



О возможностях налоговой децентрализации в России

Игорь Юрьевич Арлашкин

E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-4303-713X

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

В условиях структурной перестройки российской экономики особенно важно обеспечить сбалансированность консолидированных региональных бюджетов, в том числе за счет налоговой децентрализации. В статье представлены результаты моделирования перераспределения налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы, при этом цель моделирования заключалась в поиске таких параметров налоговой децентрализации, при которых не ухудшается горизонтальная сбалансированность консолидированных региональных бюджетов. Научная новизна работы состоит в моделировании влияния налоговой децентрализации на уровень дифференциации региональных налоговых доходов по последним доступным данным налоговой и бюджетной отчетности за 2019–2022 гг. В результате было показано, что увеличение нормативов зачисления поступлений в региональные бюджеты по НДФЛ, отдельным компонентам НДС, водному налогу и сборам за пользование объектами водных биологических ресурсов до 100% не приведет к значительному увеличению межрегиональной дифференциации налоговых доходов. Перспективы исследования состоят в учете влияния структурной трансформации экономики на территориальное распределение налоговых баз и уровень налогообложения, а также детализации расчетов по НДФЛ и НДС по мере накопления новых данных.

Ключевые слова: перераспределение доходов, налоговая децентрализация, бюджетный федерализм, региональные бюджеты, сбалансированность бюджетов

JEL: H71, H73, H77

Финансирование: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Арлашкин И. Ю. О возможностях налоговой децентрализации в России // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 78–90.
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-78-90>.

© Арлашкин И. Ю., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-XXX-XXX>

On the Possibilities of Tax Decentralization in Russia

Igor Yu. Arlashkin

RANEPА, Moscow, Russian Federation

arlashkin@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4303-713X>

Abstract

During the structural transformation of the Russian economy, it is especially important to ensure the balance of consolidated regional budgets, in particular through tax decentralization. The article presents the results of modeling the redistribution of tax revenues between the federal and regional levels of the budget system. The purpose of modeling was to find such parameters of tax decentralization which do not worsen the horizontal balance of consolidated regional budgets. The scientific novelty of the paper lies in modeling the effects of tax decentralization on the level of differentiation of regional tax revenues according to the latest available tax and budget reporting data for 2019–2022. As a result, it was shown that an increase in regional shares for personal income tax, certain components of the mineral extraction tax, water tax and fees for the use of water biological resources up to 100% will not lead to a significant increase in inter-regional differentiation of tax revenues. The prospects of the study are to take into account the impact of the structural transformation of the economy on the territorial distribution of tax bases and the level of taxation, as well as to detail the calculations for personal income tax and mineral extraction tax as new data are accumulated.

Keywords: redistribution of tax revenues, tax decentralization, fiscal federalism, regional budgets, balance of budgets

JEL: H71, H73, H77

Funding: the article was written on the basis of the RANEPА state assignment research program

For citation: Arlashkin I.Yu. (2023). On the Possibilities of Tax Decentralization in Russia. *Financial Journal*, 15 (3), 78–90 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-78-90>.

© Arlashkin I.Yu., 2023

ВВЕДЕНИЕ

События 2020 г. и структурная трансформация российской экономики в 2022 г. обострили проблему наполнения субфедеральных бюджетов достаточным объемом доходов, что делает актуальным и практически значимым поиск вариантов перераспределения доходных источников между уровнями бюджетной системы, а также оценку последствий их реализации.

Бюджетная децентрализация может благотворно влиять на эффективность бюджетного сектора, долгосрочный экономический рост, сокращение территориальных различий в экономическом развитии, инвестиционную политику территориальных властей, политическую стабильность, подотчетность территориальных властей гражданам и т. д. [Бухарский, Лавров, 2021]. Бюджетная децентрализация может быть реализована через децентрализацию доходов или расходов, при этом децентрализация доходов может происходить двумя основными способами: через налоговую децентрализацию (в этом случае происходит передача налоговых доходов с верхних уровней бюджетной системы на нижние) либо через предоставление межбюджетных трансфертов.

Налоговая децентрализация как форма децентрализации доходов в теоретическом плане представляется предпочтительной, поскольку, в отличие от трансфертов, не налагает ограничений на распоряжение средствами и не порождает проблему мягких бюджетных ограничений [Blöchliger, Kim, 2016]. В то же время налоговая децентрализация может приводить и к негативным последствиям, если она увеличивает фискальное неравенство

территорий (то есть разрыв между более обеспеченными и менее обеспеченными территориями), а система межбюджетных трансфертов не компенсирует это неравенство [IMF, 1997].

Необходимо отметить, что под налоговой децентрализацией можно понимать два разных процесса и, соответственно, результата этих процессов. Во-первых, налоговая децентрализация — это закрепление отдельных налогов за нижними уровнями бюджетной системы, при этом территориальным властям предоставляется право определять налоговые ставки, налоговую базу, устанавливать налоговые льготы и т. д. В данном случае налоговая децентрализация приводит к росту налоговой автономии территорий. Во-вторых, под налоговой децентрализацией может пониматься закрепление отдельных налоговых доходов за нижними уровнями власти, при этом налоговые полномочия по определению налоговых ставок и т. д. остаются за верхними уровнями.

По этой причине ОЭСР, анализируя состояние налоговой децентрализации, оценивает также степень налоговой автономии в отдельной стране, в том числе долю налоговых доходов, в отношении которых регионы и муниципалитеты самостоятельно принимают решение о налоговой ставке и льготах [OECD, 2021]. В России налоговые полномочия регионов и муниципалитетов крайне ограничены [Дробышевский и др., 2020], что заведомо снижает потенциальные выгоды от налоговой децентрализации. В то же время даже сам факт передачи доходов без полномочий по управлению льготами и ставками может оказать благотворное воздействие на субфедеральные бюджеты. Например, в [Дерюгин и др., 2021] было показано, что передача налоговых отчислений с регионального на местный уровень по ряду налогов обеспечила эффект увеличения поступлений по данным налогам.

Возможности для проведения налоговой децентрализации в первом смысле¹, как правило, ограничены, поскольку далеко не все налоги могут закрепляться за субфедеральным уровнем. Так, в рамках теорий фискального федерализма первого поколения были разработаны следующие принципы, которым должны соответствовать налоги, закрепляемые за нижними уровнями бюджетной системы: равномерность территориального размещения налоговой базы, стабильность налоговых поступлений, немобильность налоговой базы, отсутствие у налога перераспределительных свойств, соответствие принципу получения выгоды от налогообложения [Oates, 1996; IMF, 1997; Bird, 1999; Musgrave, 2000]. Эти принципы лежат в основе действующего разграничения налоговых доходов в России, концептуально оформившегося в ходе реформ 2000-х гг. [Лавров, 2019].

Однако в соответствии с этими принципами идеальными кандидатами на роль субфедеральных налогов являются только имущественные налоги, которых заведомо недостаточно для наполнения территориальных бюджетов, что, как правило, обусловлено низким уровнем налоговой нагрузки по данным налогам или состоянием налоговой базы. По этой причине многие страны на практике прибегают к налоговой децентрализации во втором смысле, закрепляя за регионами и муниципалитетами поступления по налогам на доход (включая налог на прибыль) или косвенным налогам (НДС либо налог с продаж и акцизы). Во многих случаях налоговые доходы передаются территориям вместе с отдельными налоговыми полномочиями, например по регулированию налоговой ставки в пределах, определенных центральным уровнем власти.

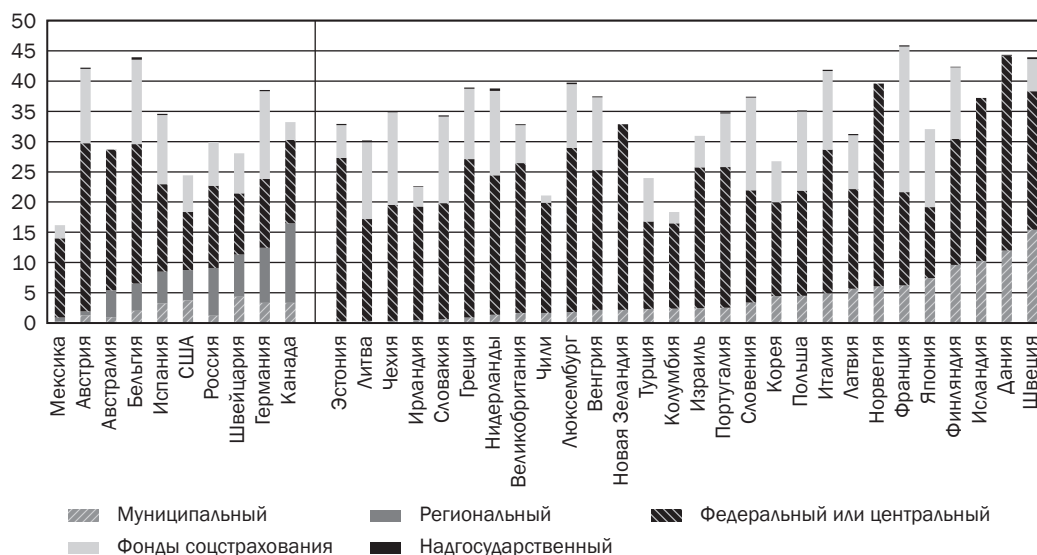
При этом уровень налоговой децентрализации во втором смысле в разных странах сильно различается. Так, в России уровень налоговых доходов регионов и муниципалитетов

¹ На самом деле эти же принципы могут быть учтены и в отношении налоговой децентрализации во втором смысле. Например, налог на прибыль отличается нестабильностью налоговых поступлений, поэтому закрепление поступлений по нему за территориями будет усиливать процикличность территориальных бюджетов и тем самым обострять проблемы обеспечения бюджетной сбалансированности и долговой устойчивости независимо от того, обладают территории налоговыми полномочиями по налогу на прибыль или нет.

в 2018 г. составлял около 9,1% ВВП, что является высоким значением как для федеративных государств, так и для унитарных (рис. 1). Среди федеративных государств (отражены на рис. 1 слева, к ним также отнесена Испания как регионалистское государство) к России по этому показателю близки США (8,7%) и Швейцария (11,3%). При этом по уровню региональных налоговых доходов в доле ВВП Россия (7,9%) уступает только Германии (9,1%) и Канаде (13,1%).

Рисунок 1

Налоговые доходы различных уровней бюджетной системы в России и странах ОЭСР в 2018 г., в % ВВП / Tax revenues of different levels of the budget system in Russia and OECD countries, as percentage of GDP

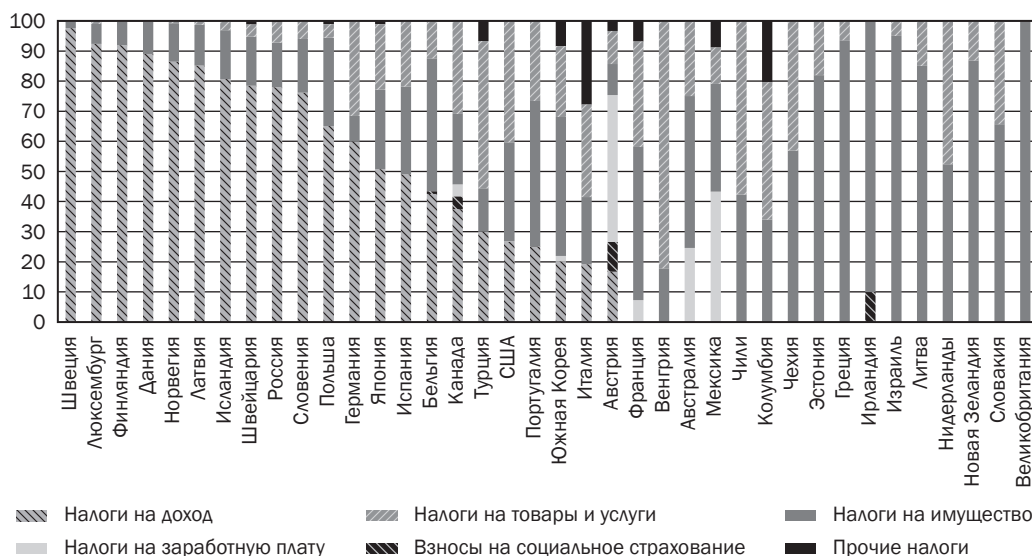


Источники: данные по России – Казначейство России, Росстат, данные по странам ОЭСР – [OECD, 2021] / Sources: data for Russia – Russian Federal Treasury, Russian Federal State Statistics Service, data for OECD countries – [OECD, 2021].

Однако уровень местных налоговых доходов в России составлял всего лишь 1,2%, что является достаточно низким показателем для федеративных государств. Это связано с тем, что за местным уровнем в России закреплены земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор, объемы поступлений по которым незначительны по сравнению с развитыми странами, где исторически сложился более высокий уровень налоговой нагрузки по имущественным налогам. При этом в России самая низкая доля муниципалитетов в совокупных налоговых доходах регионов и муниципалитетов среди федеративных государств: 13,1% при среднем значении 34,3% по федеративным странам ОЭСР.

В то время как в одних странах ОЭСР основу региональных и местных налогов составляют налоги на доход, в других странах это налоги на товары и услуги, а в третьих – на имущество (рис. 2). Россия относится к первой группе (доля налогов на доход – 78%), к которой из федеративных государств также можно отнести Швейцарию (78,5%) и Германию (60%). При этом в Германии существенно выше доля налогов на товары и услуги. В Канаде и США сложилась более равномерная структура территориальных налоговых доходов, в рамках которой доли трех указанных категорий налоговых доходов сопоставимы, а в Австралии основную долю налоговых доходов занимают имущественные налоги.

**Структура региональных и местных налоговых доходов в России и странах ОЭСР в 2018 г., % /
Regional and local tax revenues structure in Russia and OECD countries in 2018, %**



Источники: данные по России – Федеральное казначейство России, Росстат, данные по ОЭСР – [OECD, 2021] / Source: data for Russia – Russian Federal Treasury, Russian Federal State Statistics Service, data for OECD countries – [OECD, 2021].

Таким образом, для России характерен в целом высокий уровень налоговой децентрализации, в том числе по налогам на доход. Следует отметить, что ни налоги на доход, ни косвенные налоги в рамках теорий фискального федерализма первого поколения не считаются приемлемыми источниками доходов субфедеральных бюджетов, хотя допускается закрепление за региональными бюджетами части НДС/Л, а также налога с продаж (но, как правило, не НДС) и отдельных акцизов [Bird, 2010].

В рамках теорий фискального федерализма второго поколения акцент делается не на свойствах налогов, а на качестве самой налоговой децентрализации: она имеет смысл тогда, когда региональные и местные власти обладают реальными налоговыми полномочиями, в частности, могут устанавливать размер налоговой ставки и налоговые преференции по зачисляемым в их бюджеты налогам [Bird, 2008].

Кроме того, в рамках теорий фискального федерализма второго поколения подчеркивается, что распределение налоговых доходов должно соответствовать распределению расходных полномочий, то есть способствовать достижению как вертикальной, так и горизонтальной сбалансированности. Выше было показано, что реальный уровень налоговой децентрализации в большинстве стран заведомо выше, чем рекомендуется теориями фискального федерализма первого поколения, прежде всего за счет децентрализации налогов на доход и косвенных налогов. С этой точки зрения налоговая децентрализация может рассматриваться как процесс, направленный на достижение вертикальной сбалансированности бюджетной системы, ограничением для которого служит поддержание приемлемого уровня горизонтальной сбалансированности.

С учетом этого представляется возможным задаться вопросом о возможностях налоговой децентрализации в России, ориентируясь при этом на неухудшение параметров горизонтальной сбалансированности.

Вопросы бюджетной сбалансированности всегда учитываются при разработке предложений по перераспределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Например, в [Андряков, Домбровский, 2020] предлагалось передать на региональный уровень часть НДС, а взамен централизовать часть налога на прибыль, при этом исследовалось, как это повлияет на сальдо федерального и региональных бюджетов, то есть на вертикальную сбалансированность бюджетной системы. В то же время не оценивалось, как реализация предложений скажется на межрегиональной дифференциации налоговых доходов, то есть на горизонтальной сбалансированности бюджетной системы.

Влияние перераспределения налоговых доходов на горизонтальную сбалансированность учитывалось в [Алексеев и др., 2019] через различные статистические меры вариации налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. Однако расчеты в указанной работе базировались на данных 2015–2017 гг., а налогово-бюджетная система России с тех пор существенно изменилась, что требует проведения оценки на новых данных с учетом изменений в перечне налоговых доходов.

Таким образом, целью исследования является разработка и оценка последствий реализации предложений по перераспределению доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации. Гипотеза исследования состоит в том, что существуют варианты децентрализации налоговых доходов с федерального на региональный уровень, не влекущие за собой усиления межрегионального фискального неравенства по подушевым налоговым доходам.

МОДЕЛЬ И МЕТОД ОЦЕНКИ

Для поиска указанных вариантов была построена модель налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (далее — КБР), в рамках которой было оценено, как изменение тех или иных нормативов зачисления налоговых доходов в КБР (далее — нормативы зачисления) влияет на степень межрегионального фискального неравенства по подушевым налоговым доходам.

Оценка проводилась на основе данных за 2019–2022 гг. в разрезе 85 субъектов Российской Федерации. Для оценки объема налоговых доходов в разрезе регионов по водному налогу использовались данные об объеме налоговых поступлений согласно отчету 1-НМ, по прочим налогам — данные об объеме бюджетных доходов согласно отчету об исполнении КБР. Данные о поступлениях по водному налогу за 2022 г. актуальны по состоянию на 01.11.2022, что может привести к недооценке налоговых доходов, однако водный налог уплачивается на ежеквартальной основе, то есть основной объем водного налога к указанной дате уже был уплачен, кроме того, величина поступлений по водному налогу невелика (около 4,1 млрд руб. в 2021 г.), поэтому влияние такой недооценки на результаты моделирования представляется незначительным.

Налоговые доходы в рамках модели были разделены на две группы: с неизменяемыми и с изменяемыми нормативами зачисления. К первой группе отнесены налоговые доходы, уже зачисляемые в КБР по нормативу 100% (налоги на имущество, налоги на совокупный доход, НДФЛ за исключением прогрессивной части² и др.), а также налоговые доходы, изменение нормативов по которым нецелесообразно (например, распределение доходов по акцизам или по налогу на прибыль организаций в части соглашений о разделе продукции осуществляется по отдельным методикам и нормативам, госпошлина фактически является целевым налогом, а та доля налога на профессиональный доход, которая зачисляется не в КБР, а во внебюджетные фонды, выступает аналогом страховых взносов).

² Прогрессивная часть НДФЛ — это НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб.

К группе налоговых доходов с изменяемыми нормативами зачисления отнесены прочие налоговые доходы, которые уже частично зачисляются в КБР (прогрессивная часть НДФЛ, налог на прибыль организаций³, отдельные элементы НДС и сборы за пользование водными биологическими ресурсами), а также водный налог⁴. Теоретически кандидатами на налоговую децентрализацию также могли бы являться НДС и нефтегазовые налоговые доходы, однако эти налоги в целях обеспечения макроэкономической стабильности и стабильности доходов КБР должны закрепляться за федеральным уровнем [IMF, 1997; Bird, 2010].

Задача модели состояла в том, чтобы найти такие значения нормативов зачисления (по группе доходов с изменяемыми нормативами зачисления), которые позволят максимально увеличить совокупный объем налоговых поступлений в КБР в 2022 г. по сравнению с действовавшим в 2019–2022 гг. распределением налоговых поступлений (целевая функция оптимизационной задачи), но при этом не ухудшить межрегиональную дифференциацию по доходам, то есть не увеличить значения следующих показателей (ограничения оптимизационной задачи):

- коэффициент вариации налоговых доходов КБР на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов⁵ (далее — ИБР, коэффициент вариации);

- коэффициент Джини по налоговым доходам КБР с учетом ИБР (далее — коэффициент Джини)⁶;

- соотношение средних налоговых доходов КБР на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов десяти наиболее и десяти наименее обеспеченных регионов (далее — коэффициент соотношения). Коэффициент соотношения условно оценивает качество налоговой децентрализации: если от передачи налоговых поступлений на субнациональный уровень в большей степени выигрывают более обеспеченные регионы, то такая децентрализация не способствует усилению горизонтальной сбалансированности.

Модель реализована в программе Microsoft Excel, решение оптимизационной задачи реализовано с помощью пакета «Поиск решения».

Следует учитывать, что модель имеет ряд ограничений.

1. В 2022 г. существенно изменились условия экономической деятельности в России (и в мире), что повлекло за собой масштабные структурные изменения в экономике, а следовательно, и пространственные изменения, включая изменения в региональных налоговых доходах. Поэтому использование оценок за 2019–2022 гг. для определения параметров налоговой и межбюджетной политики может оказаться не вполне корректным.

2. В 2021–2022 гг. также изменились нормативы налоговых отчислений, при этом из НДФЛ и НДС были выделены новые составляющие, что в условиях имеющейся бюджетной и налоговой статистики не позволяет обеспечить высокую точность расчетов. В частности, данные по новым составляющим НДС за период до 2022 г. по понятным причинам отсутствуют, а имеющаяся статистика не позволяет аналитически восстановить эти данные за предыдущие годы. Таким образом, результаты моделирования для разных периодов будут отражать и исходные различия в перечне налогов и величинах нормативов налоговых отчислений, что не позволяет сравнивать между собой результаты за разные годы.

³ Кроме налога на прибыль в отношении соглашений о разделе продукции.

⁴ Поступления по нему полностью направляются в федеральный бюджет, однако они достаточно стабильны и сравнительно равномерно распределены по территории страны.

⁵ ИБР используется для устранения межрегиональных различий в стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг.

⁶ Традиционно коэффициент Джини рассчитывается по доходам домохозяйств. В настоящей статье вместо доходов домохозяйств были использованы налоговые доходы консолидированных региональных бюджетов.

3. В 2021 г. произошел крайне резкий прирост поступлений по налогу на прибыль организаций (далее — НПО), что не позволяет считать данные за 2021 г. характерными для региональных бюджетов. В частности, реальный прирост (с учетом ИПЦ) налога на прибыль в КБР составил +42,8% по сравнению с 2020 г. В 2022 г. по сравнению с 2021 г. реальный прирост оказался отрицательным и составил –7,6%.

4. В 2020 г. на налоговые поступления существенно повлиял пандемийный кризис, в том числе через сокращение экономической деятельности (а значит, и налогооблагаемой базы) и через осуществление различных мер налоговой политики в виде предоставления льгот, отсрочек и вычетов. Так, реальный прирост налоговых доходов КБР в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом составил –5,6%. В 2021 г. реальный прирост достиг +16,3%, что объясняется не только восстановлением экономики, но и прекращением действия отсрочек по налоговым обязательствам.

5. 2019 г. отражает условно нормальную картину налоговых поступлений, но в последующие годы произошло значительное число изменений как в налогово-межбюджетном регулировании, так и в самой экономике, что не позволяет полностью полагаться на данные 2019 г. (то есть нельзя считать, что 2019 г. зафиксировал некоторое стабильное предпочтительное состояние налогово-бюджетной системы, в которое экономика должна будет вернуться по мере своей трансформации).

6. Данные о фактических поступлениях налоговых доходов учитывают разницу в политике регионов и муниципалитетов по установлению налоговых ставок и предоставлению налоговых льгот, то есть эти данные не соответствуют потенциально возможным налоговым поступлениям в КБР и тем самым дают заниженную оценку налоговых доходов.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Оценка была проведена для следующих вариантов:

- вариант 0: использовались фактически действовавшие нормативы зачисления;
- вариант 1: использовались оптимальные значения нормативов зачисления (определенные в рамках решения оптимизационной задачи);
- вариант 2: использовались оптимальные значения нормативов зачисления (определенные в рамках решения оптимизационной задачи), из расчетов был исключен налог на прибыль;
- вариант 3: из расчетов был исключен налог на прибыль, по остальным налогам использовалось 100-процентное значение норматива зачисления;
- вариант 4: по налогу на прибыль использовалось значение региональной ставки, равное 18%, по прочим налогам — фактически действовавшие нормативы зачисления.

В первую очередь необходимо отметить высокий уровень дифференциации налоговых доходов КБР: в варианте 0 значения коэффициентов вариации в 2019–2022 гг. колеблются в интервале от 0,56 до 0,61, что сигнализирует о крайне высокой степени неоднородности значений⁷ подушевых налоговых доходов КБР (табл. 1). При этом реализация разных вариантов перераспределения налоговых доходов оказывает сравнительно незначительное влияние на межрегиональное фискальное неравенство: значения коэффициента вариации и коэффициента Джини для разных вариантов на один и тот же год различаются в пределах второго-третьего знака после запятой, коэффициента соотношения — в пределах второго знака после запятой.

В варианте 1 региональная ставка по налогу на прибыль составляет 17,3%, прогрессивная часть НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, зачисляется в КБР по нормативу 88%, налог на добычу прочих полезных

⁷ Совокупность значений считается неоднородной, если значение коэффициента вариации превышает 0,33.

ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1, — по нормативу 74%, а прочие налоговые доходы — по 100-процентному нормативу. По сравнению с вариантом 0 снижаются значения всех показателей межрегиональной дифференциации налоговых доходов.

Таблица 1

**Результаты оценки /
Assessment results**

Налог (годы)	Варианты				
	0	1	2	3	4
Значения нормативов зачисления (по НПО — региональной ставки), % (в скобках указаны годы действия нормативов зачисления)					
НПО, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы РФ по соответствующим ставкам (2019–2022)	17	17,3	17	17	18
НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб. (за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании) (2021–2022)	87	88	92	100	87
НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, полученной физическими лицами, признаваемыми контролирующими лицами этой компании (в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб.) (2021–2022)	87	100	100	100	87
Налог на добычу прочих полезных ископаемых (2019–2022)	60	100	100	100	60
НДПИ в виде угля (за исключением угля коксующегося) (2019–2022)	60	100	100	100	60
Налог на добычу прочих полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1 (2021–2022)	17	74	100	100	17
НДПИ, уплаченный участниками Особой экономической зоны в Магаданской области... (2019–2020)	60	100	100	100	60
НДПИ в виде угля коксующегося (2022)	30	100	100	100	30
НДПИ в виде железной руды (за исключением окисленных железистых кварцитов) (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде калийных солей (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде апатит-магнетитовых, апатит-штаффелитовых и маложелезистых апатитовых руд (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде многокомпонентной комплексной руды, в отношении которой при налогообложении установлен коэффициент, характеризующий стоимость ценных компонентов в руде (2022)	17	100	100	100	17
Сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов (2019–2022)	80	100	100	100	80
Водный налог (2019–2022)	0	100	100	100	0
Прирост налоговых доходов, млрд руб.					
2019 г.	0,0	96,8	38,8	38,8	193,3
2020 г.	0,0	94,5	44,2	44,2	167,7
2021 г.	0,0	173,7	142,3	193,3	263,5
2022 г.	0,0	283,5	255,1	335,4	268,5
Прирост налоговых доходов, % от варианта 0					
2019 г.	0,00	0,95	0,38	0,38	1,90
2020 г.	0,00	0,94	0,44	0,44	1,67
2021 г.	0,00	1,37	1,12	1,52	2,08
2022 г.	0,00	2,00	1,80	2,37	1,90
Коэффициент вариации					
2019 г.	0,603	0,602	0,600	0,600	0,608
2020 г.	0,561	0,559	0,558	0,558	0,564
2021 г.	0,560	0,558	0,558	0,559	0,565
2022 г.	0,604	0,599	0,598	0,600	0,608

Налог (годы)	Варианты				
	0	1	2	3	4
Коэффициент Джини					
2019 г.	0,324	0,323	0,323	0,323	0,325
2020 г.	0,323	0,323	0,322	0,322	0,325
2021 г.	0,324	0,324	0,324	0,325	0,326
2022 г.	0,332	0,331	0,331	0,333	0,333
Коэффициент соотношения					
2019 г.	6,621	6,560	6,533	6,533	6,711
2020 г.	5,837	5,829	5,808	5,808	5,906
2021 г.	6,018	6,017	6,000	6,004	6,111
2022 г.	6,512	6,460	6,435	6,444	6,601

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 1 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,3%), Мурманская область (15,0%), Белгородская область (15,3%), Республика Карелия (13,4%) и Курская область (12,6%), меньше всего — Чеченская Республика (0,1%), Республика Дагестан (0,2%), Кабардино-Балкарская Республика (0,3%), Псковская область (0,3%), г. Севастополь (0,4%).

В то же время налог на прибыль организаций является нестабильным и проциклическим, поэтому увеличение его поступлений в КБР в текущих неустойчивых условиях повысит риски сбалансированности КБР. Как показано в [Осмоловская-Сулина, Борисова, 2022], в 2022 г. наименее устойчивой категорией региональных бюджетных доходов стал именно налог на прибыль организаций, а наиболее устойчивой — налог на доходы физических лиц. Это означает, что в выборе между различными вариантами налоговой децентрализации предпочтение может быть отдано большей децентрализации НДФЛ, а не налога на прибыль.

По этой причине в рамках варианта 2 вычисляются оптимальные значения нормативов зачисления при условии, что региональная ставка по налогу на прибыль организаций остается неизменной. В этом случае прогрессивная часть НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, зачисляется в КБР по нормативу 92%, а все прочие налоговые доходы — по 100-процентному нормативу. По сравнению с вариантом 0 снижаются значения всех показателей межрегиональной дифференциации налоговых доходов.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 2 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,2%), Мурманская область (15,2%), Белгородская область (15,0%), Республика Карелия (13,4%) и Курская область (12,8%), меньше всего — Чеченская Республика (менее 0,05%), Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Псковская область и Ненецкий автономный округ (0,1%).

Вариант 2 проигрывает варианту 1 по величине прироста налоговых доходов, поэтому является менее предпочтительным. Однако вариант 3, в котором по сравнению с вариантом 2 норматив зачисления прогрессивной части НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, доведен до 100%, позволяет увеличить налоговые доходы КБР таким образом, что в условиях 2022 г. прирост составляет 2,37% по сравнению с вариантом 0, что на 0,57 п. п. больше, чем в варианте 2, и на 0,37 п. п. больше, чем в варианте 1. При этом лишь межрегиональное фискальное неравенство усиливается незначительно: по сравнению с вариантом 0 значения ухудшаются только по коэффициенту Джини, но не по коэффициентам вариации и соотношения.

При этом следует учитывать, что с теоретической точки зрения налоги с сильными перераспределительными свойствами, в том числе с прогрессивной шкалой налогообложения, должны быть федеральными [IMF, 1997; Bird, 1999], поэтому зачисление прогрессивной части НДФЛ в КБР (по любому нормативу) является спорным решением. В то же время регионы не обладают существенными налоговыми полномочиями в отношении НДФЛ, что ограничивает налоговую конкуренцию между ними и, соответственно, возможный негативный эффект от децентрализации НДФЛ.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 3 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,4%), Мурманская и Белгородская области (15,4%), Республика Карелия (13,6%) и Курская область (13,2%), меньше всего — Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Калмыкия и Ненецкий автономный округ (0,1%), Астраханская область (0,2%).

В рамках варианта 4 моделируется возврат на региональный уровень ранее централизованного 1 п. п. ставки по налогу на прибыль. Бюджетный эффект от этой меры в 2022 г. ниже, чем в вариантах 1 и 3, хотя и выше, чем в варианте 2. При этом в 2019–2021 гг. бюджетный эффект от этой меры выше, чем в остальных вариантах. Межрегиональное фискальное неравенство в сравнении с вариантом 0 усиливается, но несущественно: значения коэффициентов вариации и Джини различаются в третьем знаке после запятой, а коэффициента соотношения — не более чем на 0,1. Таким образом, возврат 1 п. п. региональной ставки по налогу на прибыль не приведет к значительному усилению межрегионального фискального неравенства, однако существуют более выигрышные варианты налоговой децентрализации.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 4 выигрывают следующие регионы: Тюменская область (3,8%), Кемеровская область — Кузбасс (3,1%), г. Санкт-Петербург, Республика Хакасия и Новгородская область (2,6%), меньше всего — Республика Ингушетия (0,3%), Чеченская Республика (0,4%), Республика Тыва, Камчатский край и Еврейская автономная область (0,6%). Следует отметить, что разница между максимальными и минимальными значениями прироста налоговых доходов в варианте 4 существенно меньше, чем в вариантах 1, 2 и 3, что во многом объясняется влиянием неравномерного роста поступлений по НДПИ в вариантах 1, 2 и 3.

Как показали результаты оценки, существуют различные варианты налоговой децентрализации, которые позволяют обеспечить сравнительно небольшой прирост налоговых доходов КБР, при этом не усиливая межрегиональное фискальное неравенство или усиливая его в крайне незначительной степени. Выбор конкретного варианта, по всей видимости, зависит от того, поступления по какому налогу предпочтительнее зачислять в КБР: по налогу на прибыль или по прогрессивной части НДФЛ. Представляется, что в текущих условиях предпочтительнее реализация варианта 3, предполагающего зачисление прогрессивной части НДФЛ в полном объеме в КБР и оставление региональной ставки по налогу на прибыль организаций без изменений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, для России характерны одновременно высокий уровень налоговой децентрализации, в том числе по налогам на доход, и высокая степень межрегионального фискального неравенства по налоговым доходам. Хотя возможности дальнейшей налоговой децентрализации в таких условиях ограничены, они все же имеются. Приемлемым вариантом налоговой децентрализации видится зачисление в КБР по нормативу 100% налоговых доходов:

— от НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб.;

— от налога на добычу прочих полезных ископаемых, в том числе прочих полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1;

— от НДС в виде угля, в том числе угля коксующегося, железной руды (за исключением окисленных железистых кварцитов), калийных солей, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд, апатит-магнетитовых, апатит-штаffelитовых и маложелезистых апатитовых руд, многокомпонентной комплексной руды, в отношении которой при налогообложении установлен коэффициент, характеризующий стоимость ценных компонентов в руде;

— от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов;

— от водного налога.

Реализация данного варианта позволит увеличить налоговые доходы КБР (на 2,37% в условиях 2022 г.), лишь незначительно усилив межрегиональное фискальное неравенство.

С учетом сравнительно небольшого объема децентрализуемых налоговых доходов (335,4 млрд руб. в условиях 2022 г., что составляет 1,2% доходов федерального бюджета в 2022 г.), влияние на сбалансированность федерального бюджета будет незначительным. При этом сокращение доходов федерального бюджета может быть частично компенсировано сокращением его расходов за счет уменьшения:

— объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

— доли федерального софинансирования расходных обязательств КБР в рамках предоставления субсидий;

— общего объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Список источников

1. Алексеев М. В., Белев С. Г., Громов В. В. и др. Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России? / Сер. Научные доклады: налоги. Москва: Изд-во «Дело», 2019.
2. Андрияков А. Д., Домбровский Е. А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 99–113. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
3. Бухарский В. В., Лавров А. М. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 126–153.
4. Дерюгин А., Филиппова И., Арлашкин И. Влияние внутрирегиональной налоговой децентрализации на развитие доходной базы регионов // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 2. С. 8–33. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2021-2-8-33>.
5. Дробышевский С. М., Кострыкина Н. С. и др. Налоговая конкуренция и активность региональной налоговой политики. Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 5–27. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-5-27>.
6. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 832 с.
7. Осмоловская-Суслина А. Л., Борисова С. Р. Доходы региональных бюджетов в начале 2022 г.: основные тенденции и факторы риска // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 6. С. 25–43. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
8. Bird R. M. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment // IMF Working Paper. 1999. No. 99/165.
9. Bird R. M. Tax Assignment Revisited // International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU. 2008. No. 0805.
10. Bird R. M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature // World Bank Policy Research Working Paper. 2010. No. 5450.
11. Blöchliger H., Kim J. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>.

12. Fiscal Federalism in Theory and Practice / Ter-Minassian T. (ed.). Washington: International Monetary Fund, 1997.
13. Musgrave R. A. Public Finance and Democratic Society, III: the Foundations of Taxation and Expenditure. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2000.
14. Oates W. E. Taxation in a Federal State: the Tax-Assignment Problem // Public Economics Review (Taiwan, China). 1996. No. 1. P. 55–60.
15. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

References

1. Alexeev M.V., Belev S.G., Gromov V.V. et al. (2019). Prospects for Tax Policy. Is There an “Ideal Tax System” for Russia? Papers series: taxes. Moscow: Delo Publ. (In Russ.).
2. Andryakov A.D., Dombrovskiy E.A. (2020). Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories. *Finansovyi Zhurnal – Financial Journal*, 12 (5), 99–113 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
3. Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2021). Intergovernmental Relations and Public Administration: Opportunities and Limitations of Decentralization. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya – Public Administration Issues*, 2, 126–153 (In Russ.).
4. Deryugin A., Filippova I., Arlashkin I. (2021). Impact of Intraregional Tax Decentralization on a Region’s Tax Base. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, 16 (2), 8–33 (In Russ.). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2021-2-8-33>.
5. Drobyshevsky S.M., Kostyukina N.S., Korytin A.V. (2020). Tax Competition and the Activity of the Regional Tax Policy. *Voprosy ekonomiki*, 10, 5–27. (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-5-27>.
6. Lavrov A.M. (2019). The Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: in Search of “Optimal Decentralization”. Cycle of Publications and Documents (1998–2019). Moscow: Vysshaya shkola ekonomiki Publ., 832 p. (In Russ.).
7. Osmolovskaya-Suslina A.L., Borisova S.R. (2022). Regional Budget Revenues in Early 2022: Main Trends and Risk Factors. *Financial Journal*, 14 (6), 25–43 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
8. Bird R.M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. *IMF Working Paper*, 99/165.
9. Bird R.M. (2008). Tax Assignment Revisited. *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU, 0805.
10. Bird R.M. (2010). Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5450.
11. Blöchliger H., Kim J. (2016). Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publ., Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>.
12. IMF (1997). Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ter-Minassian T. (ed.). Washington, DC.
13. Musgrave R.A. (2000). Public Finance and Democratic Society, III: the Foundations of Taxation and Expenditure. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA.
14. Oates W.E. (1996). Taxation in a Federal State: The Tax-Assignment Problem. *Public Economics Review* (Taiwan, China), 1, 55–60.
15. OECD (2021). Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publ. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

Информация об авторе

Игорь Юрьевич Арлашкин, научный сотрудник Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Information about the author

Igor Yu. Arlashkin, Researcher, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

Статья поступила в редакцию 31.03.2023
Одобрена после рецензирования 15.05.2023
Принята к публикации 08.06.2023

Article submitted March 31, 2023
Approved after reviewing May 15, 2023
Accepted for publication June 8, 2023