

Людмила ЛЫКОВА

ВЛИЯНИЕ ВНЕШНИХ ШОКОВ НА ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная российская экономика представляет собой малую открытую экономику, подверженную существенному влиянию внешних шоков. Последствие этих шоков испытывает на себе не только федеральный бюджет, но и бюджеты субъектов РФ. Российская налоговая система прошла три основных этапа своего становления, в рамках каждого из которых имело место неэффективное с точки зрения экономической теории сочетание степени активности налоговой политики и политики регулирования валютного курса. В современных условиях чрезвычайно велика роль федерального бюджета в бюджетной системе страны. Это приводит к тому, что риски внешних шоков транслируются на всю бюджетную систему, которая критически зависит от трансфертов из федерального бюджета. В статье выделяется группа субъектов РФ, бюджеты которых в значительной мере зависят от поступлений налога на прибыль и для которых падение доходов от этого источника носит угрожающий характер. Повышение устойчивости бюджетной системы к внешним шокам предполагает и повышение устойчивости к ним региональных бюджетов.

Ключевые слова: бюджетная система, внешние шоки, налог на прибыль организаций, налоговая политика, трансферты из федерального бюджета

Сегодня экономика России представляет собой малую открытую экономику с невысокой эластичностью капитала по процентной ставке. Формирование бюджетно-налоговой политики в такой открытой экономике всегда вызывает множество проблем. В экономической литературе имеются обширные разработки различных аспектов функционирования открытых экономик (как малых, так и больших) с различными характеристиками эластичности инвестиций¹. Это позволяет сформулировать отдельные аспекты проблемы, которые определяют наиболее существенные элементы налоговой политики в ее взаимодействии с денежно-кредитной, а также предвосхищают последствия для экономики их

¹ См., напр.: Дробышевский С., Полбин А. Декомпозиция динамики макроэкономических показателей РФ на основе DSGE модели // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 2. С. 20–42.; Фролов И.Э., Македонский С.Н., Широков А.А. Сценарное моделирование устойчивости российской бюджетной системы к внешним шокам в 2013–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2013. Т. 24. № 4. С. 324–335; Холопов А.В. Дилемма макроэкономической политики в условиях открытой экономики // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 2 (29). С. 120–126.

взаимосогласованного воздействия в условиях реализации негативных внешних шоков. К наиболее значимым проблемам, стоящим перед бюджетно-налоговой политикой и оказывающим наиболее существенное воздействие на ее последствия и результаты для малой открытой экономики, можно отнести следующие.

Первое. Необходимость четкой увязки бюджетно-налоговой политики, кредитно-денежной и валютной политики. В условиях открытой экономики их инструменты фактически выступают как единое целое. Меры налоговой политики могут оказывать воздействие на состояние денежно-кредитной сферы, а денежно-кредитная политика — сказываться на формировании доходов бюджета. Это обстоятельство имеет целый ряд следствий.

Так, *de facto* приходится определяться и делать выбор между приоритетом бюджетно-налоговой политики и приоритетом политики денежно-кредитной. Налоговая политика в условиях фиксированного валютного курса по своему регулирующему воздействию по сути будет *отличаться от таковой в условиях плавающего курса*. Это означает, что выбор принципиальной политики валютного курса предопределяет и порядок использования целого ряда инструментов налоговой политики. В случае же выбора в качестве приоритета бюджетно-налоговой политики определение типа и параметров денежно-кредитной и валютной политики *должно носить вторичный характер*. А проведение независимых бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в условиях открытой экономики (малой открытой экономики) приводит к снижению действенности мер обеих «политик». Отчасти именно это и происходит в настоящее время в России.

Второе. Существенной проблемой формирования и проведения налоговой политики в условиях открытой экономики является наличие и функционирование в ней транснациональных компаний, групп компаний, филиалов и дочерних структур иностранных фирм и компаний, с одной стороны, а также наличие зарубежных структурных подразделений, дочерних и иных зависимых компаний у российских фирм, с другой. Это приводит к тому, что компании (организации в терминах отечественного налогового законодательства), осуществляющие деятельность на территории страны, фактически подпадают под налоговое регулирование не только со стороны российского налогового законодательства, но и законодательства иных юрисдикций. В этих условиях связи отечественных компаний с офшорами представляют собой *лишь часть данной проблемы*. Фактически это обстоятельство приводит к тому, что проведение национальной налоговой политики наталкивается (может наталкиваться) на определенные ограничения, формируемые «налоговыми политиками» других стран — имеет место определенное ограничение налогового суверенитета страны. В то же время результаты национальной налоговой политики могут достигаться за пределами национальной юрисдикции.

Третье. Трехуровневая модель отечественной бюджетной системы в сочетании с системой государственных внебюджетных фондов в одних случаях представляет собой дополнительный стабилизирующий элемент, в других — способна приводить к дестабилизации всей бюджетно-налоговой системы в целом. Формально стабилизирующим систему элементом выступает система распределения налоговых и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, которые позволяют осуществлять финан-

сирование различных расходов за счет источников, имеющих различное происхождение. В этих условиях динамика доходов (и расходов) различных составляющих бюджетной системы *может быть разнонаправленной*. Дестабилизирующим элементом является концентрация высокорисковых налоговых поступлений (таможенных пошлин и НДС на нефть) в рамках федерального бюджета при критической зависимости бюджетов всех иных уровней и составляющих от федерального бюджета (система трансфертов бюджетам субъектов РФ и Пенсионному фонду России). Самостоятельную проблему здесь представляет различная степень подверженности внешним шокам различных регионов страны и бюджетов различных субъектов Федерации.

Остановимся на следующих аспектах этой проблемы:

- характер налоговой политики на различных этапах становления отечественной налоговой системы и ее региональный аспект;
- воздействие внешних шоков на федеральный бюджет и последствия для субъектов РФ;
- внешние шоки и доходы бюджетов субъектов РФ;
- возможные направления реформирования модели межбюджетных отношений.

Этапы становления отечественной налоговой системы

С определенной долей условности можно выделить три ключевых этапа формирования современной налоговой политики в России.

Первый этап (1992–1998 гг.) был связан со становлением современной налоговой системы и необходимостью обеспечить устойчивое поступление налоговых доходов в бюджетную систему. На данном этапе при формировании налоговой политики *доминировали именно фискальные цели*. Перечень действовавших в этот период налогов был чрезвычайно широк и насчитывал в разные годы более 20 федеральных налогов, 4 региональных и более 23 местных налогов. Основную роль в стимулировании хозяйственной деятельности выполнял налог на прибыль предприятий, содержащий значительное число налоговых льгот, предоставлявшихся как федеральным законодательством, так и законами субъектов РФ. Этот этап в целом характеризовался множественностью региональных налоговых режимов, хаотичным применением налоговых льгот по большинству налогов без попытки оценить их эффективность или отследить последствия применения. Достаточно сложным этот этап был и для межбюджетных отношений: активно применялись индивидуальные нормативы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней.

Второй этап становления налоговой системы России и формирования налоговой политики (1999–2008 гг.) ознаменовался прежде всего *принципиальным сокращением числа налогов* и в целом упорядочением налоговой системы. В 1999–2001 гг. были приняты и вступили в действие первая часть НК РФ (с 1 января 1999 г.) и целый ряд глав части второй НК РФ. Были существенно ограничены налоговые полномочия субъектов Федерации и муниципальных образований. Именно эти годы в современной экономической литературе принято рассматривать как время проведения масштабной

налоговой реформы. Начинает формироваться система межбюджетных трансфертов, основанная на общих принципах и единообразии подходов.

Основные направления налоговой политики этих лет были связаны с попытками сформировать универсальную налоговую систему с относительно невысокими налоговыми ставками и минимумом налоговых льгот. В этом направлении шли реформы налогообложения прибыли, налога на добавленную стоимость, налога на имущество организаций, единого социального налога и даже налога на доходы физических лиц.

Такой подход в налоговой политике в значительной степени базировался на двух китах налоговых теорий. С одной стороны, это концепция поддержки хозяйственной и инвестиционной активности с помощью маневрирования предельными и средними налоговыми ставками, предложенная и проанализированная основоположниками «экономики предложения» еще в 1970-х гг. С другой — общий либеральный подход к построению налоговой системы на основе минимизации роли государства в формировании приоритетов частного сектора при размещении ресурсов.

В целом в рамках этого периода относительно пассивная (или нейтральная) налоговая политика сочеталась с относительно фиксированным (в рамках валютных коридоров) валютным курсом.

Наконец, **третий этап** налоговой политики (2008 г. — настоящее время) характеризуется *постепенным отказом от унификации налогообложения* в различных секторах, сегментах экономики и видах хозяйственной деятельности, постепенным расширением применяемых налоговых стимулов и появлением некоторых новых направлений налогового стимулирования. В этот период расширяется система налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, увеличиваются налоговые льготы по налогу на доходы физических лиц, расширяется перечень видов экономической деятельности, которые облагаются НДС по ставкам 0% и 10%, дифференцируется режим налогообложения НДС и т.д.

Несколько расширяются права субъектов Федерации по налоговому регулированию хозяйственной активности в регионах, хотя эта тенденция и носит в целом неустойчивый характер. Основной объем регулирующего воздействия по-прежнему сохраняется за Федерацией.

В этот период принципы сочетания бюджетно-налоговой и валютной политики в целом соответствуют принятым теоретическим представлениям.

Так, в 2008–2014 гг. активная налоговая политика сочеталась с фиксированным в определенном коридоре валютным курсом. Переход же к плавающему валютному курсу с 2014 г. фактически свел на нет возможности достижения результата мерами бюджетно-налоговой политики. При этом и после 2014 г. имеет место проведение активной налоговой политики и дальнейшее расширение налоговых льгот, а также дифференциация налоговых режимов. Это касается как налога на прибыль, так и НДС, НДФЛ.

Таким образом, в рамках всех трех периодов формирования отечественной налоговой системы потенциально эффективное с точки зрения кейнсианских теоретических моделей сочетание бюджетно-налоговой и валютной политики имело место только в 1996–1999 гг. и в 2008–2014 гг.

Однако если рассматривать механизмы и результаты сочетания налоговой политики и политики валютного регулирования с точки зрения масштабов вывоза капитала из страны, то наиболее благоприятной была ситуация второго из выделенных этапов, когда в среднем за год чистый вывоз капитала составлял 7,46 млрд долл., в отличие от первого, когда эти значения составляли 20,5 млрд (средние за 1997–1998 гг.), и тем более третьего этапа, когда они превысили 70,6 млрд долл. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Основные этапы становления российской налоговой системы

Период	Характер налоговой политики	Характер валютного регулирования	Чистый вывоз капитала частным сектором, млрд долл. США (в среднем за год)		
			всего	в т.ч.	
				банками	прочими секторами
1992–1998	активная (хаотичная)	Режим «управляемого плавания», с 1995 г. «горизонтальный валютный коридор», «скользящая фиксация»	20,5*	-0,6*	21,1*
1998–2008	пассивная	Переход к «свободно плавающему» курсу, ужесточение режима валютного контроля, либерализация валют- ного рынка, переход к «валютному коридору»	7,46	-2,78	10,23
2009–2016	активная	«Плавающий курс в рамках коридора», с 2014 г. Возврат к «плавающему курсу»	70,63	17,7	52,91

*Значения за 1997–1998 гг.

Источник: Рассчитано по данным Центрального банка России / URL: https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/bop/outflow.xlsx.

Воздействие внешних шоков на федеральный бюджет
и последствия для субъектов РФ

Различные составляющие российской бюджетной системы в разной степени испытывают на себе воздействие внешних шоков. Наиболее устойчивы к воздействию внешних шоков — налог на доходы физических лиц и НДС, а также страховые взносы на обязательное социальное страхование. Федеральный бюджет в настоящее время формируется главным образом за счет трех основных источников — НДС, таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых. На долю этих трех налогов приходится около 75% доходов федерального бюджета. Таким

образом, фактически сегодня федеральный бюджет формируется за счет наиболее неустойчивых к внешним шокам налоговых доходов (НДПИ и таможенные пошлины) и одного относительно «устойчивого» (НДС). Распределение и порядок зачисления различных налогов в бюджеты бюджетной системы неоднократно менялись, однако на протяжении последнего десятилетия эти изменения не носили глобального характера.

На протяжении последней четверти века российская бюджетная система испытывала на себе целый ряд шоков, приводивших к кризисам. Наиболее масштабными являются кризисы 1998 г. и 2008–2009 гг., а также продолжительная рецессия 2014–2016 гг. К числу менее значительных, не имевших для российской экономики столь глобальных последствий, можно отнести банковский кризис 2004 г., долговой европейский кризис 2011 г. и целый ряд более локальных проблемных ситуаций.

Во время всех трех кризисов доходы федерального бюджета сокращались (см. рис. 1). Если в 1998 г. снижение номинальных доходов федерального бюджета составило 5%, то в 2009 г. — уже почти 21%. Ситуация 2015 г. характеризуется сокращением номинальных доходов на 6% по сравнению с предшествующим годом. Еще хуже складывается ситуация в 2016 г. — падение номинальных доходов имеет место уже по сравнению с 2015 г.

В падении доходов федерального бюджета относительно ВВП можно выделить несколько периодов.

Так, в 1998 г. доходы федерального бюджета сократились до 12,4% и снизились на 2,3 п.п. по сравнению с предшествующим годом. В следующий раз доходы сократились на 0,8 п.п. в 2003 г. Падали доходы федерального бюджета относительно ВВП также в 2010 г. (после пятилетнего периода плавного снижения), а также в 2009–2010 гг. до 17,9 п.п. Падение доходов бюджетной системы относительно ВВП продолжилось после 2012 г. В 2015 г. доходы федерального бюджета относительно ВВП сократились до 16,9% (на 1,7 п.п. по сравнению с предшествующим годом).

Таким образом, на протяжении последнего десятилетия формируется *устойчивая картина снижения эластичности доходов федерального бюджета по ВВП*.

Концентрация на федеральном уровне двух наиболее подверженных внешним шокам доходных источников повышает устойчивость бюджетной системы в целом, поскольку именно федеральный бюджет обладает наиболее значительными возможностями осуществлять заимствования как на внутренних, так и на внешних рынках. В то же время федеральный бюджет сегодня обеспечивает существенные трансферты в иные бюджеты (бюджеты субъектов Федерации и бюджет Пенсионного фонда России). На долю этих трансфертов сегодня приходится около 30% расходов федерального бюджета, а для Пенсионного фонда федеральный трансферт формирует более 40% всех доходов (см. рис. 2). Ситуация с бюджетами субъектов РФ существенно варьирует по регионам, а в целом для консолидированных бюджетов субъектов РФ на долю федеральных трансфертов приходится более 17% всех доходов.

В этих условиях неустойчивость федерального бюджета объективно повышает риски для всей бюджетной системы.

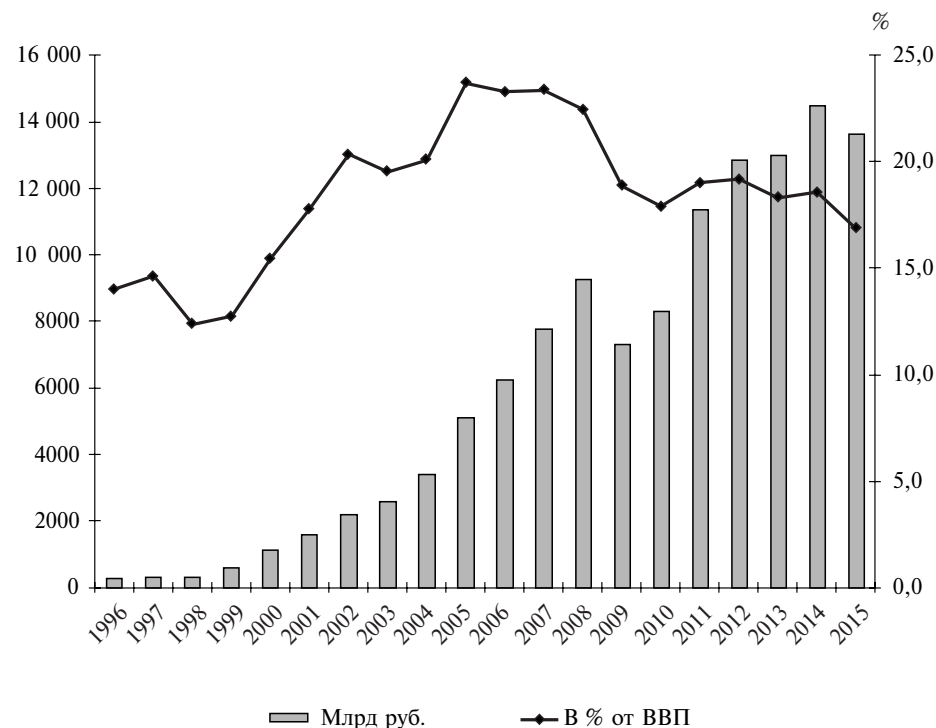


Рис. 1. Доходы федерального бюджета РФ

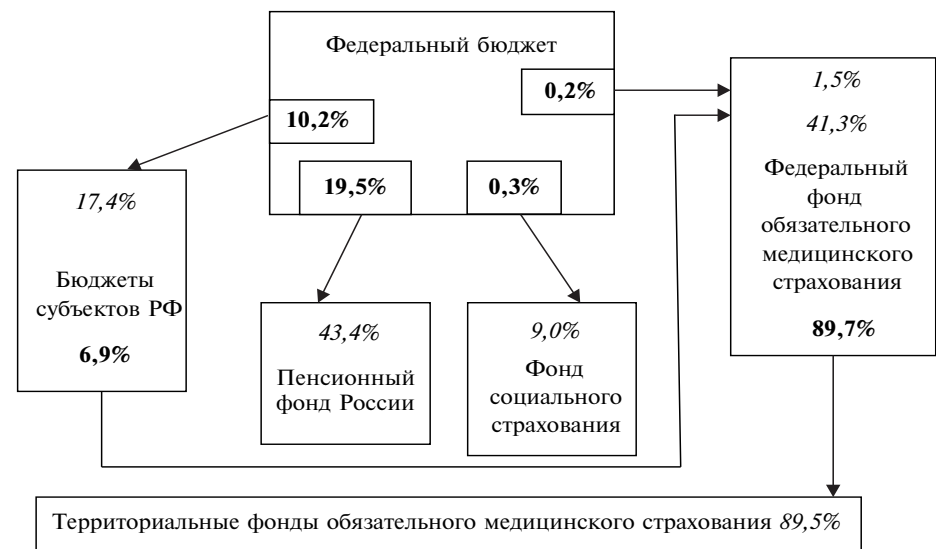


Рис. 2. Основные межбюджетные потоки в рамках консолидированного бюджета, доли в доходах и расходах, 2015 г.

На протяжении последних восемнадцати лет доля средств федерального бюджета, передаваемая бюджетам субъектов Федерации, имела тенденцию к росту. Если по итогам 1998 г. все виды финансовой помощи, передаваемые в региональные бюджеты, составляли 11,6% всех расходов федерального бюджета (и составляли 11,3% доходов бюджетов субъектов РФ), то в 2004 г. эти показатели составляли уже 14,7% и 16,6%, а в 2009 г. 15,4% и 25,0%. Таким образом, во время финансового кризиса общий размер федеральной финансовой помощи характеризовался наиболее высокими значениями. Как видно из данных *рисунка 2*, по итогам 2015 г. доля федеральной помощи в доходах консолидированных бюджетов составила 17,4%.

Внешние шоки и доходы бюджетов субъектов Федерации

Самостоятельной проблемой является воздействие внешних шоков на бюджеты субъектов Федерации. Основными источниками доходов бюджетов субъектов Федерации в настоящее время выступают налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и трансферты из федерального бюджета. С точки зрения влияния внешних шоков наиболее проблемным источником, как было показано выше, является налог на прибыль. Поступления налога на доходы физических лиц скорее выступают фактором, стабилизирующим доходы субфедеральных бюджетов.

Кризис 2009 г. привел к падению поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов Федерации в среднем на 40%. При этом выделяется группа регионов, для которых поступления налога сократились более чем на 50% (см. *табл. 2*). В эту группу, в частности, попадают Челябинская область, где поступления налога на прибыль в 2009 г. составили всего 16% от уровня предшествующего года, Вологодская область, где этот показатель составил 22%, и Кемеровская область (27%). Для регионов этой группы поступления названного налога играют весьма существенную роль в доходах бюджетов (20–30%). Падение поступлений налога на прибыль менее чем на 50%, но более значительное, чем в среднем по стране, имело место еще в 15 субъектах Федерации. В их числе Москва (55% от уровня предшествующего года), Хабаровский край (51%), Нижегородская область (59%), Республика Саха (Якутия) (56%), Калужская область (61%), Ханты-Мансийский автономный округ (61%). Для данной группы регионов доля налога на прибыль в доходах бюджетов также весьма значительна и составляет 36%–10%.

В группах, наиболее пострадавших от кризиса субъектов Федерации, оказались наиболее мощные с точки зрения экономического потенциала регионы (Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Свердловская область и др.). С одной стороны, для мощных с точки зрения экономического потенциала регионов роль налога на прибыль в доходах бюджетов весьма значима. С другой — именно эти регионы обладают большими возможностями для компенсации этих потерь собственными силами, не увеличивая нагрузку на федеральный бюджет. Однако бюджеты таких субъектов Федерации, как Вологодская, Челябинская и Липецкая области, республики Коми и Карелия, Пермский край и некоторые другие, критически зависимы от внешнеэкономической конъюнктуры. Бюджеты Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также

Тюменской области также зависимы от конъюнктуры внешних рынков (цен на нефть). Однако связь динамики валютного курса с ценами на нефть отчасти компенсирует негативные воздействия мировых рынков (первый контур трансмиссионных механизмов).

Т а б л и ц а 2

**Группировка субъектов РФ по динамике поступлений
налога на прибыль организаций**

Поступления налога на прибыль организаций в 2009 г. по отношению к 2008 г.	Всего субъектов РФ в группе	В том числе	Средние значения темпов роста налога на прибыль в % к предшествующему году		Доля налога на прибыль в доходах консолидированного бюджета
			2013 г.	2015 г.	2015 г.
Менее 50%	14	Республики Карелия и Мордовия, Челябинская, Вологодская, Кемеровская, Белгородская, Липецкая и Свердловская области, Красноярский и Пермский края	0,827	1,084	17,87%
50%–61%	15	Хабаровский край, Курская, Кировская, Тульская, Самарская, Костромская, Нижегородская, Калининградская и Калужская области, Республика Саха (Якутия), г. Москва и Ханты-Мансийский автономный округ	0,880	0,981	16,83%
62%–100%	37	Республики Татарстан, Марий Эл, Коми, Башкортостан, г. Санкт-Петербург, Волгоградская, Саратовская, Тюменская, Московская, Оренбургская, Омская, Владимирская, Ленинградская, Новгородская, Смоленская, Ярославская, Томская, Иркутская, Пензенская и Псковская области, Ставропольский, Приморский, Краснодарский и Камчатский края, Ямало-Ненецкий автономный округ	0,889	0,994	17,78%
Более 100%	16	Брянская, Амурская и Сахалинская области, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики	0,936	1,216	14,15%

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства / URL: www.roskazna.ru.

Доходы бюджетов таких субъектов Федерации, как Свердловская, Самарская, Нижегородская области, Красноярский край и целый ряд других регионов, более чутко реагируют на ухудшение экономической конъюнктуры внутренних рынков (третий и четвертый контуры трансмиссионных механизмов).

Как было показано выше, 2013 г. представляет собой еще один проблемный для бюджетов субъектов Федерации год, когда поступления налога на прибыль сократились на 14% (для консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом). В рамках группировки, представленной в *таблице 2*, наиболее существенное падение поступлений налога на прибыль опять имело место в первой группе регионов (с наиболее значительным падением в 2009 г.), а наименее значительное — в четвертой (где в 2009 г. падения не наблюдалось). Наиболее существенное падение поступлений налога имело место в Республике Карелия (поступления налога составили 42% от уровня предшествующего года), в Вологодской области (54%), Ямало-Ненецком автономном округе (59%), Тюменской области (69%). Фактически в данном случае имеет место наложение двух факторов — собственно экономические проблемы, связанные с объективным сужением рынков вследствие продолжающегося кризиса, и изменение порядка администрирования данного налога — введение его уплаты консолидированными группами налогоплательщиков. В целом в результате данного федерального решения сокращение поступлений составило 3,5 процентных пункта из 14. Для некоторых субъектов Федерации потери были столь существенны, что потребовалась прямая помощь из федерального бюджета. Таким образом, для бюджетов субъектов Федерации проводимая Федерацией налоговая политика формирует дополнительные риски.

Фактически именно регионы первой группы являлись наиболее проблемными с точки зрения динамики поступлений одного из двух ключевых налогов под воздействием внешних и внутренних шоков в рассматриваемый временной интервал.

Динамика второго налогового источника доходов бюджетов субъектов Федерации — НДС в кризисные годы для большинства регионов отчасти компенсировала падение поступлений налога на прибыль. В среднем по всем субъектам Федерации поступления налога в кризисном 2009 г. остались на уровне предшествующего года по номинальным значениям. Но для отдельных регионов имело место сокращение поступлений налога.

Так, например, в Вологодской области падение поступлений НДС составило 10%, в Тюменской области — 12%, в Калининградской области — 6%, в Пермском крае — 11%. Для этих регионов за счет НДС формируется от 18% до 30% общей суммы доходов консолидированных бюджетов. Падение поступлений НДС фактически является простым отражением сокращения доходов работающего населения регионов.

Сложности с формированием доходов консолидированных бюджетов в условиях кризисных спадов в рамках действующей конструкции межбюджетных отношений фактически приводили к необходимости коррекции в рамках ручного режима, иногда отложенного во времени. Результатом этих проблем стало стремительное нарастание объемов государственного долга субъектов Федерации².

² В последние годы ситуация с нарастанием госдолга усугублялась необходимостью выполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596—606.

***Возможные направления реформирования
модели межбюджетных отношений***

Проблема повышения устойчивости доходов бюджетов субъектов РФ к внешним шокам имеет несколько аспектов. Важнейшими являются:

- зависимость доходов бюджетов от поступлений налога на прибыль, который подвержен существенным колебаниям в соответствии с конъюнктурой внешних рынков;
- зависимость от трансфертов из федерального бюджета (в т.ч. и тех регионов, которые не являются получателями дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, а получают субсидии и субвенции);
- рост долговых обязательств регионов и отсутствие эффективных механизмов финансирования государственного субфедерального долга.

В области межбюджетных отношений назрела необходимость в поэтапном переходе к асимметричной в явном виде модели, которая предполагает выбор субъектами Федерации типа взаимоотношений с федеральным бюджетом на добровольной основе исходя из установленных критериев и требований. При этом расширение круга собственных доходов (налоговых в первую очередь) должно сопровождаться изменением порядка выделения трансфертов (всех категорий — дотаций, субсидий, субвенций), адекватным расширением обязанности по финансированию расходов и расширению ответственности региональных властей перед населением региона и Федерацией.

Основными элементами, которые могут варьироваться по типам взаимоотношений (при адекватном изменении порядка получения федеральной финансовой помощи и расширении круга обязательств по финансированию расходов) с федеральным бюджетом, могут быть, во-первых, отмена ограничений на установление размеров региональной составляющей ставки налога на прибыль.

Во-вторых, предоставление права субъектам Федерации введения дополнительного налога на имущество (в виде налога на роскошь) с закреплением поступлений от этого налога за муниципальными бюджетами. При этом существенная часть методического обеспечения (хотя бы в самом общем виде) может быть возложена на Федеральную налоговую службу.

В-третьих, выделение «компенсационной дотации» бюджетам субъектов Федерации, компенсирующей потери (расчетные) регионального бюджета от установленных федеральным законодательством налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу. Отмена федеральных налоговых льгот по этим налогам, как это планируется в настоящее время, приведет к ухудшению финансового положения отдельных налогоплательщиков и потребует дополнительных расходов от федерального бюджета (увеличения бюджетного финансирования организаций на сумму этих налогов) и региональных бюджетов.

В-четвертых, допущение участия региональных бюджетов в распределении части общих доходов от НДС по установленному нормативу (в расчете на душу населения).

Заложенное в проекте федерального бюджета на 2017 г. расширение выравнивания доходов региональных бюджетов содержит новые для России элементы — перераспределение доходов регионального уровня между бюджетами того же уровня или механизм горизонтального выравнивания. Если ранее выравнивание осуществлялось за счет ресурсов федерального бюджета, то теперь при формально том же подходе имеет место дополнительное перераспределение одного процентного пункта налога на прибыль между всеми регионами. *Наибольшие потери в 2017 г.* понесут такие регионы, как Сахалинская и Тюменская области и Ханты-Мансийский автономный округ. В сторону горизонтального межбюджетного выравнивания будет работать и модель зачисления акцизов на алкоголь не только по месту производства, но и по месту реализации. И если в целом такое перераспределение доходов в пользу менее обеспеченных регионов может быть оценено позитивно, то сам факт лишения некоторых субъектов Федерации части заработанных собственными усилиями доходов поддерживает иждивенческие настроения, поскольку данное решение носит не временный («антикризисный») характер, а постоянный.