие / Л. В. Попова, И. А. Маслова, Ю. Д. Земляков. – М. : Финансы и кредит, 2007. – 440 с.
- 5 Черник Д. Г. Налоги зарубежных стран / Д. Г. Черник // Финансы. – 2008. – № 3. – С. 24–35.