

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

**А. П. Гаранжа**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Статья посвящена острейшей проблематике федеративного строительства в России – бюджетному федерализму. Автор обращает внимание на крайне негативную тенденцию сокращения за последние десять лет числа субъектов Федерации – доноров федерального бюджета с 19 до 8. При этом дефицит совокупных бюджетов субъектов Российской Федерации превышает триллион рублей.

Опираясь на позиции целого ряда отечественных и зарубежных исследователей, автор статьи приходит к выводу, что решение многих проблем российского федерализма находится в прямой зависимости от неотложной реорганизации налоговой системы, так как существующая налоговая система – главный тормоз экономического развития страны, разрушения промышленности, рекордно избыточного социально-экономического расслоения общества.

В статье на конкретных примерах показано, что нынешняя налоговая система России не характерна для современных демократических, социальных государств. Предлагаются необходимые варианты ее модернизации.

**Ключевые слова:** *федеративное строительство, бюджетный федерализм, налоговая система, налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость, «работающие бедные», минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум.*

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин указал: «Нам много нужно сделать. Создать новые технологии и конкурентную продукцию. Сформировать дополнительный запас прочности в подготовке современных кадров» [7].

Многие отечественные исследователи полагают, что эти задачи возможно реально выполнить при комплексном подходе к решению правовых, экономических, социальных и других проблем российского федерализма при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Председатель Правительства Российской Федерации в 1998–1999 гг., Е. М. Примаков, выступая в начале 2015 года на заседании «Меркурий-клуба», обратил внимание на «медлительность правительства в принятии магистральных решений или простое созерцание того, что происходит» [6]. По мнению Е. М. Примакова, «отсутствие подвижек или крайняя медлительность проявляется в федеральном строительстве» [6]. В качестве одного из главных направлений в этой сфере

Е. М. Примаков рассматривает бюджетный федерализм, поскольку большинство субъектов Федерации и муниципалитетов могут выполнить свою роль в социально-экономическом развитии России лишь тогда, когда достигнут финансовой достаточности.

Здесь нельзя не отметить негативную тенденцию сокращения числа субъектов Федерации, являющихся донорами федерального бюджета. В 2005 году их было 19, а спустя 10 лет всего 8. Общий дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации превышает 1 триллион рублей. Реальные прорехи в бюджетах субъектов Федерации составляют в среднем 25 % их доходной части.

Отвечая на вопрос, были ли позитивные сдвиги в бюджетном федерализме в 2014 году, Е. М. Примаков отмечает: «Правительство еще в 2013 году заявило об отказе от перераспределения доходов в пользу субъектов Федерации, несмотря на то, что на практике мы явно отошли и продолжаем отходить от Бюджетного кодекса 1998 года, определившего раздел федерального бюджета между центром и субъектами Федерации 50 на 50 %. По моему мнению, высказанному председателем правитель-

ства, изменений консолидированного бюджета в пользу субъектов Федерации можно ожидать не раньше середины 20-х годов» [6].

В своем выступлении в «Меркурий-клубе» Е. М. Примаков делает акцент на том, что «сохраняет свое особое значение реализация планов, намеченных в предвыборных статьях Президента Путина, включая увеличение зарплат врачей, учителей, работников культуры. Однако, как известно, правительство решило переключить решение этой задачи на плечи субъектов Федерации не только без адекватного финансирования из федерального бюджета, но и без учета реальных возможностей преобладающего большинства регионов» [6].

Решение многих проблем российского федерализма целый ряд отечественных и зарубежных исследователей видят в неотложной реорганизации налоговой системы, поскольку, по их мнению, существующая налоговая система – главный тормоз экономического развития страны и причина разрушения российской промышленности.

Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. К. Кашин, сравнивая налоговое бремя предприятий в России и в США отмечает: «В США нет НДС (у нас – 18 %). В США нет налога на имущество (у нас 2,2 %). Приобретаемое оборудование стоимостью до 2 млн. долларов в США списывается на себестоимость (у нас сначала надо заплатить 20 % налога на прибыль, а потом можно постепенно амортизировать). Социальные взносы у них – 13 % (у нас 30 %). В США прогрессивный налог на прибыль составляет от 15 до 39 %, а прогрессивный подоходный налог – до 39,6 %. Чем беднее предприятие или гражданин, тем меньше ставки налога. Больше половины населения США освобождены от налогов. У нас, вопреки Конституции РФ (п. 2 ст. 7), берут 13 % налога с доходов ниже прожиточного минимума. Итог: налоговое бремя производственных предприятий в России в 3–8 раз выше, чем таких же предприятий в США» [4].

Серьезно и срочно заняться модернизацией НДС предлагает директор Центра исследований постиндустриального общества В. И. Иноземцев, по мнению которого «этот налог должен быть снижен с 18 до 10 процентов, при этом 50 % НДС необходимо оставлять в регионах, одновременно отменив его

возмещение по товарам, идущим на экспорт» [3]. Эксперты в этой сфере обращают внимание на значительное число фактов необоснованного возращения НДС экспортерам. За период с 2000 по 2012 гг. экспорт из России вырос в 5,2 раза, а возмещение НДС экспортерам – в 16 раз! Общая сумма незаконного возмещения НДС в год превышает 2 триллиона рублей! Кроме того, как отмечают эксперты, если посмотреть, сколько НДС собирается с экономики и сколько возвращается экспортерам сырья, то видно, что они фактически весь собранный НДС отбирают обратно при вывозе сырья. То есть через возврат НДС обрабатывающие отрасли субсидируют сырьевиков.

В международных рейтингах, например, в Global Wealth Report Россия занимает первое место в мире среди крупных стран по неравенству распределения богатства. На долю самых богатых 1 % россиян приходится 71 % всех личных активов в России. В США этот показатель составляет 37 %, в странах Западной Европы в среднем – 32 %, в Японии – 17 %. Россия лидирует в мире и по доле самых богатых 5 % населения (82,5 % всего личного богатства страны), а также самых состоятельных 10 % населения (87,6 % всех личных активов россиян).

Как показывают данные Федеральной налоговой службы России, эта тенденция нарастает. За 2014 год количество бедных, то есть лиц с доходом ниже прожиточного минимума, выросло в стране с 20 до 23 млн. человек, одновременно количество россиян с доходами свыше 1 млн. рублей в год, несмотря на кризис, выросло на 13 %.

Чем опасен такой вектор движения страны, показывает недавний доклад Международного валютного фонда, подготовленный на основе четырехлетних исследований в 150 странах мира. Эти исследования доказывают, что экономика идет на подъем, когда растут доходы бедной части населения. Увеличение на 1 % доходов наименее состоятельных 20 % населения страны сопровождается увеличением ВВП на 0,4 %. Увеличение же на 1 % доходов наиболее состоятельных 20 % граждан ведет к сокращению ВВП на 0,1 %.

Поэтому расширение программ социальных выплат малообеспеченной части населения является важным механизмом преодоления экономического спада и восстановления экономики Российской Федерации.

Директор Института экономики РАН Р. Н. Гринберг заявляет: «Мне кажется, что наступило время, когда богатые должны доказать свой реальный патриотизм, принять большее участие в решении проблем и народа России, создавшего их состояния» [2].

С ним солидарен А. А. Аганбегян: «Почему вместо того, чтобы обирать стариков, не повысить хотя бы на 5 % подоходный налог с богатых, не обложить налогом сверхдорогое жилье, не ввести акцизы на предметы роскоши. Почему бы не сократить зарплаты и бонусы государственным назначенцам в госкорпорациях и госбанках, если они получают доходы выше Президента РФ и Председателя Правительства?» [1].

Одним из немногих налогов, поступления от которого идут на нужды субъектов Российской Федерации, – это налог на доходы физических лиц, который уже 15 лет уплачивается по так называемой плоской шкале: 13 % независимо от размера дохода. В абсолютном большинстве стран мира применяется прогрессивная шкала. В США ставка этого налога достигает 39,6 %, Великобритании и Израиле – 50 %, Швеции – 57 %, Дании – 65 %, Франции – 75 %. При этом с граждан с низкими доходами подоходный налог не взимается. В Бразилии необлагаемый налогом доход составляет 24 тыс. рублей в месяц, в странах Западной Европы в среднем 30 тыс. рублей. В России НДФЛ уплачивается даже с дохода ниже прожиточного минимума. Как полагает В. И. Кашин, если в России только с дохода свыше 10 млн. рублей в месяц брать НДФЛ по ставке 50 %, то лишь с декларируемых доходов, которые трудно утаить, бюджеты субъектов Федерации получают в год дополнительно свыше одного триллиона рублей. Если же ввести средневропейскую шкалу подоходного налога, то бюджеты субъектов Федерации дополнительно получат не менее трех триллионов рублей в год.

Эксперты ООН обращают внимание на то, что среди бедняков в России преобладает работающее население. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, проанализировав данные Фонда «Общественное мнение», «Левада-Центра» и Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, отмечает: «Они подтверждают наличие в нашей стране многочисленной группы «работающих бедных». 47 % опрошенных граждан заявили, что им хватает

заработанных денег на еду, а вот покупка одежды уже составляет большую проблему. Проблему «работающих бедных» давно обсуждают эксперты. Рядовые граждане тоже считают ненормальной ситуацию, когда работающий человек не может содержать свою семью. Ее негативные последствия для страны в целом – это в первую очередь депрофессионализация, отказ от квалифицированного труда в пользу неквалифицированного, но выше оплачиваемого. В частности, фиксируется массовый переход молодых квалифицированных работников из производственной сферы в сферу услуг, где можно получать большие деньги за менее квалифицированную работу. Низкая оплата труда профессионалов часто сосуществует с острейшим дефицитом работников этой же сферы, что и является причиной дефицита. Проблема работающих бедных – это проблема отсутствия реальных реформ в производственной сфере» [5].

Причину большого числа «работающих бедных» многие исследователи видят в том, что доля заработной платы в себестоимости продукции составляет около 20 %, а в развитых странах около половины и более. Установленный федеральным законодательством минимальный размер оплаты труда значительно ниже, чем в самых бедных странах Евросоюза, таких как Болгария и Румыния, составляя всего лишь две трети от прожиточного минимума. На этом обстоятельстве делает акцент в своем докладе за 2014 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: «С учетом неблагоприятных факторов социально-экономического развития в 2014–2015 гг. Уполномоченный обращает внимание Правительства Российской Федерации на недопустимость приостановки или замедления процесса сближения МРОТ с величиной прожиточного минимума. Кризис проявляется не только в макроэкономике. Самые низкооплачиваемые категории работников ощущают его гораздо острее, чем банки, инвесторы и финансовые аналитики. У неквалифицированных работников бюджетной сферы заработная плата нередко равна МРОТ. Трудно не согласиться с необходимостью экономии бюджетных средств, но еще труднее выживать на пять с половиной тысяч рублей в месяц» [5].

Каковы же перспективы позитивного решения перечисленных проблем на законодательном уровне?

В августе 2015 года «Российская газета» задала директору института экономики РАН Р. Н. Гринбергу вопрос: «У нас самая состоятельная часть общества одновременно принадлежит и к властной элите, людям, принимающим решения. Вы считаете, что в таких условиях есть шанс изменить законодательство (в части введения прогрессивной шкалы НДФЛ, ограничения зарплаткой топ-менеджеров крупных госкомпаний и т.д.)?» [2].

Ответ Р. Н. Гринберга весьма убедителен: «Безусловно, наведение порядка в расходах, мобилизация средств богатых граждан с помощью прогрессивного налога, ограничение зарплаток высокооплачиваемых чиновников и функционеров гораздо более сложное дело, чем социальные изъятия у российского населения, не имеющего практики ни лоббизма, ни сопротивления негативной социальной политике властей. Но действительное преодоление кризиса, безусловно, потребует отказа от узкоклассовых интересов и подходов к управленческим решениям. Не следует ли именно это считать патриотизмом? Конечно, для этого нужна сильная политическая воля».

**Гаранжа Анатолий Петрович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: [garanzhaap@susu.arc.ru](mailto:garanzhaap@susu.arc.ru).

Статья поступила в редакцию 29 сентября 2015 г.

DOI: 10.14529/law150412

## ON SEVERAL ISSUES OF FISCAL FEDERALISM IN RUSSIA

**A. P. Garanzha**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

This article considers an acute problem of federal structure development in Russia, namely, fiscal federalism development. The author points out the extremely negative tendency to reduce the number of constituent entities of the Federation, the federal budget contributors, from 19 to 8. In the meantime, the deficit of total budget of all constituent entities of the Russian Federation exceeds a trillion rubles.

Resting on positions of a range of national and foreign researchers the author comes to a conclusion that the solution of many issues of the Russian federalism is in direct relationship to urgent reorganization of the fiscal system, as the existing fiscal system is a major hindrance of economic development, the industry destruction and excessive social and economic stratification of the society.

The article shows in a specific context that the present fiscal system of Russia is not typical for modern democratic, social countries. The necessary options of its improvement are suggested.

**Keywords:** *federal structure development, fiscal federalism, tax system, personal income tax, value added tax, “working poverty”, minimum wage rate, minimum level of subsistence.*

*References*

1. Aganbekyan A. A. [Melting pensions]. *Argumenty i fakty [Arguments and Facts]*, 2015, no. 31, p. 12.
2. Grinberg R. N. [The wrong place to look for]. *Rossiyskaya gazeta [Russian Newspaper]*, 2015, August 3<sup>rd</sup>.
3. Inozemtsev V. I. [The hole in the budget]. *Argumenty i fakty [Arguments and Facts]*, 2014, no. 30, p. 11.
4. Kashin V. I. [There is a solution!]. *Pravda*, 2015, March 13–16.
5. Pamfilova E. A. [Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for the year 2014]. *Rossiyskaya gazeta [Russian Newspaper]*, 2015, May 07<sup>th</sup>.
6. Primakov E. M. [To do a job and to know its purpose]. *Rossiyskaya gazeta [Russian Newspaper]*, 2015, January 15.
7. Putin V. V. [To take the challenge and to win. Address to the Federal Assembly of the Russian Federation in 2014]. *Rossiyskaya gazeta [Russian Newspaper]*, 2014, December 5.

**Anatoly Petrovich Garanzha** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: garanzhaap@susu.arc.ru.

*Received 29 September 2015.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Гаранжа, А. П. О некоторых проблемах бюджетного федерализма в России / А. П. Гаранжа // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 4. – С. 78–82. DOI: 10.14529/law150412

**FOR CITATION**

Garanzha A. P. On several issues of fiscal federalism in Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 4, pp. 78–82. (in Russ.) DOI: 10.14529/law150412