

ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

Научная статья / Original article



JEL H21 H30 H71 R12

DOI 10.22394/sp252.09

BAK 5.2.4

EDN NGNEJW

Киреева А. В.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ
В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**Киреева Анастасия Викторовна***кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва, Россия)**kireeva@ranepa.ru**<https://orcid.org/0000-0002-9361-2959>**SPIN 8230-1684***Anastasia V. Kireeva***Candidate of Law, Associate Professor, Leading Researcher at the Laboratory of Budget Policy Research at the Institute of Applied Economic Research**Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)**kireeva@ranepa.ru**<https://orcid.org/0000-0002-9361-2959>**SPIN 8230-1684*

Целью исследования стал анализ основных недостатков практики межрегиональной налоговой конкуренции, а также оценка её перспектив с учётом последних изменений в действующем законодательстве. В процессе исследования использованы методы сравнительно-правового, логического и системного анализа. Исследование показало, что, обладая рядом существенных экономико-правовых недостатков, налоговая конкуренция тем не менее поддерживалась федеральным законодателем. При этом произошёл переход от классической модели налоговой конкуренции к модели квазиконкуренции, в рамках которой регионы постепенно утрачивают правовые возможности для самостоятельной выработки мер поддержки налогоплательщиков и вынуждены пользоваться только теми инструментами, которые санкционировал федеральный законодатель. В частности, за последние пять лет субъектами РФ были утрачены возможности по самостоятельному определению льготных категорий налогоплательщиков по налогам на прибыль и на имущество организаций.

Ключевые слова: налоговая конкуренция, региональная экономика, налогообложение прибыли, эффекты налогообложения, льготы, налоговые расходы, налоговый режим

Финансирование: работа выполнена в соответствии с государственным заданием РАНХиГС по научному направлению «Экономические науки»

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов, требующего раскрытия в данной статье.

Для цитирования: Киреева А. В. Межрегиональная налоговая конкуренция в России: проблемы и перспективы развития // Форпост науки. 2025. Том 19, № 2. С. 110-119. <https://doi.org/10.22394/sp252.09>. EDN NGNEJW.

The purpose of the study was to analyze the main failures of the practice of inter-regional tax competition, and to assess its prospects, taking into account the recent changes in current legislation. The methods of comparative legal, logical and system analysis were used in the research. The study demonstrated that, despite having a number of significant economic and legal disadvantages, nevertheless tax competition was supported by the federal legislator. At the same time, there was a transition from the classical model of tax competition to a quasi-competition model, in which regions are gradually losing the legal capacity to develop measures independently to support the taxpayers and are forced to use only those tools that are authorized by the federal legislature. In particular, over the past five years, the subjects of the Russian Federation lost the ability to determine preferential categories of taxpayers for income and corporate property taxes independently.

Keywords: tax competition, regional economy, profit taxation, tax effects, benefits, tax expenses, tax regime

Funding: the work was carried out in accordance with the RANEPa state assignment in the scientific field of Economic Sciences

Conflict of interest: The author declares no conflict of interest requiring disclosure in this article.

For citation: Kireeva A. V. Interregional Tax Competition in Russia: the Problems and Prospects of Development. *Science Outpost*, 2025, vol. 19, no. 2, pp. 110-119. Available from: <https://elibrary.ru/NGNEJW>. <https://doi.org/10.22394/sp252.09>.

Введение

Налоговая конкуренция представляет собой ситуацию, когда различные страны или регионы пытаются создать выгодные условия для привлечения инвестиций и бизнеса путём установления более низких налогов или льготных условий для компаний. В последние десятилетия международная налоговая конкуренция усилилась как за счёт снижения налогов, так и за счёт введения целевых налоговых стимулов для высококомбинированных и высокодоходных видов экономической деятельности, при этом в России наблюдается обратная тенденция к ограничению межрегиональной налоговой конкуренции. В настоящей статье поставлена цель проанализировать и обобщить причины негативного отношения федерального законодателя к межрегиональной налоговой конкуренции, а также выявить перспективы её существования в условиях постепенного дальнейшего сокращения региональных полномочий в области налоговых льгот.

Методология исследования

Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные методы познания, сравнительно-правовой метод, логический и системный анализ. Был проведён ретроспективный анализ развития региональных налоговых льгот на федеральном уровне, а также сравнительный анализ состояния налоговых льгот по налогу на прибыль на уровне субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования

Проблема налоговой конкуренции на межрегиональном уровне на протяжении всех последних лет в России искусственно сдерживалась усилиями федерального законодателя, который, основываясь на негативном опыте 90-х гг. [1], исходил из её нежелательности.

В частности, отношение законодателя к проблеме налоговой конкуренции выразилось в том, что субъектам РФ не было делегировано достаточных полномочий для предоставления налоговых льгот в отношении налога на доходы физических лиц, традиционно являющегося в странах ОЭСР одним из основных налоговых источников субфедерального уровня и, соответственно, одним из базовых инструментов налоговой конкуренции.

В России еще в начале 2000-х гг. при формировании Налогового кодекса РФ (частей первой и второй) законодатель исходил из того, что налоговый федерализм теоретически включает три основных элемента: полномочия по установлению налогов и сборов, полномочия по администрированию налогов и сборов, а также полномочия по самостоятельному расходованию налоговых поступлений в региональные бюджеты. И если для практики ОЭСР характерно хотя бы частичное наделение регионов всеми тремя видами полномочий, то российский законодатель, основываясь на негативном опыте 90-х гг., сформировал подход, в соответствии с которым полномочия по установлению налогов и сборов полностью были сконцентрированы на федеральном уровне. Соответствующая позиция законодателя нашла своё отражение в ч. 1–3 ст. 1 Налогового кодекса, предусматривающих установление всех налогов и сборов исключительно на федеральном уровне (см. указ. соч., а также иные работы [2]).

Соответственно, на субфедеральном уровне были сохранены лишь полномочия по двойному, полностью формальному санкционированию фискальных платежей (ч. 3 ст. 12 НК РФ); при этом субъекты РФ были лишены возможности не вводить на своей территории налоги, предусмотренные Налоговым кодексом РФ, а также не вправе снижать налоговые ставки, если это прямо не предусмотрено на федеральном уровне. Согласно абз. 3 ч. 3 ст. 12 НК РФ, «...при установлении региональных налогов [региональными актами] определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены настоящим Кодексом, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если эти элементы налогообложения не установлены настоящим Кодексом...» [3; 4; 5]. Отсутствие региональной самостоятельности в вопросах реализации полномочий по установлению как налогов в целом, так и их отдельных элементов подтверждается, в частности, тем, что, если субъект РФ не проявил своевременной активности по установлению того

или иного регионального налога, он всё равно признаётся введённым на его территории¹.

В части налогового администрирования субъектам РФ и муниципальным образованиям также не было предоставлено какой-либо самостоятельности: указанные полномочия в полном объёме выполняются Федеральной налоговой службой РФ. Таким образом, законодатель попытался обеспечить практическую реализацию принципов единства налоговой системы (ч. 4 ст. 3 НК РФ) и равенства налогоплательщиков (ч. 2 ст. 8, 19 и 57 Конституции РФ; ч. 1 и 2 ст. 3 НКРФ).

Полномочия по самостоятельному расходованию налоговых поступлений в региональные бюджеты, реализуемые на базе принципа бюджетного федерализма, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ (ст. 31 Бюджетного кодекса РФ), также были существенно ограничены федеральными законами и подзаконными актами. Сокращение возможностей для свободного усмотрения субъектов РФ в части выработки расходной политики в первую очередь было связано с необходимостью финансировать так называемые «федеральные мандаты», представляющие собой бюджетные расходы, вытекающие из положений нормативных правовых актов федерального уровня, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов [6]. Дополнительными ограничителями служат также соглашения о предоставлении федеральных субсидий (уточнить названия), заключаемые между Министерством финансов РФ и высшими исполнительными органами субъектов РФ, а также требования в части соблюдения бюджетной дисциплины и соответствующие соглашения, заключаемые Минфином РФ и субъектами РФ, получающими дотации. Будучи формально с позиции принципа бюджетного федерализма, закреплённого Бюджетным кодексом РФ добровольными, соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов являются фактически обязательными для их получателей: отказаться от заключения подобных соглашений регионы фактически не могут, в частности, в силу того, что для руководителей субъектов Российской Федерации устанавливаются показатели эффективности, исключающие возможность неучастия в реализации национальных и федеральных проектов и отсутствия ожидаемого вклада в достижение ими промежуточных и конечных показателей [см. указ. соч.].

В совокупности перечисленные ограничения сводят возможности субъектов РФ в сфере активной налоговой конкуренции к минимуму: регионы могут конкурировать друг с другом по очень узкому перечню налоговых льгот – в разрешённых федеральным законодателем рамках – и не имеют возможности выстраивать сколько-нибудь самостоятельную фискальную политику. Общая слабость региональных властей в части принятия фискальных и бюджетных решений остаётся предметом дискуссий на протяжении всего периода действия современного бюджетного и налогового законодательства и в условиях налоговой реформы 2024–2025 гг. также становилась предметом неоднократного обсуждения. К примеру, вопрос о региональных полномочиях «...в области законодательства о налогах и сборах как инструмента развития экономической самостоятельности» становился предметом рассмотрения на круглом столе Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 28.11.2024². В итоговых рекомендациях, принятых Комитетом, с одной стороны, отмечалось, что регионам не хватает возможностей для самостоятельного принятия антикризисных фискальных решений, а с другой – предлагались дополнительные меры по ограничению налоговой конкуренции по специальным режимам налогообложения, приводящей к так называемой «формальной миграции» налогоплательщиков³.

¹ Тютин Д. В. Налоговое право: курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2017. URL: https://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/tiutin_dv_nalogovoe_pravo/.

² Рекомендации органам государственной власти по итогам «круглого стола» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 28.11.2024 г. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/162479/> (дата обращения 10.02.2025).

³ Рекомендации органам государственной власти по итогам «круглого стола» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 28.11.2024 г. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/162479/> (дата обращения 10.02.2025).

В целом негативное отношение федерального законодателя к налоговой конкуренции на субфедеральном уровне обусловлено следующими факторами, влияющими на бюджетные правоотношения:

– во-первых, расширение практики использования налоговых льгот, которое наблюдалось на протяжении всех последних лет на федеральном уровне и одновременно с этим ограничивалось на региональном, влечёт увеличение так называемых «налоговых расходов», то есть рост налоговых потерь бюджета, которые в сравнении с прямыми бюджетными субсидиями сложнее контролировать с точки зрения целевого использования. При прочих равных условиях прямое бюджетное финансирование с правовой точки зрения прозрачнее, его целевой характер и ожидаемые результаты (эффективность) лучше контролируются, а объёмы более предсказуемы, в отличие от расходов, связанных с применением налоговых льгот заранее неизвестным кругом налогоплательщиков, размер бюджетных субсидий и кредитов, выдаваемых федеральными институтами развития, можно планировать с точностью. Это делает налоговые льготы менее привлекательным инструментом бюджетной поддержки в сравнении с иными имеющимися формами, включая льготные кредиты банков с государственным участием и прямые бюджетные трансферты;

– во-вторых, практика использования льгот, создающих условия для налоговой конкуренции на региональном уровне, не соответствует принципам единого экономического и налогового пространства, а также принципам равенства налогоплательщиков; за счёт создания территориальных преференций отдельные налогоплательщики получают преимущества. Экспертами справедливо отмечается, что применение любых, а в особенности региональных, льгот негативно воздействует на нейтральность налоговой системы, усиливает издержки, связанные с администрированием налогов, взимаемых с использованием многочисленных преференций, и, соответственно, оказывает негативное воздействие на эффективность налоговой системы. Кроме того, межотраслевая и межрегиональная дифференциация налоговой нагрузки, а в особенности её дифференциация между различными категориями налогоплательщиков, снижает справедливость налоговой системы и необоснованно усложняет её конструкцию [7; 8; 9];

– в-третьих, она усиливает проблему злоупотребления межбюджетными трансфертами (в первую очередь дотациями и отчасти субсидиями) со стороны регионов – налоговые расходы, возникающие на региональном уровне, в связи с предоставлением налоговых льгот в условиях единообразного подхода к количеству и качеству государственных услуг, как правило, компенсируются за счёт межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

– в-четвёртых, возможность налоговой конкуренции снижает стимулы субъектов РФ для полноценного задействования налогового потенциала: получать межбюджетные трансферты для регионов в целом предпочтительнее и проще, чем стимулировать экономическое развитие, инвестиции и легализацию неформальных видов предпринимательской активности на территории субъекта РФ;

– и наконец, в-пятых, льготы, являющиеся правовой основой для налоговой конкуренции, как правило, не соответствуют целям выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и принципу равенства регионов в межбюджетных отношениях (примечание – принцип равенства регионов в отношениях с федеральным бюджетом закреплён в ст. 31.1. Бюджетного кодекса РФ), что ставит вопрос об их экономической несправедливости. В условиях классической налоговой конкуренции экономически развитые субъекты РФ, имеющие больший налоговый потенциал и не связанные с федеральным Минфином соглашениями о получении дотаций, имеют больше возможностей для предоставления налоговых льгот на своей территории и компенсации выпадающих налоговых доходов (налоговых расходов) за счёт иных источников, к примеру: льготной аренды, тарифообразования – в интересах ресурсоснабжающих и иных крупных компаний и т. д. Как справедливо отмечается экспертами [6; 10; 11], по состоянию на 2024–2025 гг. около 40 % внутреннего регионального продукта формируется в 10 субъектах Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-

Ненецкий автономный округ, Краснодарский край, Татарстан, Свердловская область, Красноярский край, а также Самарская область¹). При этом ВРП наиболее успешного региона (Москва) и региона с наименьшим ВРП (республика Алтай) по состоянию на 2025 год различается в 81 раз²). И поскольку наиболее успешные субъекты РФ не связаны соглашениями по получению дотаций из федерального бюджета и соблюдению бюджетной дисциплины, в условиях свободной налоговой конкуренции именно они теоретически могли бы использовать возможности по предоставлению компаниям максимально широкого перечня льгот и тем самым наращивать инвестиции, численность рабочих мест и, как следствие, продолжать наращивать экономический отрыв от других субъектов Российской Федерации.

Помимо отрицательного воздействия на межбюджетные отношения, налоговые льготы имеют и ряд негативных последствий для рынка, поскольку они оказывают искажающее воздействие на конкуренцию, на выбор экономических субъектов и в ряде случаев превращаются в самостоятельный источник экономической выгоды для недобросовестных налогоплательщиков. В числе основных негативных последствий активного применения налоговых льгот для экономики экспертами указывается, в частности, на такие факторы, как:

- искажающее воздействие на конкуренцию, в том числе способствующее так называемому «отрицательному отбору» налогоплательщиков, при котором не имеющие льгот компании теряют конкурентные преимущества по сравнению с налогоплательщиками, использующими льготы как на законной, так и на незаконной основе;

- искажающее влияние на экономический выбор хозяйствующих субъектов, включая выбор по таким вопросам, как территориальное и межотраслевое распределение ресурсов, приводящее в конечном счёте к снижению экономической эффективности их использования. К примеру, при выборе проблемой локации для осуществления своей экономической деятельности, обусловленном территориальными налоговыми льготами, налогоплательщик принимает на себя риск нерентабельности производства в случае последующей отмены льгот;

- повышение рисков коррупции как на этапе законотворческой деятельности, вызванное лоббированием отдельными регионами и крупными отраслевыми предприятиями введения налоговых льгот на всех уровнях бюджетной системы, так и на уровне налогового администрирования отдельных компаний, вызванное: а) повышением сложности налогового контроля в условиях применения налоговых льгот, б) необходимостью согласовывать и получать статус резидентов территорий с льготным налоговым режимом;

- помимо всего перечисленного, применение налоговых льгот повышает правовую неопределённость для самих хозяйствующих субъектов: налогоплательщик при расчёте налоговой базы самостоятельно оценивает свои возможности по применению налоговых льгот. И, как показывает практика, впоследствии правомерность применения льгот часто оспаривается налоговыми органами. При этом, поскольку формулировка условий льготного налогообложения, как правило, носит оценочный характер, к примеру, применение льгот по НИОКР при исчислении налога на прибыль требует оценки «научного» характера работ, использование специальных режимов налогообложения сопряжено с риском обвинения налогоплательщика в искусственном дроблении бизнеса и т. д. Это не позволяет хозяйствующим субъектам и налоговым органам с однозначной точностью ответить на вопрос о том, могут ли применяться налоговые льготы в каждом конкретном случае. Как следствие, правомерность применения налоговых льгот становится объектом судебного (прецедентного) регулирования, которое формируется медленно, имеет различия по судебным округам и, главное, изменчиво во времени [12; 13]. Таким образом, налогоплатель-

¹ Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>

² 2025: Рейтинг регионов по валовому региональному продукту. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ВРП_регионов_России (дата обращения 16.03.2025)

щик, особенно мелкий и средний, не соответствующий требованиям ч. 3 ст. 105.26. Налогового кодекса и не имеющий возможности взаимодействовать с налоговыми органами в формате налогового мониторинга, принимает на себя все риски, связанные с использованием льготных налоговых режимов.

С учётом изложенного, позиция Министерства финансов России, стремившегося на протяжении всех последних лет сократить возможности для введения налоговых льгот на региональном уровне, в целом представляется обоснованной. Таким образом, на первый взгляд, по состоянию на 2025 год возможности субъектов РФ по применению методов межрегиональной налоговой конкуренции невелики. Тем не менее определённые возможности в этом направлении у регионов сохраняются. В настоящее время конкуренция возможна по целому ряду налоговых платежей, в том числе для этих целей наиболее на протяжении всего периода действия налогового кодекса наиболее активно использовались льготы по налогам на прибыль организаций, на имущество организаций, а также для целей налоговой конкуренции использовались и специальные режимы налогообложения.

При этом по каждому из перечисленных направлений в течение последних лет наблюдалось дальнейшее сокращение региональных возможностей по самостоятельной выработке налоговой политики и осуществлению налоговой конкуренции. В частности, с 2025 года регионы окончательно утратили право по самостоятельному определению льготных категорий налогоплательщиков по налогу на прибыль организаций. Законодательное решение о запрете субъектам РФ самостоятельно предоставлять налоговые льготы было принято ещё в 2018 году, однако сроки его окончательного вступления в силу переносились в 2023–2024 гг., и до настоящего времени вопрос о целесообразности возвращения регионам указанного инструмента налоговой конкуренции остаётся предметом обсуждения в законотворческом процессе.

По налогу на имущество организаций возможности для свободного усмотрения субъектов РФ также сузились в течение последних нескольких лет. Так, в 2022 г. Налоговым кодексом были исключены права регионов по установлению льгот по налогу на имущество в отношении отдельных категорий налогоплательщиков – подобное право сохранилось лишь у федерального законодателя. Ранее пункт 2 ст. 380 НК РФ предоставлял им право определять налоговые льготы «в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения», однако в результате поправок, внесенных Федеральным законом от 29.11.2021 №382-ФЗ¹, право предоставлять льготы по критерию «категорий налогоплательщиков» регионы утратили, сохранив возможность установления дифференцированных налоговых ставок по налогу на имущество только «...в зависимости от вида недвижимого имущества, признаваемого объектом налогообложения, и (или) его кадастровой стоимости...». Таким образом, возможности субъектов РФ по самостоятельной выработке налоговой политики налога на имущество организаций в последние несколько лет сократились, а сами субъекты РФ в некоторой степени утратили свободу маневра. При этом субъекты РФ отчасти выходят из положения, начисляя нужным категориям налогоплательщиков налог по базовой ставке, и, затем, предоставляя им скидку при его уплате. Для этого используется примерно следующая формулировка: такие-то налогоплательщики «...уменьшают размер начисленного налога на имущество организаций на [определенный процент]...». Подобная практика характерна для большинства субъектов РФ.

Помимо общей тенденции к сокращению свободы усмотрения на региональном уровне при установлении налоговых льгот, межрегиональной налоговой конкуренции в России свойственна высокая изменчивость федеральной политики в части льгот по региональным налогам и федеральным налогам, в части, зачисляемой в региональный бюджет. Так, по налогу на имущество организаций с 2020 г. утратил силу пункт 3 ст. 380 НК РФ,

¹ Федеральный закон от 29.11.2021 №382-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47301>.

которым устанавливались пониженные ставки для имущества в виде магистральных трубопроводов, линий энергоснабжения, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов¹, а с 2035 г. утрачивает силу и пункт 3.1 ст.380 НК РФ², которым федеральный законодатель ранее (в 2014 г.) установил временные нулевые ставки для ряда иных видов имущества, включая объекты магистральных газопроводов, газодобычи, производства и хранения гелия, а также отдельные новые объекты в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской или Амурской области.

Помимо этого, в различные годы утратили силу и некоторые иные налоговые льготы, ранее установленные ст.381 НК РФ, большинство из которых было связано с налогообложением имущества прямо или косвенно контролируемого федеральными органами (исторические и культурные памятники федерального значения и пр.). Однако, одновременно с этим законодатель вводил другие льготы. Так, в 2014 г. ст. 381 К РФ была дополнена льготами для участников СЭЗ в Крыму, в 2016 г. ст. 380 НК РФ была дополнена пунктом 3.2, которым устанавливались льготные ставки налога «...в отношении железнодорожных путей общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью...»; в 2018 г. ст.381 НК РФ была дополнена льготами для резидентов инновационных научно-технологических центров (п.28 ст.381) и фондов, управляющих имуществом данных центров (п.27 ст.381 НК РФ); в 2022 г. Налоговый кодекс был дополнен статьей 382.1 НК РФ, предусматривающей вычет по налогу на имущество для участников соглашений о защите и поощрении капиталовложений³; в 2024 г. ст.381 НК РФ была дополнена целым рядом льготных категорий плательщиков, включая организации энергетического сектора в отношении ряда видов имущества (пункты 21.1 и 21.2 ст.381 НК РФ)⁴, участников СЭЗ на новых территориях (п. 29 ст. 381 НК РФ)⁵. Аналогичная тенденция, связанная с ежегодным изменением федеральных льгот, была характерна и для региональной части налога на прибыль организаций.

К сожалению, формат данной статьи не позволяет привести подробный анализ данных, однако проведенное нами исследование региональной правовой базы показало, что, льготы по-прежнему, широко используются регионами в целях налоговой конкуренции, несмотря на, в целом, негативное отношение к данной практике федерального законодателя: после окончательной утраты права на предоставление категориальных льгот по налогу на прибыль субъекты РФ продолжают активно использовать механизмы региональных инвестиционных проектов, специальных инвестиционных контрактов, а также ОЭЗ и иные способы, позволяющие сохранить льготные условия для наиболее значимых компаний. Сохраняется налоговая конкуренция и по специальным режимам налогообложения, и, отчасти – по ряду иных налогов (транспортному, земельному и пр.).

При этом, поскольку федеральный законодатель активно вмешивается в региональную политику по всем перечисленным видам налогов посредством постепенного ограничения прав субъектов РФ по самостоятельному определению льготных категорий налогоплательщиков, классические механизмы налоговой конкуренции, по сути, трансформировались в квази-конкурентную систему, которая, с одной стороны, содействует смягчению проблемы неравенства экономического потенциала субъектов РФ – введение территориальных льгот санкционируется, в первую очередь, в регионах, имеющих недостаточный

¹ Федеральный закон от 29.09.2019 №325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44711>.

² Федеральный закон от 24.11.2014 №366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39135>.

³ Федеральный закон от 28.06.2022 №225-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47979>.

⁴ Федеральный закон от 29.10.2024 №362-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51241>.

⁵ Федеральный закон от 22.06.2024 №148-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50763>.

налоговый потенциал (новые регионы, регионы Дальнего Востока, Арктические территории и пр.). С другой стороны, переход к квази-конкуренции повышает значимость регионального лоббирования, и делает принятие решений в области налоговой политики менее прозрачным.

Так, в число лидеров по количеству особых экономических зон вошли Татарстан (всего в республике было создано две ОЭЗ), Московская область (на ее территории были созданы 5 ОЭЗ)¹, относящиеся к числу экономически успешных регионов с высоким уровнем ВРП. Однако главной особенностью перехода от межрегиональной налоговой конкуренции к модели ограниченной квази-конкуренции, контролируемой федеральным законодателем стала практически полная индивидуализация налоговых льгот: если ранее по налогам на прибыль и на имущество организаций они могли предоставляться широким категориям налогоплательщиков, определяемым на уровне субъектов РФ, то сейчас для вхождения в льготный режим в большинстве случаев необходимо получить прямое индивидуальное разрешение через механизмы резидентства в ОЭЗ, участия в РИПах, СПИКах (подобная практика характерна для налогов на прибыль и на имущество организаций), или иных формах приоритетных инвестиционных проектов (подобная практика характерна для налога на имущество организаций).

Выводы

Проведённое исследование показало, что сама налоговая конкуренция как экономико-правовое явление имеет больше недостатков, нежели положительных сторон. В частности, в условиях необходимости соблюдения бюджетной дисциплины сама по себе она не способствует экономическому выравниванию и, напротив, может провоцировать усиление неравенства в инвестиционной привлекательности субъектов РФ. И хотя в целом политика межрегиональной налоговой конкуренции на федеральном уровне не поддерживается в силу ряда объективных недостатков подобной практики, законодатель не смог отказаться от неё полностью. При этом практика относительной свободы в сфере налоговой конкуренции, характерная для периода 2000–2020-х гг., сменилась квазиконкуренцией, в рамках которой направления предоставления региональных налоговых льгот определяются федеральным законодателем, в том числе посредством принятия решений о создании различных территориальных преференций в отдельных субъектах РФ в форме особых и специальных экономических зон, территорий опережающего развития, свободных портов и иных подобных механизмов. А субъект РФ конкурирует в первую очередь посредством лоббирования своих интересов в процессе принятия подобных решений, а также посредством принятия законодательных решений о введении в действие льгот в предложенном на федеральном уровне формате.

Список источников

1. Золотарева, А. Б. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы : монография в трех томах / А. Б. Золотарева, А. В. Киреева, Н. Ю. Корниенко. Том 1. – Москва: Институт экономики переходного периода, 2008. – 328 с. – ISBN 978-5-93255-265-0. – EDN TTWAXB.
2. Киреева, А. В. Правовые аспекты и возможные проблемы налогового администрирования / А. В. Киреева, Р. А. Саакян // Налоговый вестник. – 2007. – № 4.
3. Березин, М. Ю. Характерные отличия процессов по установлению и введению региональных и местных налогов / М. Ю. Березин // Законодательство и экономика. – 2005. – № 10. – С. 11-18.
4. Васильева, Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект / Н. В. Васильева. – Москва : Юридическое издательство "Норма", 2017. – 304 с. – EDN RTGLUU.

¹ Портал ОЭЗ Московской области. URL: <https://оэз.пф/region/moskovskaya-oblast/> (дата обращения 16.03.2025).

5. Смирникова, Ю. Л. Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации / Ю. Л. Смирникова // Журнал российского права. – 2002. – № 6(66). – С. 39-45. – EDN YSEZHB.
6. Киреева, А. В. Соглашения об условиях предоставления межбюджетных трансфертов как инструмент стимулирования регионального развития / А. В. Киреева // Трансформация национальной социально-экономической системы России, тренд цифровые технологии: Материалы III Международной научно-практической конференции, Москва, 04 декабря 2020 года. – Москва: Российский государственный университет правосудия, 2021. – С. 146-150. – EDN WBENJU.
7. Возможности и ограничения налоговых льгот как инструмента преодоления регионального неравенства в России / А. Р. Соловьев, А. О. Волобуев, Г. Р. Федосеев [и др.] // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 71. – С. 344-351. – EDN BHMJWO.
8. Toder, E. J. Tax Cuts or Spending—Does it Make a Difference? / E. J. Toder // National Tax Journal. – 2000. – Vol. 53, No. 3.1. – P. 361–371. – <https://doi.org/10.17310/ntj.2000.3.03>.
9. Боташева, Д. А. Возможности и ограничения налоговых льгот как инструмента преодоления регионального неравенства в России / Д. А. Боташева // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 60. – С. 46-52. – EDN YYVVDI.
10. Печенская-Полищук, М. А. Межмуниципальный анализ структуры и эффективности формирования бюджетов / М. А. Печенская-Полищук // Исследование проблем экономики и финансов. – 2024. – № 4. – <https://doi.org/10.31279/2782-6414-2024-4-4>. – EDN FPLIEZ.
11. Рогожкин, А. Д. Приоритеты бюджетной политики муниципальных образований в условиях неравномерности социально - экономического развития / А. Д. Рогожкин, А. А. Слинько // Регион: системы, экономика, управление. – 2024. – № 1(64). – С. 53-57. – <https://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-53-57>. – EDN AZRHQP.
12. Золотарева, А. Б. Обратная сила прецедента в налоговых отношениях / А. Б. Золотарева, А. В. Киреева // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). – 2013. – № 11-12(80). – С. 147-154. – EDN TOEWDH.
13. Киреева, А. В. Анализ практики привлечения бенефициаров организации к ответственности по ее долгам / А. В. Киреева // Налоги и налогообложение. – 2017. – № 1. – С. 1-12. – EDN XUVXBB.

References

1. Zolotareva A. B., et al. *Tax administration. Major reform results*. Moscow: IEPP, 2008. Available from: <https://elibrary.ru/TTWAXB>.
2. Kireeva A. V., Saakyan R. A. Legal aspects and possible problems of tax administration. *Nalogovyi vestnik*. 2007, no. 4.
3. Berezin M. Y. Characteristic differences in the processes of establishing and imposing regional and local taxes. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, 2005, no. 10, pp. 11-18.
4. Vasileva N. V. *Public revenues in the Russian Federation: financial and legal aspect*. Moscow: Norma, 2017. 304 p. Available from: <https://elibrary.ru/RTGLUU>.
5. Smirnikova Yu. L. Financial and legal status of a subject of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*, 2002, № 6(66), С. 39-45. Available from: <https://elibrary.ru/YSEZHB>.
6. Kireeva A. V. Agreements on the terms of inter-budget transfers as a tool to stimulate regional development. *Transformation of the national socio-economic system of Russia, the trend of digital technologies*. Moscow: Russian State University of Justice, 2021, pp. 146-150. Available from: <https://elibrary.ru/WBENJU>.
7. Solovjev A. R., et al. Opportunities and limitations of tax benefits as a tool for overcoming regional inequality in Russia. *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie*, 2022, no. 71, pp. 344-351. Available from: <https://elibrary.ru/BHMJWO>.
8. Toder E. J. Tax Cuts or Spending—Does it Make a Difference? *National Tax Journal*, 2000, vol. 53, no. 3.1, pp. 361–371. <https://doi.org/10.17310/ntj.2000.3.03>.

9. Botasheva D. A. Opportunities and limitations of tax benefits as a tool for overcoming regional inequality in Russia. *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie*, 2022, no. 60, pp. 46-52. Available from: <https://elibrary.ru/YYVVVDI>.

10. Pechenskaya-Polishchuk M. A. Cross-Municipal Analysis of Budget Structure and Forming Effectiveness. *Research in Economic and Financial Problems*, 2024, no. 4. <https://doi.org/10.31279/2782-6414-2024-4-4>.

11. Rogozhkin A. D., Slinko A. A. Priorities of the budgetary policy of municipalities in conditions of uneven socio-economic development. *Region: Systems, Economics, Management*, 2024, no. 1(64), pp. 53-57. <https://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-53-57>.

12. Zolotareva A. B., Kireeva A. V. The retroactive effect of precedent in tax relations. *Vestnik of the Russian State University of Trade and Economics*, 2013, № 11-12(80), C. 147-154. Available from: <https://elibrary.ru/TOEWDH>.

13. Kireeva A. V. Analysis of Experience in Bringing a Beneficiary Organisation to Responsibility for Debts. *Taxes and Taxation*, 2017, no. 1, pp. 1-12. <https://doi.org/10.7256/1812-8688.2017.1.21432>.

Статья поступила в редакцию / Received: 20.03.2025

Доработана после рецензирования / Revised: 29.05.2025

Принята к публикации / Accepted: 02.06.2025