

Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

И.В. НИКУЛКИНА, кандидат экономических наук, Северо-Восточный федеральный университет, Якутск. E-mail: ingal23456@yandex.ru

Автором предложены концептуальные подходы по совершенствованию налоговой, таможенной и региональной политики, а также комплекс мер в целях стимулирования экономики арктических регионов, в том числе сбалансированного развития внешнеэкономической, инновационной и инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, арктические территории, социально-экономическое развитие, налогообложение, налоговое стимулирование, налоговый механизм, таможенно-тарифное регулирование, таможенный механизм

Ведущие арктические державы особое внимание уделяют формированию и реализации новой арктической политики для получения всех выгод от комплексного использования арктических пространств и ресурсов региона в средне- и долгосрочной перспективе и уже сейчас оказывают влияние на решение политических, международно-правовых и других практических вопросов социально-экономического развития развивающихся государств. В современных условиях «арктическая политика обретает функции одного из системообразующих факторов развития глобальной политической организации миропорядка»¹.

Монетарная политика, проводившаяся в России с начала 1990-х годов, в качестве одной из своих целей ставила жесткое лимитирование бюджетных расходов. Налоговая политика страны, в том числе и по отношению к арктическому

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 г. (проект). URL: http://copy.yandex.net/?fmode=envelope&url=http%3A%2F%2Fnarfu.ru%2Fdevelopment_program%2FStrategy_arctic.pdf&lr=213&text=%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0DAB&l10n=ru&mime=pdf&sign=c46436ea408a36200_ada515ebff79eaf&keyno

сектору, носит ярко выраженный фискальный характер и практически полностью сориентирована на пополнение государственного бюджета любой ценой. Это не только не способствует развитию экономики страны, но и тормозит ее переход на инновационный путь развития. Естественно, с такой налогово-бюджетной моделью невозможно успешно осваивать и развивать российские арктические территории. Во-первых, государственный бюджет (в расходной части) не настроен в необходимой мере на финансирование такого проекта. Во-вторых, фискальная система налогообложения не способствует привлечению российских и иностранных инвестиций в развитие арктических территорий и их важнейших ресурсов (добыча, переработка и транспортировка нефти, разработка трудноизвлекаемых запасов, добыча из низкорентабельных месторождений и т.п.).

Следует отметить, что освоение и развитие арктических территорий – не просто одна из целевых программ российской экономики. Это проект, которому по значимости и перспективности не было и нет аналогов в современной России (да и в мире в целом). Успешное освоение и развитие арктического пространства позволит сделать из него мощный плацдарм для инновационного развития этого региона и испытательный полигон для распространения отработанного механизма инновационного развития по всей территории России и ухода от сырьевой модели хозяйствования.

Переход к устойчивому развитию Арктической зоны Российской Федерации невозможен без государственной поддержки и финансового обеспечения. Важнейшим условием устойчивого развития Российской Арктики является создание институциональной основы реализации государственной арктической политики с участием бизнеса, науки, структур гражданского общества и коренных народов Севера. Ведущая роль должна отводиться государству, которое создает условия для инвестиций и инноваций, обеспечивает общественные интересы в макрорегионе, в том числе защиту национального бизнеса.

В связи с огромной значимостью арктической программы экономическую заинтересованность государства в развитии Российской Арктики следует рассматривать с экономико-тактических и экономико-стратегических подходов.

Экономико-тактический подход предполагает, что для перехода страны в целом на новую модернизационную и инновационную модель развития и успешной реализации арктической стратегии необходимо изменить действующую бюджетно-налоговую модель. Во-первых, уйти от политики, по существу, финансового невмешательства государства (путем неоправданно жесткой экономии бюджетных расходов) в развитие экономики страны. Во-вторых, налоговой политике за счет сокращения фискальной направленности следует придать функцию налогового регулирования и стимулирования.

На начальных этапах государство должно быть заинтересовано не в получении дополнительных доходов от арктической программы, а в возможно более полном обеспечении ее финансовыми ресурсами за счет расширения бюджетных расходов на нее. Бюджетная экономия на арктической программе может привести к потере влияния России на эту сферу экономики. Кроме того, для повышения эффективности бюджетного механизма целесообразно расширить временные горизонты планирования и прогнозирования государственного бюджета.

При нехватке бюджетных ресурсов полностью реализовать арктическую стратегию государство сможет лишь тогда, когда оно будет экономически заинтересовано в создании благоприятных условий для привлечения отечественного и иностранного капитала в развитие российского Арктического шельфа. Для этого необходима перестройка налоговой, таможенной и других сфер, связанная с введением дополнительных льгот для осуществления экономических операций на арктической территории. На первых этапах это приведет к определенному сокращению доходной части бюджета, но такая ситуация оправдана в стратегическом плане.

Увеличение бюджетных средств в развитие Арктической зоны следует рассматривать, в первую очередь, не с позиций финансовых расходов государства, а с точки зрения эффективного инвестирования, которое в будущем обеспечит существенный экономический рост страны, создаст условия для укрепления национальной, внешнеторговой и экономической безопасности России.

Экономико-стратегический подход потребует опять-таки изменения в финансовой (прежде всего, бюджетно-налоговой)

политике страны. Только на последующих этапах реализации арктической программы государству будет целесообразно в арктической сфере стремиться к получению доходов от ее функционирования.

Государственное регулирование развития северных и арктических регионов в нашей стране носило и продолжает пока носить несистемный характер: по сути, все государственные меры, принимаемые за последние годы, были направлены на предотвращение социального кризиса. В этой связи существует острая необходимость в повышении эффективности российской государственной политики в Арктике.

Во-первых, необходимо разработать и принять ряд нормативно-правовых актов и программных документов, регулирующих сферу Российской Арктики (в частности, государственную программу «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 годы»), а также совершенствовать действующее законодательство (внести изменения в Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс Таможенного союза и т.д.).

Во-вторых, требуется совершенствование бюджетно-налогового и таможенного механизмов.

Стратегическая цель государственной экономической политики заключается в формировании конкурентоспособной, инновационной, социально ориентированной модели национальной экономики. России предстоит осуществить масштабные проекты по трансформации экспортно-сырьевой экономики в инновационную социально ориентированную. Во многом успешность такой трансформации будет зависеть от стабильности и устойчивости регионального развития северных и арктических территорий. Поэтому меры налогового и таможенного стимулирования должны быть направлены на реализацию следующих основных государственных приоритетов регионального развития на Севере и в Арктике:

- стимулирование сбалансированного регионального развития и создание новых региональных центров экономического роста;
- содействие развитию Арктической зоны РФ как регионов, имеющих особо важное геополитическое значение для страны;

- поддержка имеющегося или потенциального экспортно-ориентированного производства (приоритетных отраслей промышленности);
- стимулирование экспорта высокотехнологичных товаров и услуг;
 - содействие развитию импортозамещающих производств в высоко- и среднетехнологичных секторах экономики;
 - повышение конкурентоспособности российского экспорта (содействие развитию базовых отраслей промышленности и стимулирование экспорта продукции);
 - стимулирование инвестиционной, инновационной и внешнеэкономической деятельности (поддержание необходимого уровня инвестиционной привлекательности отраслей и регионов страны, развитие инновационной инфраструктуры и т.д.);
 - содействие технологической модернизации российской экономики;
 - поддержка малого и среднего бизнеса.

Все эти приоритеты связаны одной идеей – **созданием среды для реализации потенциала модернизации и новых производств. По существу эти приоритеты являются «точками прорыва» в экономике России.**

Модернизацию российской экономики надо начинать с Севера и Арктики, которые могут стать авангардом инновационного развития. При этом существующая сырьевая направленность экономики Севера и Арктики не препятствует инновационно ориентированной. Напротив, стратегическое развитие территории базируется на реализации инновационных проектов эффективного использования уникального природного потенциала.

Совокупность приоритетов и предопределяет комплекс мер государственной политики для качественного преобразования социально-экономической системы страны и её арктических регионов, среди которых:

- формирование механизма государственной поддержки территорий с особыми условиями функционирования (с особым статусом), в том числе территорий Арктической зоны РФ, увязанного с промышленной, финансовой (бюджетно-налоговой, таможенно-тарифной, инвестиционной) политикой;

- разработка и закрепление на законодательном уровне порядка типологизации арктических территорий, требующих государственной поддержки и включения их в программу развития (разработать и установить критерии, порядок отбора регионов); формирования и реализации государственных федеральных и региональных программ развития субъектов Арктической зоны РФ;

- формирование специальных финансовых институтов – Государственного внебюджетного фонда развития арктических территорий, Инвестиционного фонда развития Арктики и Территориального фонда развития арктических территорий;

- создание государственного института по управлению региональным развитием Арктики, а также научного инновационного Арктического центра на базе Кольского и Якутского научных центров РАН.

Достижение целей устойчивого развития экономики Арктической зоны РФ, успешная реализация государственной политики в Арктике предполагают выстраивание эффективных бюджетно-налоговых, таможенных механизмов, направленных на усиление стимулирующего влияния финансовой системы на развитие экономики страны в целом.

В-третьих, совершенствование международных финансовых механизмов сотрудничества в Арктике позволит перейти от финансирования отдельных проектов различными странами к системному финансированию по приоритетным направлениям деятельности международных организаций (например, Арктического совета).

Сегодня как никогда необходимы разработка и скорейшая реализация налоговых стимулов для бизнеса, экономических стимулов и социальных гарантий для граждан, работающих и проживающих в Арктической зоне РФ, а также для привлечения и закрепления для работы в районах Арктики молодых научных, педагогических, медицинских кадров и специалистов инновационного профиля.

В связи с этим целесообразно разработать комплекс государственных мер в сфере налогообложения, направленных на стимулирование и поддержку развития российских арктических территорий.

На первоначальном этапе комплекс государственных мер следовало бы обозначить и включить в «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2014 год и последующие годы»², в которых должны быть отражены в качестве новых направлений создание бюджетно-налоговых и таможенно-тарифных стимулов для регионального развития и осуществления внешнеэкономической деятельности в Арктике.

В течение трехлетнего периода эти меры необходимо законодательно закрепить. Тем самым будет создана правовая основа реализации государственной политики в сфере регионального развития арктических территорий. При одновременном принятии Государственной программы «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 годы», региональных, муниципальных арктических программ и ряда основополагающих федеральных законов РФ (например, «Об Арктической зоне Российской Федерации», «Об инновационном центре “Арктика”» и др.).

Кроме того, необходимо на основе долгосрочных прогнозов социально-экономического развития регулярно уточнять приоритетные направления бюджетно-налоговой и таможенно-тарифной политики, увязывая их с задачами сохранения конкурентных позиций российской экономики, регионального развития и требованиями национальной безопасности.

Стимулирующие меры

В качестве мер налогового стимулирования освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации предлагается следующее.

1. Введение специального налогового режима, стимулирующего освоение и развитие Арктической зоны РФ (а не только значимых инвестиционных проектов), в том числе для субъектов малого и среднего бизнеса.

Специальный налоговый режим для субъектов Арктической зоны РФ предусматривает налоговые стимулы для:

² «Основные направления...» — один из документов, учитываемых в процессе бюджетного проектирования. Несмотря на то, что этот документ не является нормативным правовым актом, он служит основанием для внесения изменений в бюджетное, таможенное законодательство и законодательство о налогах и сборах.

- организаций, добывающих на Арктическом континентальном шельфе – *специальный налоговый режим*;
- организаций, получивших статус участников инновационного проекта «Арктика», – *налоговые льготы (налоговые каникулы)*;
- субъектов малого бизнеса, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Арктической зоны РФ – *специальный налоговый режим – упрощенная система налогообложения*;
- социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в Арктической зоне РФ, – *налоговые льготы*;
- организаций, осуществляющих коммерческую деятельность в Арктической зоне РФ, – *специальный налоговый режим*.

2. Введение *специального налогового режима* для организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность в Арктической зоне РФ – упрощенной системы налогообложения.

3. Внесение изменений в общий режим налогообложения в целях государственной поддержки и стимулирования конкретных мероприятий, связанных с освоением и развитием Арктической зоны РФ (например: применение налоговых льгот по НДС при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; совершенствование механизма инвестиционного налогового кредита, амортизации и др.).

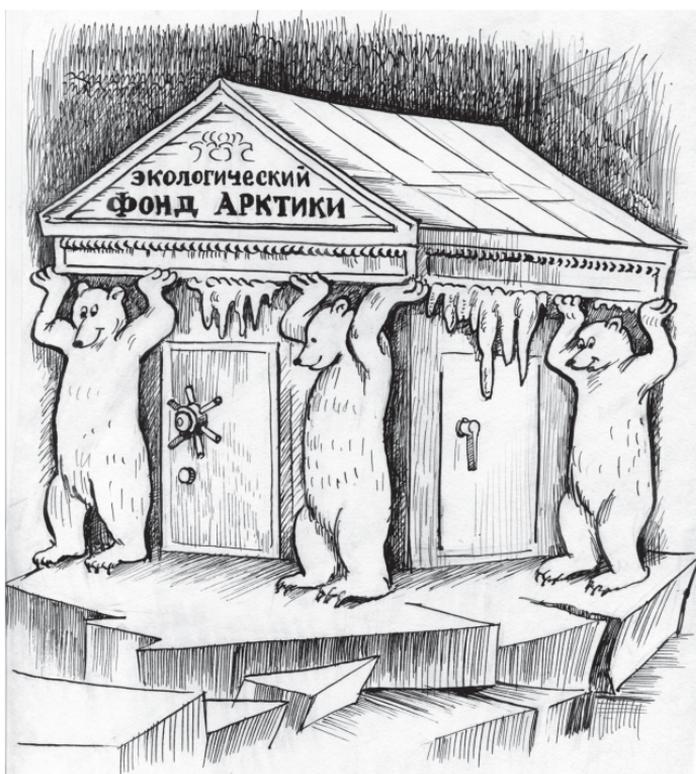
4. Введение экологического налога и создание экологического фонда Арктики.

5. Введение упрощенных таможенных процедур для участников инновационного проекта «Арктика»; субъектов малого бизнеса, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Арктической зоны РФ; социально ориентированных некоммерческих организаций; организаций, добывающих на Арктическом континентальном шельфе.

Следующая мера государственного регулирования – *использование таможенного механизма*. Предлагается широко использовать стимулирующую функцию таможенной пошлины, в том числе в виде тарифных льгот (возврата ранее уплаченной пошлины, освобождения от оплаты пошлины,

снижения ставки пошлины, установления тарифных квот на преференциальный ввоз (вывоз) товара).

В частности, целесообразно было бы не взимать таможенную пошлину при ввозе на таможенную территорию России товаров (за исключением подакцизных) по перечню, утверждаемому Правительством РФ, в рамках международного сотрудничества в области исследования и освоения Арктической зоны РФ, и товаров – сырья, материалов, технологического оборудования (за исключением подакцизных товаров) – для использования их в экспортном производстве или импортозамещении, по перечню, утверждаемому Правительством РФ, а также предоставить тарифные льготы в виде возврата уплаченной пошлины в отношении ввозимых товаров (за исключением подакцизных товаров) для использования их в целях модернизации производства, по перечню, утверждаемому Правительством РФ. В отношении ввозимых товаров, предназначенных для собственного производства на



территории Арктической зоны РФ, также следует предоставить тарифные льготы в виде возврата уплаченной пошлины, снижения ставки пошлины. Организации, осуществляющие ввоз таких товаров, должны быть включены в федеральную программу развития Арктической зоны РФ.

Проблему северного завоза можно решать с помощью сезонных пошлин в отношении ввозимых товаров (за исключением подакцизных товаров), предназначенных для субъектов Арктической зоны РФ на период северного завоза (в период навигации), по перечню, утверждаемому правительством РФ³.

Следует пояснить, что для оперативного регулирования ввоза и вывоза товаров Правительством РФ могут устанавливаться сезонные пошлины, срок действия которых не может превышать шесть месяцев в году. При этом ставки таможенных пошлин, предусмотренные таможенным тарифом, не применяются.

В период северного завоза (навигации) с 1 июня по 1 октября целесообразно устанавливать сезонные пошлины с пониженной ставкой (по сравнению с установленными в таможенном тарифе) либо на определенный срок (например, один месяц) предоставлять освобождение от уплаты таможенных пошлин. Ставки сезонных таможенных пошлин следует дифференцировать в зависимости от сроков ввоза (по месяцам). Например, на продукцию мукомольно-крупяной промышленности (товарная группа 11 по коду ТН ВЭД России) установлена ставка ввозной таможенной пошлины 10%. В период северного завоза на данную группу товаров можно было бы установить следующие сезонные ставки: 5% (с 1 июня по 31 июня); 0% (с 1 июля по 31 сентября); 5% (с 1 октября по 31 октября), с тем, чтобы с 1 ноября вернуться к ставке 10%.

Реализация вышеизложенных мер будет способствовать комплексному решению проблемы освоения и устойчивого развития арктических территорий, созданию эффективной системы налогообложения и таможенно-тарифного регулирования в интересах социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

³ Главная цель северного завоза – своевременное (в установленные сроки), достаточное (в нужном объеме) обеспечение северных регионов страны необходимыми товарами (продовольствием, промышленными товарами народного потребления, продукцией производственно-технического назначения, энергоносителями и нефтепродуктами).