

Совершенствование системы бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера

Т.И. БАРАШЕВА, кандидат экономических наук, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, Апатиты.
E-mail: barasheva@iep.kolasc.net.ru

В статье исследуются последствия проводимой государственной бюджетно-налоговой политики в северных регионах, уточняются приоритеты институциональных преобразований в налогово-бюджетной сфере и обосновываются наиболее действенные механизмы бюджетно-налогового регулирования.

Ключевые слова: бюджетная политика, приоритетные направления и механизмы бюджетно-налогового регулирования, северные регионы

В основу реформы российской модели бюджетного федерализма, начавшейся в 2000-х годах, были положены принципы концепции «федерализма, сохраняющего и поддерживающего рынок». Это позволило обозначить решающие действия органов власти в таких направлениях, как обеспечение финансовой автономии региональных и местных властей; уточнение расходных обязательств субнациональных властей и их финансирования за счет достаточной собственной налоговой базы; реформирование политики трансфертов и др.¹ По прошествии более десятка лет подведем итоги процесса реформирования на основе анализа тенденций, наблюдаемых в бюджетной системе северных субъектов РФ.

Дискриминация сильных

Основным критерием, характеризующим финансовое состояние региона, является показатель бюджетной обеспеченности. В целом бюджетные доходы северных регионов в расчете на душу населения за последние десять лет возросли более чем в

¹ Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – №4. – С. 32-51.

шесть раз. При этом увеличилось и число регионов Севера (62%² в 2010 г.), в которых бюджетная обеспеченность не достигла среднероссийского уровня. Отмечаемая тенденция наблюдается не только среди экономически слаборазвитых северных субъектов РФ, но и наиболее развитых регионов (Мурманская, Иркутская области, Пермский и Красноярский края), в том числе и в регионах-донорах (Томская область и Республика Коми).

Стала закономерной ситуация, когда экономически развитые северные субъекты (наиболее финансово обеспеченные по итогам зачисления в бюджеты налоговых и неналоговых доходов), после распределения трансфертов остаются обладателями более низких бюджетных доходов по сравнению с регионами с минимальной собственной доходной базой. Так, регионы, обладающие высоким экономическим потенциалом, обеспеченным предприятиями нефтегазового сектора (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская, Томская и Сахалинская области, Республика Коми), а также компаниями металлургической отрасли (Красноярский край и Мурманская область), потеряли свои позиции после распределения безвозмездных перечислений. Аналогичная ситуация наблюдается в регионах с диверсифицированной промышленностью (Пермский край и Иркутская область) и в отдельных субъектах РФ со средним уровнем развития (Республика Карелия и Архангельская область) (рис. 1).

Обратная тенденция свойственна слаборазвитым и слабоосвоенным северным регионам РФ. Наибольший рост рангов отмечается в республиках Алтай и Тыва, которые имеют недостаточную собственную экономическую базу. После распределения трансфертов уровень их бюджетной обеспеченности стал больше, чем у регионов с высоким уровнем развития.

В ресурсных слабоосвоенных регионах Сибири и Дальнего Востока ситуация повторяется, но в меньших масштабах (за исключением Камчатского края). Вместе с тем их положение по сравнению с регионами, обладающими высоким налоговым потенциалом, выглядит более выгодным.

² Расчеты выполнены автором на основе Информационно-аналитической справки «О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам» за соответствующие годы. URL: <http://www.severcom.ru> (дата обращения: 5.05.2013).

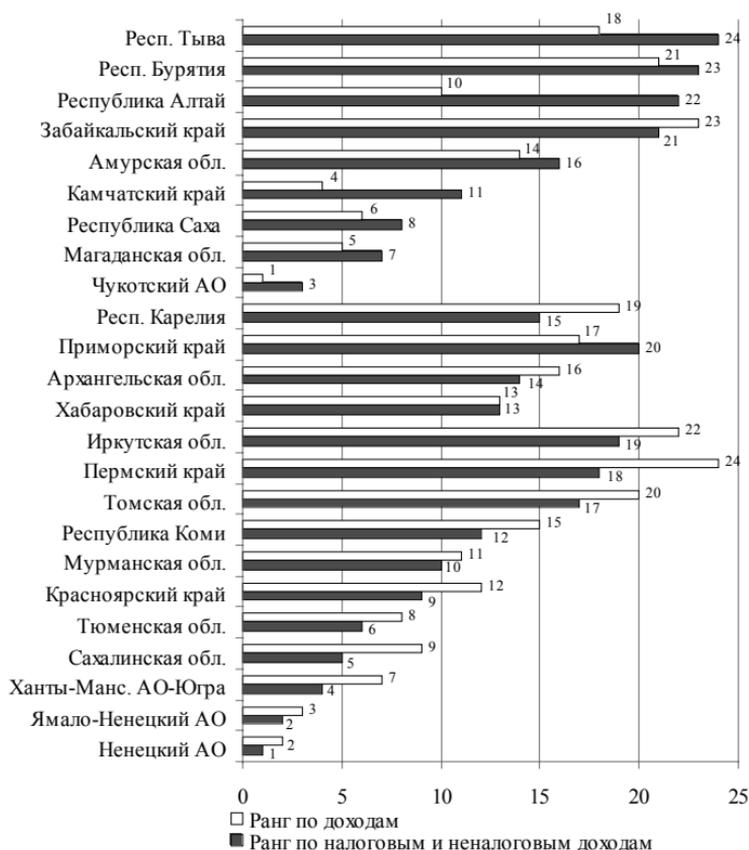


Рис. 1. Изменение позиций северных регионов на 1 жителя до и после выравнивания бюджетной обеспеченности в 2010 г.

Таким образом, система межбюджетного регулирования приводит к дискриминации экономически развитых и изначально финансово состоятельных северных территорий. Наряду с этим не решается проблема существующих различий в подушевых бюджетных доходах среди северных субъектов РФ: вариация показателя выросла с 84% в 2008 г. до 97% в 2009 г., а в 2010 г. составила 77%.

Несмотря на заявленный тезис о повышении налоговой автономии и независимости субфедеральных бюджетов, нововведения в сфере налогово-бюджетных отношений не меняют ситуацию. Налоговые поступления у 81,8% северных субъектов

сохраняются на уровне ниже среднего по стране. Увеличивают налоговую составляющую их бюджетов регулирующие налоги вышестоящего уровня. При этом государство устанавливает так называемый предел в налоговых доходах, изымая в федеральный бюджет свыше 50% налоговых платежей, собранных в границах северных территорий. Это свидетельствует о том, что **экономический потенциал регионов зоны Севера практически не работает на бюджетную систему их территорий.**

Среди других причин низкой собираемости налоговых доходов назовем наличие законодательных пробелов, позволяющих выводить налоговые базы крупных предприятий за пределы их дислокации, обеспечивая перемещение налогов из одного региона в другой, а также существующие различия между регионами в размерах применяемых ставок, льгот и соотношений облагаемых и необлагаемых налогом доходов и др.

Данная проблема усугубляется вновь принимаемыми налоговыми законами. Так, закон о создании консолидированной группы, принятый с целью повышения конкурентоспособности крупных компаний, вызвал серьезные проблемы в отдельных регионах Севера. В частности, потери территориального бюджета Мурманской области по результатам перехода компании «Олкон», входящей в «Северсталь», в консолидированную группу налогоплательщиков составили более 1 млрд руб. налоговых поступлений. Ситуация с бюджетными доходами еще более осложнится в 2014 г., поскольку подобный вариант оптимизации налогов будет реализован в отношении Ковдорского горно-обогатительного комбината – одного из крупнейших налогоплательщиков области³.

Отсутствие четкого разграничения расходных полномочий, сокращение налоговой составляющей в бюджетах северных субъектов РФ, снижение объективности в распределении федеральных трансфертов (отмечаются случаи распределения некоторых видов финансовой помощи в «ручном» режиме⁴), нежелание региональных властей в отдельных случаях принимать и исполнять сбалансированные бюджеты приводят к сохранению

³ Из-за неэффективного бюджета Мурманскую область покидает крупный налогоплательщик. URL: <http://m51.ru/?p=28356> (дата обращения: 25.05.2013).

⁴ Барашева Т.И. Приоритеты институциональных преобразований в налогово-бюджетной сфере // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2013. – Т. 5, № 36. – С. 57-61.

дисбаланса бюджетных доходов и расходов консолидированных бюджетов в 42% северных субъектов РФ.

Дефицит бюджета стал причиной того, что регионы проводят рисковую политику заимствований. Начиная с 2009 г. государственный долг вырос в среднем по всем северным субъектам РФ. Однако соотношение госдолга к собственным доходам по регионам Севера ниже, чем в среднем по России. Тяжелые долговые проблемы сохраняются на территориях с низким уровнем экономического развития. В группе регионов со значительным экономическим потенциалом динамика показателя имеет тенденцию к снижению. На уровне муниципальных образований в условиях, когда на счетах муниципальных образований числятся накопленные целевые денежные средства и достигнут профицит их бюджетов, также наблюдается рост долговой нагрузки⁵.

Недостаток финансовых ресурсов ограничивает возможности органов власти в осуществлении политики расходов. В частности, капитальные вложения при высокой степени износа основных фондов, который фиксируется в большинстве северных регионов, идут в минимальных размерах – объем инвестиций составляет 29% от суммы финансирования в целом по России. Использование бюджетных средств в инвестиционных целях здесь проводится не так активно, как в целом по стране, за исключением слаборазвитых территорий и отдельных ресурсных слабоосвоенных регионов Сибири и Дальнего Востока. Средства региональных бюджетов в 18 северных субъектах не превышают общероссийский уровень (8,2%). Возможно, по этой причине и оценка эффективности бюджетных расходов выглядит скромно. Более чем в половине регионов Севера мультипликатор бюджетных расходов, который сопоставляет прирост бюджетных расходов к приросту ВРП, не достигает среднероссийского уровня.

В итоге следствием проводимой бюджетно-налоговой политики становятся низкие показатели уровня жизни населения на севере: не только в слаборазвитых и отдельных слабоосвоенных регионах Сибири и Дальнего Востока, но и в экономически развитых субъектах РФ. Так, в регионах, где показатель ВРП на душу населения выше среднероссийского уровня (Томская и

⁵ Барашева Т.И. Реформирование муниципальных финансов: проблемы и перспективы // Вестник Кольского научного центра РАН. – 2011. – № 4. – С. 52-58.

Мурманская области, Красноярский край и Республика Коми), соотношение начисленной заработной платы к прожиточному минимуму, характеризующее уровень жизни в регионе, не достигает среднероссийского показателя, а доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума значительно выше, чем в среднем по стране (рис. 2).

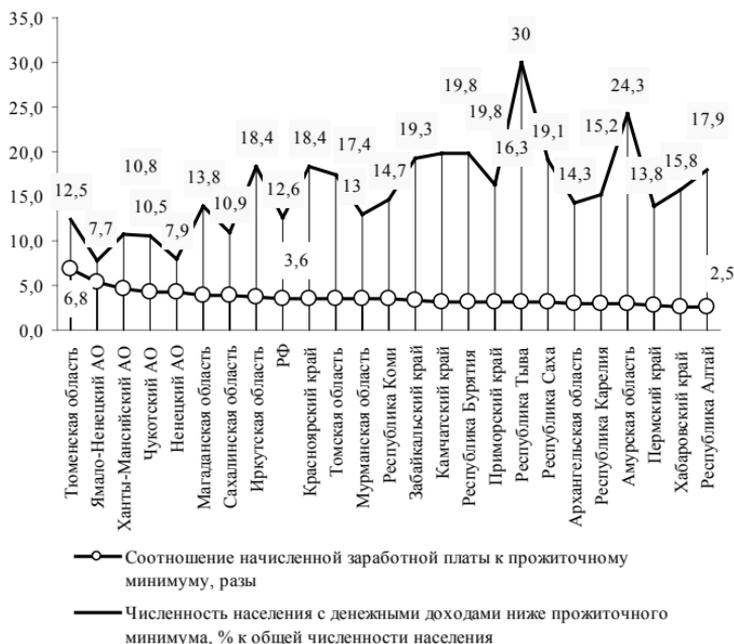


Рис. 2. Динамика показателей уровня жизни населения северных регионов, 2010 г.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что **политика государства в области бюджетно-налоговых отношений вызывает нестабильность финансовой системы северных регионов и не способствует сокращению региональных различий в уровне жизни населения.** В этой связи возникает необходимость уточнения приоритетов институциональных преобразований в сфере бюджетно-налоговых отношений, которые станут основой для разработки наиболее действенных механизмов бюджетно-налогового регулирования.

Уточнение приоритетов: активный протекционизм

Как показал анализ, до настоящего времени принципы концепции «федерализма, создающего и поддерживающего рынок», которыми на протяжении более десятка лет руководствовало Правительство РФ в ходе реформирования российской модели бюджетного федерализма, так и не были реализованы в полной мере. Не были сформированы институциональные условия, способствующие расширению налоговой автономии и созданию стимулов для развития конкуренции между регионами; не были определены действенные механизмы, позволяющие повысить ответственность, укрепить налоговый потенциал и гарантировать финансовую самостоятельность субъектов РФ. В этой связи корректировка приоритетов институциональных преобразований должна базироваться на полном исполнении принципов, выработанных мировым историческим опытом.

Важным при уточнении приоритетов является также их согласование с направлениями, которые были заявлены Президентом РФ в бюджетном послании о бюджетной политике на 2014–2015 гг. и обусловлены современными условиями развития экономики и государства в целом. Не менее важна при установлении приоритетов ориентация на учет специфики северных проблем.

В итоге сопоставление обозначенных выше позиций позволило наметить наиболее значимые ориентиры дальнейших преобразований в сфере бюджетно-налоговых отношений. Рассмотрим их подробнее.

Самодостаточность финансирования территориального развития предполагает, что регионы, особенно доноры, должны финансировать свое развитие за счет собственных доходов. С этой целью должна быть усилена налоговая автономия региональных и местных властей, что может быть достигнуто на основе изменения пропорций налоговых отчислений в пользу субъектов РФ и перераспределения полномочий субъектов власти по управлению элементами ряда налогов.

В частности, многие эксперты отстаивают мнение о разделении НДС между федеральным и региональным уровнями. Так, А.Б. Гусев и М.А. Шилов исходят из того, что одним из

самых сильных налоговых инструментов, способствующих дотационности регионов, является НДС, который зачисляется в полном объеме в федеральный бюджет. Как отмечают специалисты, фактически НДС, уплачиваемый в федеральный бюджет предприятиями регионов, представляет собой налог на спрос в субъекте Федерации. При этом к самому спросу в регионе федеральный центр может не иметь никакого отношения⁶.

Международный опыт также свидетельствует, что НДС и его аналоги, как правило, «работают» в пользу региональных, а не федеральных бюджетов. В Германии, которая по административно-территориальному устройству является федерацией, поступления НДС распределяются практически поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель: 50,5% – в федеральный бюджет, 49,5% – в бюджеты земель. Похожая фискальная политика проводится и Австрией. В Канаде некоторые регионы получают НДС, а некоторые – налог с продаж⁷.

Следующий аргумент для использования НДС в качестве источника нижестоящих уровней бюджетной системы базируется на анализе опыта ФРГ, Австрии, Австралии, где распределение НДС между уровнями бюджетной системы обеспечивает повышение прозрачности и объективности процесса выравнивания бюджетной обеспеченности территорий за счет снижения объемов встречных финансовых потоков⁸.

Специалистами рассматриваются разные подходы к распределению НДС. Наиболее приемлемый вариант высказывают Д.А. Татаркин и Е.Н. Сидорова, поскольку в ходе реализации такой методики устанавливаются равные права при распределении НДС между регионами, в том числе и по отношению к тем, в которых сохраняется практика изъятия налоговых доходов в связи с уплатой «дочками» крупных объединений и холдингов

⁶ Шилов М.А., Гусев А.Б. Искусственная дотационность регионов как залог единства России // Капитал страны. – 2009. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/1010> (дата обращения: 10.05.2013).

⁷ Балацкий Е., Екимова Н. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и экономика. – 2010. – №7-8. – С. 114.

⁸ Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Налоговый федерализм в системе стимулирования саморазвития регионов. Судебная практика по налоговым и финансовым спорам // Налоги и финансовое право. – 2010. – №4. – С. 14-347.

своих полученных сумм НДС по месту головных предприятий, которыми, как правило, являются столичные центры.

Механизм распределения НДС сводится к следующему: 50% НДС на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, должны поступать в доход федерального бюджета, а 25% НДС будет использоваться для наполнения федерального фонда поддержки регионов (ФФПР) (т.е. восстанавливается первоначальный порядок формирования ФФПР, который действовал в 1994 г.). Оставшиеся 25% НДС могут быть перераспределены между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации. Авторы предлагают 25% НДС распределять пропорционально численности населения. Следует признать, что заявленный в методике критерий распределения рационален с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности, однако он не стимулирует региональные органы власти наращивать налоговый потенциал своих территорий. В этой связи целесообразно распределять 25% НДС между бюджетами в зависимости от сложившегося уровня собственных (налоговых и неналоговых) доходов.

Другим инструментом, направленным *на повышение налоговой самодостаточности территорий и создание стимулов к развитию конкуренции между регионами* за привлечение инвестиций и осуществление контроля над частью налоговой базы, созданной в пределах их территорий, может стать налог на прибыль, который выполняет также роль экономического регулятора доходов предприятий, обеспечивая в ходе управления налогом рост их инвестиционной активности.

Доля налога на прибыль в доходах федерального бюджета не превышает 3%, тогда как для отдельных экономически развитых регионов величина налога, зачисляемая в федеральный бюджет по нормативу 2%, сопоставима по размеру с объемом трансфертов, перечисляемых в регион. Передача налога в полном объеме в консолидированный бюджет субъекта РФ позволит укрепить их финансовую базу.

Перевод налога на прибыль в статус регионального потребует передачи субъектам РФ полномочий по управлению налоговой ставкой в полном объеме. Соответственно, и права по установлению оснований и условий предоставления инвестиционного

налогового кредита по налогу на прибыль организаций также перейдут к субъекту РФ.

С целью недопущения дискриминации экономически развитых и изначально финансово состоятельных территорий и сохранения заинтересованности региональных органов власти в наращивании налоговых и неналоговых доходов необходимо изменить подход к распределению дотаций, исключающий допущение значительных различий в бюджетной обеспеченности территорий до и после выравнивания. То есть субъекты РФ, являвшиеся наиболее финансово обеспеченными на момент зачисления в их бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, после распределения трансфертов должны занимать положение по уровню бюджетной обеспеченности на душу населения не ниже тех регионов, в которых изначально уровень налоговых и неналоговых доходов был определен более низким. С этой целью необходимо совершенствовать механизм распределения трансфертов.

Важным вопросом становится *повышение ответственности органов власти и управления субфедерального уровня за финансирование принимаемых ими решений* в условиях роста делегированных полномочий. Рост доли расходов, связанный с исполнением делегированных полномочий, объем которых оценивается свыше 50% собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, и сокращение доли расходов, необходимых для выполнения бюджетных обязательств перед населением, влечет за собой изменение ответственности со стороны властей субъектов РФ – снижается ответственность перед населением и возрастает – перед федеральными органами.

Наиболее обострилась эта проблема на муниципальном уровне. Практика исполнения делегированных полномочий выделяет следующие негативные факты: объем передаваемых полномочий оценивается как избыточный; отдельные передаваемые полномочия не соответствуют функциям муниципалитетов, имеют опосредованное отношение к обеспечению жизнедеятельности населения; права и обязанности органов местного самоуправления и государственной власти при осуществлении полномочий практически дублируются, независимо от вида передаваемого

полномочия и не учитывают особенности реализации конкретного полномочия и др.

В этой связи, следуя позиции специалистов, необходимо введение законодательного ограничения объема обязательных к исполнению переданных государственных полномочий, который может быть установлен, как показывает мировая практика, в пределах 25% от общих расходов регионального (местного) бюджета. Передаваемые государственные полномочия сверх этого объема должны приниматься и реализовываться органами власти только на добровольной основе с восполнением всех затрат, связанных с их осуществлением на местах.

С точки зрения формирования эффективной налоговой политики в северных регионах, *усиления в налоговых отношениях инвестиционной и инновационной составляющей* целесообразно оптимизировать систему налоговых льгот. Прежде всего, необходимо оценить эффективность налоговых льгот с выявлением тех, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций. Процесс предоставления налоговых льгот должен быть системно и четко сформулирован и прописан в Налоговом кодексе РФ, а именно – определена его правомерность для каждого уровня управления, а также возможность, условия и порядок предоставления различных видов налоговых льгот с использованием дифференцированного подхода, в зависимости от уровня активности протекания этих процессов⁹.

Таким образом, уточнение приоритетов институциональных преобразований в сфере бюджетно-налоговых отношений, базирующееся на полном исполнении принципов, выработанных мировым историческим опытом, при соблюдении требований, вызванных современным этапом развития экономики, и безусловном учете проблем, выявленных в регионах Севера, позволило выработать некоторые подходы к совершенствованию системы бюджетно-налогового регулирования, которые будут способствовать достижению положительных результатов в социально-экономическом развитии северных регионов с сокращением межрегиональных различий в уровне жизни населения.

⁹ Брызгалин А.В., Анферова О.В., Аверина Л.В. Налоговые механизмы оптимизации финансово-инвестиционных отношений регионов / Тематический выпуск: Судебная практика по налоговым и финансовым спорам // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 23-349.