

**Информационно-аналитические материалы
Института экономики Российской академии наук**

к заседанию круглого стола «Полномочия субъектов Российской Федерации
в области законодательства о налогах и сборах как инструмент развития
экономической самодостаточности» (28 ноября 2024 г.)

Проблема обеспечения уровня доходов субфедеральных бюджетов, необходимого для финансирования собственных и передаваемых полномочий, непосредственно связана с уровнем и динамикой развития экономик регионов. Существенно различающийся уровень развития экономики субъектов РФ с учетом их отраслевой специализации, территориальной и географической специфики, особенностей расселения и т. д. формирует доходный потенциал бюджета. Последние годы отчетливо продемонстрировали, что российская экономика намного более активно реагирует на бюджетный импульс (бюджетные расходы в виде государственных закупок, субсидий производителям), чем на меры налогового характера и инструментарий денежно-кредитной политики.

В то же время просматривается отсутствие выраженной зависимости качества социальной среды в регионах от степени хозяйственной активности на их территории. Обеспечение определенного качества жизни (определенного стандарта) в субъектах федерации для всех граждан страны независимо от региона проживания является объективным требованием федеративного государства. Независимо от степени хозяйственной активности в регионе его жители должны иметь доступ к качественным социальным услугам в широком значении. В то же время обеспечение такого доступа и качества социальной сферы независимо от состояния экономики региона фактически за счет ресурсов федерального бюджета приводит к формированию иждивенческих настроений администраций этих регионов и в долгосрочной перспективе к стагнации и ухудшению экономической ситуации в этом регионе. Поиск и нахождение баланса между необходимостью обеспечения нормального состояния социальной сферы и доступа к социальным услугам и сохранения стимулов к активизации хозяйственной деятельности в регионах является одной из задач, которые должна решать разрабатываемая в настоящее время Стратегия пространственного развития.

Глубинной причиной недостаточной, а зачастую просто низкой бюджетной обеспеченности является невысокий уровень экономического развития существенной части российских регионов и объективно значительная дифференциация регионов по экономическому потенциалу. В этих условиях существенная часть налогового потенциала (потенциально

облагаемых доходов, операций, имущества и проч.) сосредоточена в ограниченном числе регионов. Большинство субъектов федерации не обладает достаточной собственной доходной базой для развития. Недостаточность доходов бюджетов большинства регионов для финансирования необходимых расходов сформировала у части региональных экономик зачастую критическую зависимость (бюджета, рынка труда, уровня и динамики доходов и т.д.) от крупных корпораций. Сложившаяся модель межбюджетных отношений нацелена на решение текущих проблем в рамках годового периода и не предполагает решение долгосрочных проблем экономического развития.

Существующая в настоящее время система межбюджетных отношений в целом и система разграничения налоговых полномочий, в частности, в значительной степени сложилась уже более двадцати лет назад. За последнее десятилетие в целом не просматривалось существенных корректировок этой модели. Это в равной степени относится к распределению налоговых полномочий и налоговых доходов между различными бюджетами бюджетной системы, к действующей модели межбюджетных трансфертов, процедурам финансирования государственных программ, порядку финансирования федеральных расходов в регионах, регулированию объемов государственного и муниципального долга и другим составляющим. Отдельные изменения, корректировки и уточнения имели место в отношении всех без исключения блоков межбюджетных отношений в последние годы, однако в целом они носили частный характер и не меняли качества данной системы в целом. Продолжает эту традицию и налоговая реформа 2025 г. (в части основных мероприятий). Более того, выражено просматривается дальнейший рост централизации налоговых доходов (сохранение «временного» - с 2017 г. закрепления 1 п.п. ставки налога на прибыль за федеральным бюджетом для расширения возможности финансовой поддержки регионов, повышение федеральной составляющей ставки с 2025 г., перенаправление в пользу федерального бюджета все большей части доходов от СРП, расширение границ применения упрощенной системы налогообложения и введение НДС для данной категории плательщиков, повышение ставок НДС по широкому спектру полезных ископаемых и др.). Существенная часть налоговых льгот в рамках локальных преференциальных режимов (РИП, СПИК и др.) также предоставляются в значительной мере фактически за счет доходов региональных бюджетов (консолидированных бюджетов субъектов РФ).

Сложившаяся модель межбюджетных трансфертов, которая также почти ежегодно корректировалась в последние годы, также не меняет

существования системы межбюджетных отношений в целом. Корректировки были нацелены преимущественно на уточнение порядка предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, введение целого ряда требований для получателей дотаций на выравнивание, заключение соглашений с Минфином РФ (определение мер, направленных на расширение налоговой базы, занятости и других параметров). Определенные изменения в общую ситуацию вносят разработка и введение в действие национальных проектов и целого ряда федеральных государственных программ.

В результате сохраняется избыточный характер централизации полномочий (как доходных, так и расходных); имеет место ползучее перераспределение доходного потенциала в пользу федерального центра; формирование номинально единой модели межбюджетных отношений и активная деятельность по преодолению формируемых этой моделью диспропорций; сохранение значительного (периодически увеличивающегося) числа дотационных регионов; формирование заинтересованности в большинстве регионов к сохранению своего статуса дотационных; сохранение и консервация ситуации экономической стагнации в большинстве регионов и некоторые другие. Кризис 2020 г., связанный с распространением пандемии COVID-19, и совокупность экономических проблем 2022-2024 гг. многократно усилили эту тенденцию.

В то же время необходимо констатировать, что решение проблемы «экономической самодостаточности» носит долгосрочный характер, при котором наиболее эффективным инструментом является программный подход к ее решению. Имеющиеся государственные программы, нацеленные на решение региональных проблем, пока не показывают ожидаемых результатов. А именно развитие региональных экономик может обеспечить необходимую доходную базу региональных бюджетов.

В настоящее время необходимо четко осознавать необходимость принципиального выбора направления движения. Будет ли это движение в направлении дальнейшей централизации финансовых ресурсов с их последующим частичным перераспределением на базе формально единообразной модели межбюджетных отношений, к которому подталкивает необходимость решения текущих задач, или же поиск решения проблемы будет иметь место на базе новых концептуальных подходов.

В рамках первого направления (сохранение в целом действующей модели межбюджетных отношений) расширение налоговых полномочий субъектов РФ и муниципальных образований может носить относительно незначительный с макроэкономической точки зрения характер и затрагивать

в первую очередь доходную составляющую. В условиях, когда потенциальная налоговая база сосредоточена в ограниченном круге регионов, любое существенное расширение налоговых полномочий приведет к росту доходов регионов с высокими показателями бюджетной обеспеченности и усугублению проблемы дифференциации регионов по уровню бюджетных доходов и не будет способствовать экономическому росту в большинстве регионов. Соответственно, здесь возможны лишь относительно незначительные корректировки.

К числу таких мер могут быть отнесены, в частности, предоставление субъектам РФ прав уточнять перечень объектов обложения налогом на имущество физических лиц (за счет включения в него объектов роскоши), предоставление права устанавливать надбавки к ставке налога на прибыль для организаций, осуществляющих деятельность, наносящую ущерб окружающей среде. Существенным направлением корректировки действующего законодательства в данной сфере могут стать уточнения действующей модели администрирования некоторых налогов. Так, сохраняет свою остроту проблема качественного учета и отслеживания операций с недвижимостью (как объекта налогообложения налогом на имущество физических лиц и земельным налогом) и налогоплательщиков, не проживающих по месту нахождения недвижимости. Необходимо разработать соответствующий программный и процедурный механизм (или усовершенствовать имеющийся), обеспечивающий доведение документов о необходимости уплаты указанных налогов до налогоплательщика (а не по месту его проживания двадцатилетней давности).

В настоящее время представляется целесообразным упорядочить систему предоставления налоговых льгот (применение нулевой налоговой ставки в части федеральной компоненты) по доходам от результатов НИОКР, а также по ряду иных приоритетных видов экономической деятельности, сместив ответственность и расходы по предоставлению льгот с региональной составляющей на федеральную. Именно Федерация должна определять приоритетные направления и виды деятельности, необходимые для реструктуризации экономики, в том числе и в части расходов на НИОКР, и соответственно предоставлять льготы за счет своего бюджета. Повышение ставки налога на прибыль организаций с 2025 г. расширяет такие возможности и обеспечивает более выраженный разрыв между номинальной и реальной ставками для таких доходов.

Наличие на территории субъектов федерации и некоторых муниципальных образований объектов федеральной собственности и организаций федеральной юрисдикции, которые в соответствии с НК РФ

освобождены от обязанностей налогоплательщиков земельного налога (земельные участки изъяты из оборота), например земельные участки под объектами Вооруженных сил, учреждений Федеральной службы исполнения наказаний и др. фактически лишают эти регионы некоторый части потенциальных доходов. Такие льготы приводят, в частности, к искажениям в части оценки расходов на содержание Вооруженных сил, ФСБ и других организаций для общества в целом. По сути же часть таких расходов перекладывается на субъекты федерации в виде недополученных доходов. Для ряда субъектов федерации эти суммы весьма значительны. Соответственно имеют место существенные потери потенциальных налоговых поступлений. Целесообразно разработать механизм компенсации такого рода «выпадающих» доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за счет средств федерального бюджета. Это позволит более четко реализовать принцип разграничения полномочий между федеральным и субфедеральным уровнями в данных сферах общественных услуг.

Реализация традиционно обсуждаемой меры увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за счет передачи им части поступлений НДС, аккумулируемых на территории регионов, представляется нецелесообразной. Россия уже имеет крайне негативный опыт ее реализации в 1990-ых годах. Спецификой данного налога является формирование его базы фактически на территории всей страны с учетом внешнеторговых операций. В результате в ряде субъектов РФ устойчиво формируются отрицательные значения налоговых поступлений.

В рамках иных концептуальных подходов формирования модели межбюджетных отношений возможен последовательный переход от формально симметричной модели этих отношений (которая уже давно является индивидуализированно асимметричной) к формализованной асимметричной модели, которая в явном виде допускает различающиеся модели налоговых полномочий, разграничения расходных полномочий и трансфертов для регионов с определенными качественными характеристиками. Такая модель предполагает расширение круга собственных налоговых доходов; изменение порядка финансирования целого ряда расходов; адекватное расширение ответственности региональных властей; пересмотр действующей системы трансфертов.

Расширение круга налоговых доходов консолидированных бюджетов всех субъектов федерации за счет увеличения доли их собственных доходов возможно за счет передачи регионам некоторых категорий налоговых баз либо за счет передачи части доходов. Первый вариант, по сути, предполагает пересмотр действующей налоговой системы. Передача доходов может быть

осуществлена без значительных изменений в налоговой системе страны, а значит, без дополнительных шоков для налогоплательщиков. Но при таком варианте не следует рассчитывать на существенное расширение полномочий и повышение уровня ответственности региональных властей за состояние и развитие экономики региона.

Передача налоговой базы предполагает, что субъект Федерации получает право самостоятельно (в определенных пределах) устанавливать элементы налога (все или некоторые), а не только получать определенный вид налоговых доходов. Этот вариант предполагает более высокий уровень ответственности руководства субъекта федерации за состояние экономики и динамику развития региона. Отрицательным моментом здесь является необходимость пересмотра действующей налоговой системы, поскольку ни одна из закреплённых за федеральным бюджетом баз не может быть эффективно передана на субфедеральный уровень. Значит, нужен поиск дополнительной налоговой базы, а это предполагает введение нового налога (налогов).

Здесь прослеживаются два варианта, каждый из которых также имеет свои позитивные и негативные стороны: введение налога с продаж (возврат к этому налогу) для повышения доходов бюджетов субъектов федерации может сопровождаться ростом цен на потребительские товары; введение дополнительного налога на недвижимость (дорогостоящие объекты недвижимости) либо некоего налога на роскошь повышает вероятность (это подтверждают многочисленные случаи неоправданного повышения налогов на землю муниципалитетами) произвольной трактовки того, что относится к предметам роскоши.

Расширение круга и объема собственных доходов субфедеральных бюджетов предполагает изменение порядка финансирования части расходов как в пределах собственных полномочий, так и по передаваемым полномочиям. Необходимо адекватное увеличению объема собственных доходов и доходных полномочий, расширение ответственности региональных властей как перед населением региона, так и перед Федерацией. Поскольку действующая модель ответственности региональных властей перед вышестоящим уровнем власти (Президентом РФ) продемонстрировала свою неэффективность, создание новой схемы формирования системы межбюджетных трансфертов не имеет смысла вне нового подхода к повышению уровня этой ответственности. Изменение порядка формирования собственных доходов бюджетов субъектов Федерации должно сопровождаться формированием новой схемы формирования системы межбюджетных трансфертов.

Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» содержит существенные риски в модели межбюджетных отношений. Сокращение в реальном исчислении поступлений межбюджетных трансфертов несет серьезные риски существенных провалов доходных поступлений бюджетов целого ряда субъектов РФ с низкими значениями бюджетной обеспеченности. К тому же прирост учитывает трансферты, направляемые новым регионам России в процессе встраивания их в общую модель межбюджетных отношений. Мероприятия налоговой реформы неизбежно приведут к сокращению доходов субфедеральных бюджетов за счет перераспределения их в федеральный бюджет (в частности, повышение ставок и иные новации при обложении НДС) при сохранении сформировавшегося в текущем году выраженного отставания поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты (уже потребовавшего в ряде субъектов РФ пересмотра расходной части бюджетов) приведет к существенным проблемам с формированием и исполнением региональных бюджетов. Результатом неизбежно станет прирост объемов государственного долга ряда субъектов РФ не только за счет кредитов Минфина РФ, но и за счет кредитов коммерческих банков в условиях растущих ставок на финансовых рынках. Сегодня фактически система формирования субфедерального долга с последующим перекредитованием Минфином и списанием долга восполняет пробелы действующей модели межбюджетных отношений. Сформировавшаяся тенденция к скрытому перераспределению налоговых доходов в пользу федерального бюджета в сочетании с фактическим переложением части расходов на субфедеральный уровень формирует существенную угрозу роста субфедерального долга.