

DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-1-34-43
УДК 336.02(045)
JEL E63, H21, H24, H71, H87

Проблемы и перспективы налоговой политики в целях устойчивого развития регионов

В.Г. Пансков

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Предметы исследования – политика федерального центра в отношении регионов и ее влияние на обеспечение устойчивого развития и экономического роста России.

Цель работы – выявление причин недостаточной эффективности региональной налоговой политики в выработке и обосновании мер, способствующих решению имеющихся проблем в обеспечении устойчивого развития экономики. Проанализирована сущность двух терминологически близких понятий: «налоговая политика регионов» и «региональная налоговая политика» – и обосновано, что они обладают принципиально содержательным отличием. Приведены обоснования, свидетельствующие о том, что проводимая в настоящее время региональная налоговая политика не в полной мере способствует повышению экономической активности, укреплению ответственности органов власти регионов и муниципалитетов, обеспечению устойчивого развития соответствующих территорий и порождает иждивенчество. Установлено, что устойчивое развитие территории может быть обеспечено при условии повышения уровня самостоятельности региональных и местных бюджетов и увеличения доходов. Выявлено, что требуется смещение акцентов с финансовой помощи регионам и муниципалитетам в сторону повышения доли собственных налоговых поступлений, а также децентрализации налоговых полномочий органов власти путем наделения регионов и муниципалитетов правами по налоговому администрированию и управлению элементами федеральных налогов, поступающих в соответствующие бюджеты. *Сделаны выводы* о том, что дальнейшее совершенствование региональной налоговой политики должно осуществляться путем практического решения проблемы повышения бюджетной самостоятельности региональных и местных органов власти, повышения эффективности их деятельности, ответственности и заинтересованности в целях устойчивого развития экономики территорий и ускорения темпов развития российской экономики в целом.

Ключевые слова: бюджетная самостоятельность; налоговая политика; налоговое регулирование; региональная налоговая политика; устойчивое развитие

Для цитирования: Пансков В.Г. Проблемы и перспективы налоговой политики в целях устойчивого развития регионов. *Экономика. Налоги. Право.* 2024;17(1):34-43. DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-1-34-43

Problems and Prospects of Tax Policy for the Sustainable Development of Regions

V.G. Panskov

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The subjects of the research are the policy of the federal center in relation to the regions and its impact on ensuring sustainable development and economic growth in Russia.

The purpose of the work is to identify the reasons for the insufficient effectiveness of regional tax policy, in the development and justification of measures that contribute to solving existing problems in ensuring sustainable economic development. The essence of two terminologically similar concepts is analyzed: “regional tax policy” and “regional tax policy” – and it is proved that they have a fundamentally meaningful difference. The substantiations are given, indicating that the current regional tax policy does not fully contribute to increasing economic activity, strengthening the responsibility of regional and municipal authorities, ensuring the sustainable development of the relevant territories and generates dependency. It has been established that the achievement of sustainable development of the territory can be ensured on condition of increasing the level of independence of regional and local budgets and increasing the share of their own, and primarily tax, revenues. It is proved that a shift in emphasis is required from financial assistance to regions

© Пансков В.Г., 2024

and municipalities towards increasing the share of their own tax revenues, as well as decentralizing the tax powers of government authorities by giving regions and municipalities their rights to tax administration and management of elements of federal taxes received by the relevant budgets. *Conclusions are drawn* that further improvement of regional tax policy should be carried out by practical solutions to the problem of increasing the budgetary independence of regional and local authorities, increasing the efficiency of their activities, responsibility and interest in the sustainable development of the economy of the territories and accelerating the pace of development of the Russian economy as a whole.

Keywords: budgetary independence; tax policy; tax regulation; regional tax policy; sustainable development

For citation: Panskov V.G. Problems and prospects of tax policy for the sustainable development of regions. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2024;17(1):34-43. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-1-34-43

В обеспечении постоянного поступательного развития экономики и решении социальных проблем общества государство использует все имеющиеся у него методы экономического регулирования. Роль государства в данном процессе важна не только для стран с развитыми рыночными отношениями, но и в период их формирования и развития. Одним из основных инструментов государственного регулирования является налоговая политика. Посредством использования различных моделей, типов и методов ее осуществления государство целенаправленно стремится обеспечить повышение эффективности производства и на этой основе улучшение материального уровня жизни населения страны.

СУЩНОСТЬ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Налоговая политика имеет подобно другим видам государственной политики собственное внутреннее содержание, характеризующееся последовательностью действий по выработке концепции развития, совершенствованию налоговой системы, определению наиболее эффективных направлений применения налоговых инструментов в целях выполнения стоящих перед налоговой системой задач.

Мировая и российская научная мысль практически едина в определении сущностного содержания понятия «налоговая политика». Если и имеют место разночтения, то они не настолько существенны, чтобы носить принципиальный характер. Обобщенное определение данного понятия дано в наиболее авторитетном научном труде российских ученых-налоговедов под названием «Энциклопедия теоретических основ налогообложения», в соответствии с которым «налоговая политика как часть социально-экономической политики представляет собой комплекс правовых норм и организационно-экономических

действий, определяющих целенаправленное применение налогового законодательства» [1, с. 344]. Поскольку данная трактовка относится как к государственной, так и к корпоративной налоговой политике, российская теория налогообложения определяет государственную налоговую политику как совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны. Вполне понятно, что в условиях федеративного государства данное положение относится также к деятельности субъектов Российской Федерации, которые в пределах своей компетенции также осуществляют подобные меры. Излишне высказываться о том, что муниципалитеты также проводят соответствующую налоговую политику. Таким образом, в данном случае речь идет о налоговой политике, проводимой регионами и муниципалитетами, и поэтому терминологически ее следует определять как налоговая политика регионов и муниципалитетов соответственно.

РАЗЛИЧИЕ ПОНЯТИЙ «РЕГИОНАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА» И «НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА»

Понятия «региональная налоговая политика» и «налоговая политика региона» терминологически близки, но по содержанию разные.

Из общепринятого определения понятия «налоговая политика» следует, что ее осуществление охватывает отношения, складывающиеся в процессе налогообложения между налогоплательщиками и государством. В ходе ее проведения федеральное правительство, органы власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов решают задачу обеспечения финансовыми ресурсами своих потребностей для выполнения возложенных на них задач. Одновременно с этим имеет место осуществление Российской Федерацией и ее субъектами налоговой политики

иного рода, которая охватывает отношения в области налогов и налогообложения между федеральным центром, регионами и муниципалитетами, а также между регионами и муниципалитетами.

В ходе ее осуществления вышестоящие органы власти, используя свои властные полномочия, определяют перечень налогов и сборов, закрепляемых за бюджетом соответствующего уровня, механизм их исчисления и уплаты, распределяют налоговые доходы между бюджетами разных уровней, а также устанавливают права соответствующих органов власти и их полномочия в области налогов и налогового администрирования.

Указанный вид налоговой политики следует определять как соответственно региональная и муниципальная налоговая политика. Между тем, как справедливо указывает Л. И. Гончаренко, «в научной литературе не встретились публикации, в которых ставился бы вопрос о разнице этих двух понятий, более того даже в одной публикации встречаются оба термина без разницы в их содержании» [1, с. 336]. Действительно, ознакомление с многочисленными публикациями, включая защищенные диссертации ВАК, в абсолютном большинстве названий которых стоит термин «региональная налоговая политика», речь идет о политике, проводимой регионами, а отнюдь не федеральным центром по отношению к регионам. В частности, С. П. Колчин и Т. В. Бушинская, разрабатывая концепцию региональной налоговой политики, затрагивают в своем исследовании одновременно вопросы налоговой политики регионов [2]. Д. С. Саркарова, А. А. Абакарова, С. И. Назарова в статье, посвященной исследованию особенностей реализации региональной налоговой политики, рассматривают вопросы налоговой политики регионов по направлениям и видам хозяйственной деятельности [3]. То же самое наблюдается в работах Л. А. Колбягиной [4], М. В. Панкратовой [5]. О. Н. Савиной [6] В то же время в незначительном числе научных публикаций, посвященных исследованию проблем налоговой политики регионов, авторы используют в текстах статей термин «региональная налоговая политика» [7].

Подобное смещение различных по своей сути понятий ведет не только к терминологической путанице, но и искажает саму их суть. В этих условиях достаточно сложно согласиться с мнением Л. И. Гончаренко о том, что налоговая политика регионов и региональная налоговая политика имеют всего лишь некоторое содержательное отличие [1]. На наш

взгляд, это совершенно самостоятельные, принципиально различные виды налоговой политики, одна из которых проводится федеральным центром, а другая — субъектом Российской Федерации. По нашему мнению, было бы более корректным говорить об их существенной взаимосвязи.

В процессе проведения региональной налоговой политики федеральный центр устанавливает, с одной стороны, порядок, условия и соответственно возможности для проведения регионами самостоятельной и эффективной налоговой политики. С другой стороны, уровень эффективности налоговой политики регионов в значительной степени влияет не только на региональную, но и в целом на налоговую политику федерального центра.

В ходе проведения региональной налоговой политики федеральный центр не может обеспечить дифференцированный подход к решению поставленных задач, учитывающий существенные различия в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Учет этих особенностей осуществляется региональными органами власти в процессе разработки и реализации собственной налоговой политики, руководствуясь установленным федеральным центром единым подходом к регионам в области налогообложения и налогового администрирования, а также предоставленными им правами в данной области. Тем самым обеспечивается дифференцированный подход к формированию в каждом регионе системы налогового регулирования и стимулирования в целях формирования у них реальной заинтересованности в наращивании налогового потенциала и решении с помощью налоговых механизмов экономических и социальных проблем региона.

БЮДЖЕТНАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ И СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ: ПРОБЛЕМЫ СУЩНОСТИ

На основании вышеприведенного эффективность налоговой политики регионов зависит не только от инициативы, предприимчивости и заинтересованности их органов власти и управления, но в существенной мере от предоставленных им полномочий в налоговом администрировании и управлении элементами налогов и сборов. Иными словами, речь идет о размере собственных налоговых доходов, поступающих в бюджет соответствующего региона, который обеспечивает его подлинную бюджетную самостоятельность.

Между тем вопрос о том, что собственно представляют собой понятия «бюджетная самостоятельность» и «собственные налоговые доходы», до настоящего времени остается в российской теории и практике предметом дискуссии. При этом следует отметить, что, в отличие от некоторых других терминов, экономическое содержание понятия «собственные доходы, в том числе налоговые» определено ст. 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). В соответствии с этой статьей Кодекса в перечень собственных доходов в части бюджетов регионов отнесены все поступающие в них налоговые и неналоговые доходы, а также суммы полученных из бюджета вышестоящего уровня трансфертов, не имеющих целевого назначения.

Одновременно с этим в ст. 31 БК РФ закреплены восемь признаков, характеризующих самостоятельность бюджетов. Однако, несмотря на законодательное закрепление указанных понятий, вопрос об их содержании остается, на наш взгляд, до конца не завершенным и достаточно дискуссионным. В частности, анализ совокупности признаков самостоятельности бюджетов показывает, что безусловное соблюдение каждого из них не обеспечивает бюджетам полной финансовой самостоятельности, поскольку в указанном перечне отсутствует такой важнейший признак, как преобладание в источниках формирования их доходной базы собственных, в том числе налоговых, доходов.

Действительно, может ли считаться самостоятельным, т.е. финансово независимым, бюджет, основную долю в доходной части которого занимают поступления безвозмездной финансовой помощи из бюджета вышестоящего уровня? На наш взгляд, ответ на данный вопрос достаточно очевиден. В этой связи представляется целесообразным дополнить закрепленный в БК РФ перечень признаков самостоятельности бюджетов еще одним, девятым признаком — преобладание в источниках формирования их доходной базы собственных и в первую очередь собственных налоговых доходов.

Еще более дискуссионной является официальная трактовка понятия «собственные, в том числе собственные налоговые доходы бюджетов». Необходимо при этом отметить, что в БК РФ определения данного понятия не дается, приведен лишь закрытый перечень налогов и доходов, причисленных к категории «собственные», включающий не только все налоговые и неналоговые доходы, но и дотации

и другие виды финансовой помощи из вышестоящего бюджета, не носящие целевого характера.

Отсутствуют в этом законодательном акте и пояснения, на основе каких критериев тот или иной вид дохода бюджета отнесен к собственным, а какой таковым не является. Столь широкая трактовка понятия «собственные доходы» вызывает достаточно серьезные сомнения. В первую очередь следует отметить, что исходя из установленного в законодательстве перечня собственных доходов получается, что доходная часть практически абсолютного большинства региональных и местных бюджетов в нашей стране формируется за счет собственных средств, и потому данные бюджеты являются финансово независимыми, что далеко от истины. Еще более важен и тот факт, что вытекающая из положений БК РФ трактовка понятия «собственные средства» охватывает только одну расходную часть процесса формирования бюджета, не затрагивая его доходную составляющую.

Действительно, органы власти регионов и местного самоуправления имеют право в ходе составления и исполнения соответствующего бюджета самостоятельно устанавливать условия, порядок использования, а также направления расходования зачисляемых в бюджет доходов, за исключением той их части, которая имеет целевое назначение. Причем только в действующих условиях межбюджетных субсидий и субвенций.

Если же рассматривать данный вопрос с позиции полномочий органов власти регионов и местного самоуправления влиять на процесс формирования и рост доходной части бюджетов, то вряд ли будет корректным причислять к числу собственных финансовых ресурсов большинство из отнесенных к разряду таковых российским законодательством доходов. В данном случае речь идет не только о дотациях и других видах безвозмездной финансовой помощи из вышестоящего бюджета, но в первую очередь о налогах и налоговых доходах, поступающих в бюджеты регионов и муниципалитетов.

ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: ПРЕОБЛАДАНИЕ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И ПОЛНОМОЧИЯ ПО НАЛОГОВОМУ АДМИНИСТРИРОВАНИЮ И РЕГУЛИРОВАНИЮ

Отсутствие полномочий или их наличие в незначительном размере в установлении объема предо-

ставленных органам власти регионов и муниципалитетов полномочий по налоговому администрированию и управлению элементами закрепленных за ними региональных и местных налогов, а также федеральных налогов, доходы от которых поступают в бюджеты данного уровня, снижая возможности регионов и муниципалитетов по использованию фискальных механизмов налогового регулирования и экономического стимулирования, созданию и развитию в отношении налогоплательщиков побуждающих мотивов для внедрения инвестиционных и инновационных проектов.

В условиях, когда основная доля поступающих в бюджеты регионов и муниципалитетов доходов в незначительной мере зависит от эффективности деятельности соответствующих органов власти, снижается уровень их самостоятельности и ответственности за расширение налоговой базы и обеспечение устойчивого развития экономики регионов, а также способствует возникновению и расширению синдрома иждивенчества. Для укрепления самостоятельности региональных и местных бюджетов не менее важно сохранение долговременности законодательно установленных нормативов, по которым доходы от федеральных налогов зачисляются в региональные и местные бюджеты, а доходы от региональных налогов — в местные бюджеты. Важно, чтобы нормативы отчислений от соответствующих налогов были закреплены законодательно за конкретным бюджетом на постоянной основе. Необходимость соблюдения данного условия вызывается тем обстоятельством, что власти регионов и муниципалитетов должны иметь возможность обоснованно планировать размеры их поступлений на ближайшую и длительную перспективы, что практически невозможно в условиях ежегодно меняющихся нормативов отчислений от налогов и сборов. Соответственно и право самостоятельного распоряжения указанными финансовыми ресурсами данные органы получают практически только на средства одного финансового года в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета.

В этих условиях отсутствие в доходной части региональных и местных бюджетов преобладающей доли собственных доходов, поступления по которым зависят от проводимой регионами и муниципалитетами экономической и налоговой политики, препятствует процессу непрерывности бюджетного планирования, что не позволяет соответствующим

органам власти и управления обоснованно регулировать экономические и социальные процессы на длительную перспективу в целях устойчивого развития регионов.

Создавшееся положение в определенной мере противоречит принятому в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» курсу на многолетнее бюджетное планирование. В настоящее время согласно БК РФ бюджетные прогнозы относятся к документам долгосрочного бюджетного планирования в качестве документов стратегического планирования.

ВЛИЯНИЕ ПРОВОДИМОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Уровень самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов должен определяться двумя параметрами.

Во-первых, удельным весом собственных доходных источников в общем объеме доходов. При этом к числу собственных могут относиться налоговые и неналоговые доходы при преобладающей роли первых. В части налогов это закрепленные за региональными и местными бюджетами налоги и сборы, а также зачисляемые в эти бюджеты по долгосрочным нормативам отчисления от регулируемых налогов.

Во-вторых, наличием у региональных органов власти реальных полномочий по управлению элементами налогов, обеспечивающих им возможность влияния на экономическое развитие.

Предложенное нами выше уточнение признаков отнесения налоговых доходов к разряду собственных доходов, а также более широкое толкование понятия самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов имеют, на наш взгляд, не только теоретическое, но и сугубо практическое значение. Их реализация позволяет обеспечивать снижение уровня иждивенчества соответствующих органов власти и, самое главное, — увеличение ответственности за укрепление и расширение налоговой базы.

На основе сформулированных выше выводов проанализируем, как проводимая региональная налоговая политика отражается на наделении региональных и местных бюджетов собственными доходами и обеспечении их самостоятельности

в целях устойчивого развития соответствующей территории.

Из всех видов средств, зачисляемых в бюджеты указанного уровня, полностью собственными могут считаться только неналоговые доходы, основную долю в которых составляют доходы от использования, закрепленного за регионами и муниципалитетами имущества.

Что же касается налогов и сборов, играющих решающую роль в формировании доходной базы консолидированных бюджетов регионов, особенно региональных бюджетов, то в полной мере нельзя назвать собственными региональные и местные налоги, которые согласно федеральному законодательству устанавливаются и вводятся на соответствующей территории региональными и муниципальными органами из-за того, что права указанных органов по налоговому администрированию и управлению элементами данных налогов существенно ограничены. В первую очередь речь в данном случае идет о таком элементе налогообложения, как налоговая льгота, которая является важнейшим инструментом налогового регулирования и стимулирования экономического развития. В процессе применения данного инструмента региональные и муниципальные органы практически лишены как стратегического, так и тактического маневра по причине того, что федеральным законодательством по этим налогам уже предусмотрено значительное число налоговых льгот и преференций.

Иллюстрацией сложившегося положения в области прав соответствующих органов по установлению налоговых льгот может служить уплата земельного налога. Согласно данным отчета ФНС за 2022 г. налоговые льготы по его уплате были предоставлены 19,0 млн физическим лицам на общую сумму 12 857,6 тыс. руб. При этом количество налогоплательщиков, воспользовавшихся льготами, установленными Налоговым кодексом Российской Федерации (далее — НК РФ), составило 18,5 млн чел. на общую сумму 11 948,7 тыс. руб., или соответственно 97,4 и 92,9% от общего числа получивших льготу плательщиков и суммы выпадающих доходов местных бюджетов. В этих условиях органы власти муниципальных образований, включая города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь), смогли предоставить налоговые льготы только 1,1 млн чел. на общую сумму 893,6 млн руб.

Федеральным законодательством установлены также ограничения прав регионов и муниципалитетов

в части ставок региональных и местных налогов: они не могут превышать предусмотренные НК РФ пределы. Также в порядке и пределах, установленных настоящим Кодексом, региональные и местные органы власти могут предусматривать особенности определения налоговой базы по данным налогам. Что же касается порядка и сроков уплаты региональных и местных налогов, то указанные органы могут их устанавливать опять же в порядке, предусмотренном НК РФ.

Еще более сложное положение складывается в отношении федеральных налогов. В частности, по ряду данных налогов, в том числе бюджетообразующим, органы власти регионов, включая муниципалитеты, практически лишены полномочий по формированию налоговой базы и использованию их элементов в целях регулирования и стимулирования экономической деятельности на соответствующей территории. Это относится, в частности, к налогу на доходы физических лиц (далее — НДФЛ), налогам и платежам за пользование природными ресурсами, акцизам. Особенно остро этот вопрос стоит в отношении бюджетов муниципалитетов. Если принять во внимание, что доля НДФЛ составляет почти две трети в общей сумме налоговых доходов, то будет не совсем корректным говорить о преобладании в источниках их доходов собственных средств.

В качестве наиболее стабильного после неналоговых доходов и при этом самого крупного источника собственных доходов консолидированных бюджетов регионов можно определить федеральный налог на прибыль организаций. Действительно, данный налог зачисляется в эти бюджеты по законодательно установленной ставке в 17%, и у регионов (как у региональных, так и у муниципальных органов власти) имеются определенные, но при этом несколько ограниченные права по управлению одним, но наиболее важным элементом данного налога — льготой. В случаях, предусмотренных в НК РФ, регионы могут снижать для отдельных категорий налогоплательщиков ставку данного налога, подлежащего зачислению в их бюджеты. Но при этом доходы по данному налогу поступают в основной своей массе в региональные бюджеты, а основным налоговым источником местных бюджетов является НДФЛ. При этом необходимо обратить внимание на четко прослеживаемую в последние годы тенденцию к замещению в бюджетах муниципальных образований налоговых и неналоговых доходов средствами финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня.

Как показывают данные ежегодно проводимого Минфином России мониторинга исполнения местных бюджетов, за период 2019–2022 гг. удельный вес межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов местных бюджетов увеличился с 59,2 до 67,7%¹. В результате более двух третей доходной части местных бюджетов формируется за счет источников, размер которых находится в зависимости от волеизлияния вышестоящих властных структур. В этой связи власти муниципалитетов обладают существенно более низким уровнем финансовой самостоятельности по сравнению с региональными властями и имеют поэтому ограниченные возможности по использованию налоговых инструментов для регулирования экономических процессов на соответствующих территориях.

Не случайно данная проблема стала предметом специального рассмотрения на состоявшемся в апреле 2023 г. заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. По его результатам Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству РФ «разработать предложения по переходу от предоставления дотаций местным бюджетам из федерального или региональных бюджетов к внедрению дополнительных нормативов отчислений в эти бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, в том числе уплачиваемых в связи с применением специальных налоговых режимов»². В данном поручении указано также на необходимость разработки этих предложений на основе анализа и расширения применения наиболее зарекомендовавших себя эффективных практик стимулирования органов местного самоуправления.

НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Мировая практика налогообложения и формирования межбюджетных отношений накопила до-

¹ Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за соответствующие годы. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results.

² Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.

статочно богатый опыт распределения налоговых полномочий внутри бюджетной системы, а также укрепления самостоятельности субфедеральных и местных бюджетов. Этот опыт свидетельствует о том, что решение проблемы повышения ответственности и заинтересованности регионов и муниципалитетов в развитии экономики территорий и укрепления на этой основе налоговой базы необходимо искать не только в увеличении размера отчислений от федеральных налогов и сборов, но и в расширении прав органов власти регионов по управлению поступающими в их бюджеты налогами и использованию стимулирующих и регулирующих налоговых инструментов развития экономики на соответствующей территории.

Основу налоговой составляющей доходов региональных и местных бюджетов формируют два федеральных налога — НДФЛ и налог на прибыль организаций, по налоговому администрированию и управлению элементами которых у региональных и муниципальных органов имеются весьма ограниченные права.

В этой связи следует, на наш взгляд, в первую очередь рассмотреть вопрос о возможности существенного их расширения. Для создания на соответствующей территории благоприятного налогового климата, стимулирования инвестиционной активности предпринимательского сообщества представляется целесообразным предоставление региональным и муниципальным органам права на снижение в отношении отдельных категорий налогоплательщиков ставки налога на прибыль организаций, поступающего в их бюджеты, вплоть до полного освобождения от его уплаты.

Указанными правами субфедеральные органы пользовались в течение более десяти лет до того, как они были отменены в 2001 г. в связи с принятием главы 25 НК РФ. Возможность восстановления утраченных регионами полномочий появилась благодаря тому, что к настоящему времени практически решена существовавшая достаточно длительное время проблема внутрироссийской офшоризации, суть которой состояла в предоставлении регионами права на применение льготного режима налогообложения прибыли организациям, вставшим на налоговый учет на данной территории и продолжавшим осуществлять свою деятельность в других регионах страны.

Тем не менее риск возникновения на территории новых незаконных офшорных зон после восстано-

ления утраченных регионами полномочий все же существует. Для его минимизации предлагается принять ряд мер, направленных на профилактику возможных правонарушений в данной области, совершаемых регионами и налогоплательщиками для удовлетворения своих корпоративных интересов благодаря восстановленным налоговым привилегиям. В этих целях необходимо установить определенные условия, соблюдение которых должно быть обязательным для получения налогоплательщиком права на применения налоговой льготы в виде пониженной ставки по налогу на прибыль организаций.

В частности, подобная налоговая преференция должна предоставляться исключительно налогоплательщикам, зарегистрированным, стоящим на налоговом учете и осуществляющим производственную деятельность в данном регионе. Кроме этого, законом субъекта Российской Федерации о введении пониженной ставки налога на прибыль организаций должно быть предусмотрено в качестве обязательного условия применения льготы использование налогоплательщиком части полученной им налоговой выгоды на финансирование инвестиционных и инновационных проектов.

Принимая во внимание серьезные проблемы, возникающие с обеспечением самостоятельности местных бюджетов, необходимо, на наш взгляд, повышать роль налога на прибыль организаций в формировании доходной базы местных бюджетов. Важность решения этого вопроса проистекает прежде всего из того факта, что данный налог является основным инструментом налогового стимулирования и регулирования экономической деятельности. При этом повышение доли налога на прибыль организаций в доходах местных бюджетов должно одновременно сопровождаться принятием мер по созданию муниципалитетам возможностей активного использования налогового механизма для привлечения на их территорию инвестиций. В этих целях предлагается установить в НК РФ дополнительную ставку, по которой налог на прибыль организаций должен зачисляться в местные бюджеты.

Соответственно должна быть снижена ставка данного налога, по которой он зачисляется в федеральный и региональные бюджеты. Одновременно следует предоставить право органам местного самоуправления предусматривать для отдельных категорий налогопла-

тельщиков пониженную вплоть до нулевой ставку данного налога, по которой он зачисляется в их бюджеты.

Повышению финансовой самостоятельности органов власти регионов и их заинтересованности в развитии и расширении на соответствующей территории производства товаров с высокой долей добавленной стоимости, снижении числа дотационных бюджетов, а также в сокращении встречных финансовых потоков способствовало бы восстановление действовавшего до 2001 г. механизма отчислений в бюджеты регионов части налога на добавленную стоимость.

Кроме этого, благодаря принятию данной меры могла бы компенсироваться часть потерь региональных бюджетов от предлагаемого снижения ставки налога на прибыль организаций.

Возможно, потребуются установление дифференцированных нормативов отчислений (в зависимости от размера дотации из федерального бюджета) во избежание получения отдельными бюджетами излишних средств, в частности бюджетами-донорами.

Предлагаемый принцип дифференциации при распределении налоговых доходов между бюджетами не является чем-то новым для практики российской системы межбюджетных отношений. В настоящее время дифференцированные нормативы применяются при зачислении в местные бюджеты доходов по акцизам на автомобильный бензин и другие виды моторного топлива, а также по единому налогу, взимаемому при упрощенной системе налогообложения.

Предложенные выше меры могут сыграть позитивную роль в укреплении самостоятельности региональных бюджетов. Что же касается местных бюджетов, то решение проблемы повышения уровня их самостоятельности требует, на наш взгляд, принятия ряда дополнительных мер, направленных на укрепление их финансовой базы и расширение полномочий в налоговой сфере. Действительно, почти две трети всех налоговых доходов местных бюджетов в настоящее время формируется за счет отчислений от НДС. При этом в соответствии с российским законодательством органы власти субъектов Российской Федерации обязаны устанавливать по данному налогу единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты.

Данная норма, безусловно, способствует повышению уровня стабильности нормативов и представляет местным администрациям возможность осуществления перспективного бюджетного планирования. В то же время указанная обязанность

субъектов Российской Федерации вступает в действие только в случае, если в соответствующем муниципалитете законодательно установлен порядок утверждения бюджета на трехлетний период. Но не это главное. Основная проблема муниципалитетов в части НДФЛ состоит в отсутствии у них прав на управление элементами этого налога, что существенно снижает его роль в формировании у местного самоуправления собственной финансовой базы.

Решение указанной проблемы видится в использовании богатого опыта других государств, имеющих федеративное устройство. Во многих из них экономическую и бюджетную эффективность показала практика совместного использования всеми уровнями бюджетной системы налоговой базы индивидуального подоходного налога. В российской налоговой системе НДФЛ, будучи на протяжении всего своего существования федеральным налогом, всегда зачислялся в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

При этом региональные и местные органы никогда не имели и в настоящее время не имеют возможности использовать такие важнейшие элементы этого налога, как ставка и льгота для совершенствования производства в целях устойчивого развития, сокращения на этой основе миграции населения за пределы региона, а также стимулирования притока трудоспособного населения. В целях расширения полномочий органов власти регионов в формировании налоговой базы на соответствующей территории представляется целесообразным рассмотреть вопрос о разделении ныне действующей ставки НДФЛ на федеральную, региональную и муниципальную. Соответственно региональные

и муниципальные органы власти должны в этом случае обладать всеми необходимыми правами в области налогового администрирования и управления элементами данного налога.

ВЫВОДЫ

Основной целью проводимой региональной налоговой политики должно быть создание условий, обеспечивающих повышение заинтересованности и ответственности региональных и местных органов власти в развитии и укреплении налоговой базы, а также в обеспечении подъема экономики соответствующей территории в отдельности и страны в целом.

Важнейшими направлениями в обеспечении достижения поставленной цели являются повышение уровня самостоятельности региональных и местных бюджетов за счет смещения акцентов с финансовой помощи регионам и муниципалитетам на налоговые поступления, а также децентрализация налоговых полномочий путем наделения органов власти регионов и муниципалитетов полномочиями по налоговому администрированию элементами федеральных налогов, поступающих в соответствующие бюджеты, и расширению прав по управлению закрепленными за этими бюджетами региональными и местными налогами. Только при условии решения указанных проблем, на наш взгляд, станет возможным существенное повышение экономической активности на территориях, укрепление ответственности органов власти регионов и муниципалитетов за развитие и расширение налоговой базы и обеспечение устойчивого развития соответствующей территории.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Майбуров И. А., Иванов Ю. Б. и др. Энциклопедия теоретических основ налогообложения. М.: ЮНИТИ-ДАНА; 2016. 503 с..
2. Колчин С. П., Бушинская Т. В., Концепция региональной налоговой политики. *Экономика. Налоги. Право.* 2013;(6):102–107.
3. Саркарова Д. С., Абакарова А. А., Назарова С. И. Особенности реализации региональной налоговой политики. *Экономика и предпринимательство.* 2019;113(12):1287–1290.
4. Колбягина Л. А. Теоретические аспекты региональной налоговой политики. *Baikal Research Journal.* 2023;14(1):51–61.
5. Панкратова М. В. Оценка современного состояния региональной налоговой политики. *Вектор экономики.* 2019;35(5):64–72.
6. Савина О. Н. Региональная налоговая политика в условиях развития инновационной экономики. *Налоги и налогообложение.* 2013;(12):897–905.
7. Саплина А. С. Проблемы и перспективы развития налоговой политики региона. *Теория и практика современной науки.* 2016;11(5):864–867.

REFERENCES

1. Maiburov I.A. Ivanov Yu.B. and others. Encyclopedia of the theoretical foundations of taxation. Moscow: UNITY-DANA; 2023. 503 p. (In Russ.).
2. Kolchin S.P., Bushinskaya T.V. Concept of regional tax policy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2013;(6):102–107. (In Russ.).
3. Sarkarova D. S., Abakarova A. A., Nazarova S.I. Features of the implementation of regional tax policy. *Ehkonomika i predprinimatel'stvo = Economics and Entrepreneurship*. 2019;113(12):1287–1290. (In Russ.).
4. Kolbyagina L. A. Theoretical aspects of regional tax policy. *Baikal Research Journal*. 2023;14(1):51–61. (In Russ.).
5. Pankratova M.V. Evaluation of the current state of regional tax policy. *Vektor ehkonomik = Vector of Economics*. 2019;35(5):64–72. (In Russ.).
6. Savina O.N. Regional tax policy in the conditions of innovative economy development. *Nalogi i nalogooblozhenie = Taxes and Taxation*. 2013;(12):897–905. (In Russ.).
7. Saplina A. S. Problems and prospects of development of tax policy of the region. *Teoriya i praktika sovremennoj nauki = Theory and practice of modern science*. 2016;11(5):864–867. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Владимир Георгиевич Пансков — доктор экономических наук, профессор, профессор-исследователь Финансового университета, заслуженный экономист Российской Федерации, государственный советник налоговой службы I ранга, Москва Россия

Vladimir G. Panskov — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Research Professor at the Financial University, Honored Economist of the Russian Federation, State Advisor to the Tax Service of the first rank, Moscow Russia
<https://orcid.org/0000-0002-7645-2092>
5868116@mail.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 14.11.2023; принята к публикации 15.01.2024.
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The article was received 14.11.2023; accepted for publication 15.01.2024.
The author read and approved the final version of the manuscript.