

Создание условий для саморазвития северных территорий: бюджетный аспект

В статье анализируются причины и последствия низкого уровня финансовой самообеспеченности северных регионов, рассматриваются подходы к совершенствованию механизмов бюджетно-налогового регулирования с целью повышения бюджетной самодостаточности территорий и стимулирования их саморазвития. Обосновываются предложения, направленные на повышение доли налоговых доходов в региональных и муниципальных бюджетах, а также совершенствование перераспределения бюджетных средств.

Бюджетно-налоговая политика, финансовая самостоятельность, саморазвитие северных территорий.



**Татьяна Игоревна
БАРАШЕВА**

кандидат экономических наук, зав. сектором Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН
barasheva@iep.kolasc.net.ru

Возможности субъекта РФ к саморазвитию в немалой степени определяются тем, насколько он финансово самостоятелен и независим. Основой финансовой самостоятельности служит высокий экономический потенциал, который формирует емкую доходную базу территории, являющуюся источником собственных средств субъекта РФ.

В северных регионах, обладающих разнообразным природно-ресурсным потен-

циалом, сосредоточены крупнейшие предприятия цветной металлургии, горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, энергетического сектора и др., продукция которых обеспечивает получение около 11% национального дохода России и составляет 23% общероссийского экспорта. С территории зоны Севера в бюджетную систему российского государства перечисляется более 32% налогов, сборов и иных обязательных платежей (табл. 1).

Таблица 1. Перечислено налогов, сборов и иных обязательных платежей северными регионами в бюджетную систему страны [2]

Год	Млн. руб.	В % к общероссийскому итогу
2006	1 931 166,8	35,4
2008	2 648 014,1	33,2
2009	1 935 271,8	30,6
2010	2 475 941,5	32,1

Около половины северных субъектов РФ являются донорами федерального бюджета: в 2008 г. — 9, 2009 г. — 11, 2010 г. — 7 (рис. 1). В 2011 г. к семи регионам, получившим статус донора в 2010 г., присоединились Иркутская и Тюменская области, Красноярский край.

Вышесказанное позволяет предположить наличие в регионах-донорах, а при создании благоприятных условий и в других северных субъектах РФ, высокого доходного потенциала, определяющего возможности для развития территорий за счет собственных средств.

Вместе с тем исследования показывают, что сегодня налоговый потенциал северных регионов не используется в должной мере. Этому способствует несовершенство действующей системы налогообложения. Пробелы законодательства позволяют, в част-

ности, выводить налоговые базы крупных предприятий за пределы регионов, обеспечивая перемещение налогов из одного региона в другой.

Как правило, территории, располагающие высоким экономическим потенциалом, способны обеспечить более высокую собираемость налоговых платежей по сравнению с экономически слаборазвитыми регионами. Однако данная закономерность, как показывает практика, не всегда выполняется. Примером подобной ситуации является, в частности, «поведение» таких субъектов РФ, как Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО и др. (рис. 2).

Располагая самыми высокими среди северных регионов объемами ВРП на душу населения, они перечисляют в бюджетную систему заниженные объемы налоговых платежей, сопоставимые с отчислениями

Рисунок 1. Регионы-доноры в 2010 г.

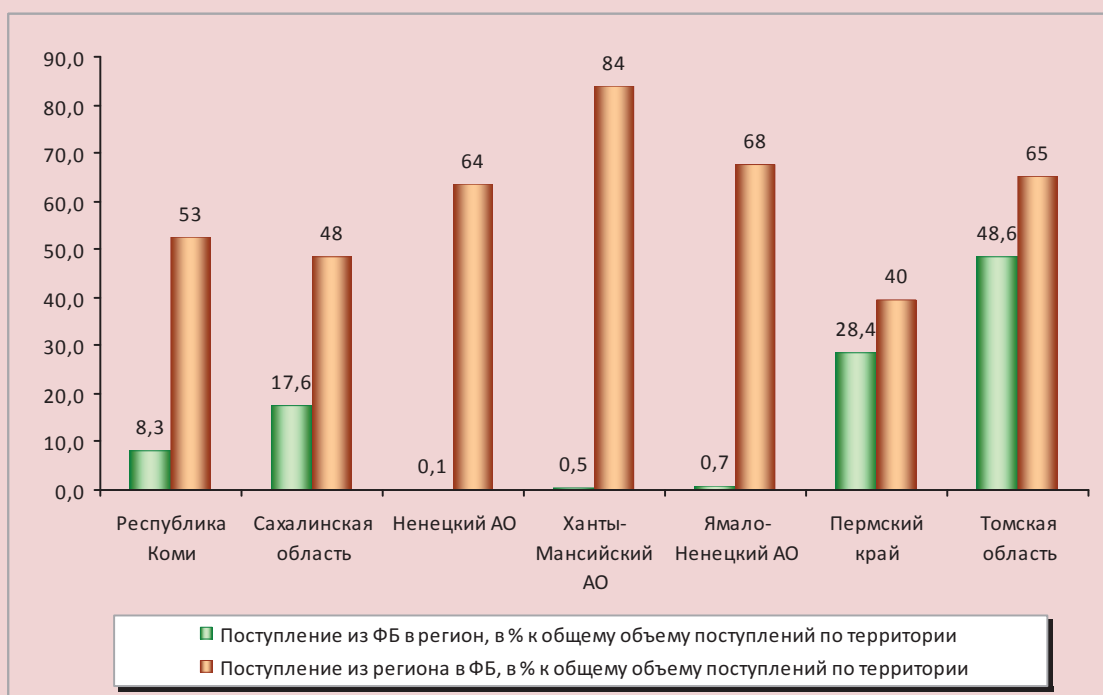
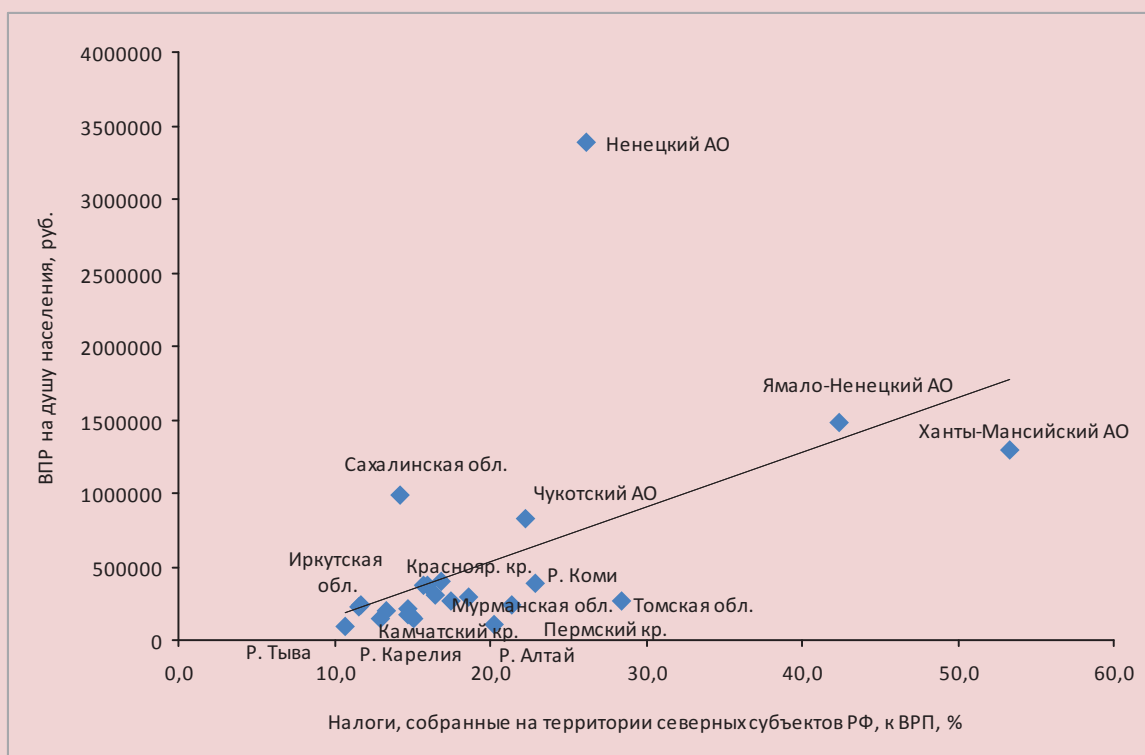


Рисунок 2. Диаграмма рассеяния северных субъектов РФ по объему собранных на территории налогов к ВРП и величине ВРП на душу населения в 2010 г.



регионов, обладающих незначительным экономическим потенциалом. Коэффициент корреляции, исчисленный для объема собранных на территории субъектов зоны Севера налогов к ВРП и величины ВРП на душу населения, составил 0,51. Это свидетельствует о том, что связь исследуемых показателей является положительной, однако возможности регионов по перечислению налоговых платежей не реализуются в полном объеме.

Возможно, недавно принятый закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения» №227-ФЗ будет способствовать предотвращению неправомерного пере-

мещения крупными компаниями налоговой базы за пределы территории, уклонения от уплаты налогов и позволит наращивать большие объемы собственных средств в региональных бюджетах.

Наряду с этим, недопоступление налогов в бюджетную систему связано также с существующими различиями между регионами в размерах применяемых ставок, льгот, соотношении облагаемых и необлагаемых доходов, предоставлении предприятиям отсрочек, рассрочек и инвестиционного налогового кредита. Кроме того, неполная собираемость налогов в регионах Севера поддерживается низкой эффективностью проводимых налоговыми органами процедур администрирования.

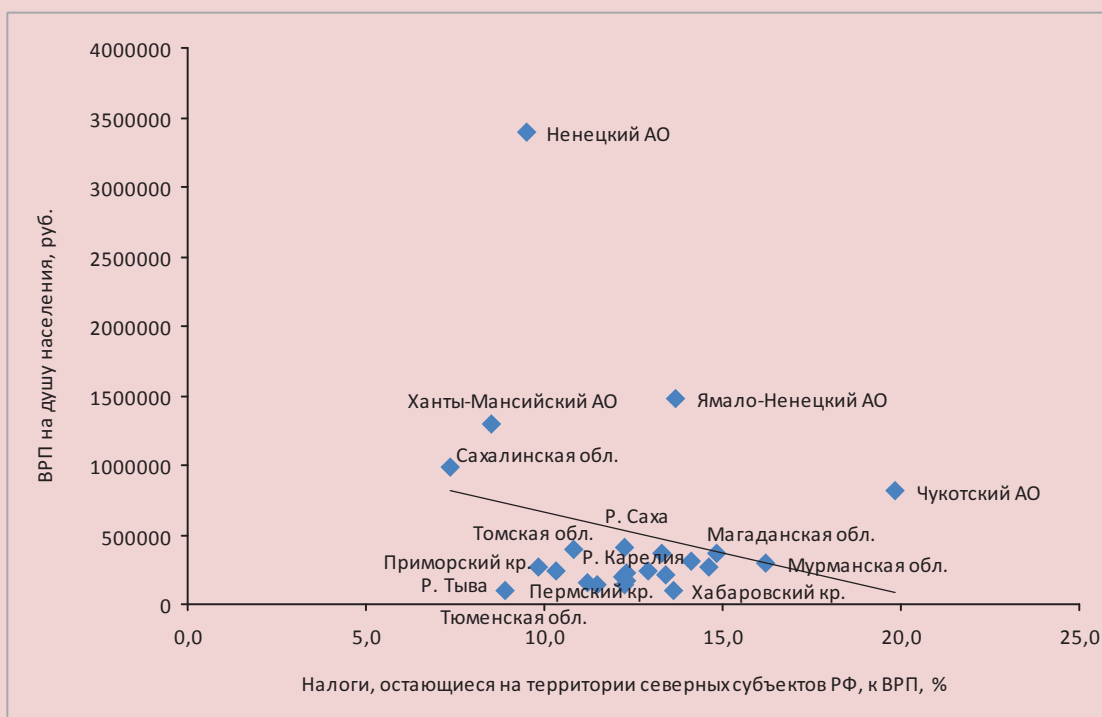
Не в пользу северных регионов с точки зрения обеспечения налоговой самостоятельности вносятся корректировки в налоговые законы. В последние годы произошло значительное сокращение перечня местных налогов, а также осуществлен перевод отдельных налогов из разряда региональных в федеральные. В этой связи можно утверждать, что действующая система российского налогово-бюджетного законодательства изначально предполагает формирование низкого уровня собственных доходов региональных и местных бюджетов.

Основанием этому служит выявленная зависимость величины налогов, непосредственно остающихся на территории регионов Севера после перечисления установленной законодательством части налоговых платежей в федеральный бюджет, и показателя ВРП на душу населения.

Коэффициент корреляции, исчисленный для анализируемых показателей, определился с отрицательным знаком (-0,21). Это свидетельствует о том, что экономический потенциал развитых регионов зоны Севера слабо работает на бюджетную систему данных территорий. То есть большая часть налогов, сборов и других обязательных платежей, отчисляемых ведущими предприятиями, изымается в федеральный бюджет (рис. 3).

Отмечаемая отрицательная корреляционная зависимость объема собранных на территории субъектов налогов к ВРП и величины ВРП на душу населения по регионам зоны Севера начала наблюдаться с 2006 г., года вступления в действие новых положений Бюджетного и Налогового кодексов, и сохраняется вплоть до настоящего времени. То есть до 2006 г. большая часть налоговых доходов оставалась на

Рисунок 3. Диаграмма рассеяния северных субъектов РФ по объему остающихся на территории налогов к ВРП и величине ВРП на душу населения в 2010 г.



территории, а сегодня, как показывает статистика (табл. 2), свыше 50% налоговых доходов, собранных в границах северных территорий, передается в пользу федерального уровня.

Низкий уровень остающихся на территориях налоговых платежей компенсируется из федерального центра безвозмездными перечислениями. И чем беднее регион, тем большая доля в доходах бюджета приходится на федеральные трансферты (табл. 3), которые становятся основным источником покрытия социальных обязательств органов власти субфедерального уровня.

Действующая система перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы не может быть признана достаточно оптимальной, поскольку приводит к возрастанию числа

регионов Севера, в которых бюджетная обеспеченность не достигает среднероссийского уровня.

Если в 2009 г. доля таких северных субъектов РФ составляла 55%, то в 2010 г. – 62% (рис. 4). К данной группе отнесены не только экономически слаборазвитые северные субъекты РФ, но и наиболее развитые регионы (Мурманская, Иркутская области, Пермский и Красноярский край), в том числе и регионы-доноры (Томская область и Республика Коми).

В итоге следствием проводимой политики становится ситуация, при которой в экономически развитых субъектах РФ наблюдаются низкие показатели уровня жизни населения. Так, в регионах, где показатель ВРП на душу населения выше среднероссийского уровня (Томская и Мурманская области, Красноярский край

Таблица 2. Перечислено в федеральный бюджет северными субъектами РФ [2]

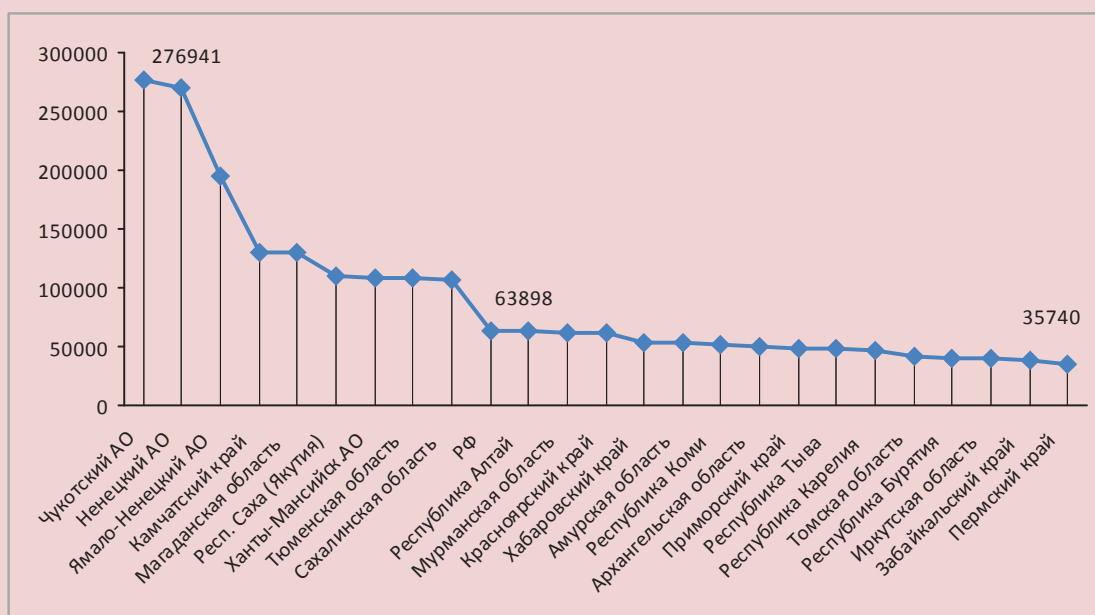
Год	Млн. руб.	В % к общему объему поступлений по территории
2006	1 262 043	65,4
2008	1 667 214,5	62,9
2009	1 052 202,6	54,4
2010	1 415 011	57,2

Таблица 3. Распределение северных субъектов РФ по удельному весу трансфертов (за исключением субвенций) в общем объеме консолидированных бюджетов в 2010 г.

Интервалы		Субъекты РФ
Менее 10	4	Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Пермский край
10 – 20	6	Республика Карелия, Мурманская область, Ненецкий АО, Хабаровский край, Иркутская область, Томская область, Республика Коми
20 – 30	5	Архангельская область, Сахалинская область, Забайкальский край, Амурская область, Тюменская область
30 – 40	2	Чукотский АО, Приморский край
40 – 50	3	Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Республика Бурятия
50 – 60	2	Камчатский край, Республика Алтай
60 – 70	1	Республика Тыва
Свыше 70	–	–

Источник: рассчитано автором по данным информационно-аналитической справки «О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам» за соответствующие годы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.severcom.ru>

Рисунок 4. Бюджетная обеспеченность северных субъектов РФ в 2010 г., руб./чел.



и Республика Коми), соотношение начисленной заработной платы и прожиточного минимума не достигает среднероссийского показателя (рис. 5), а доля численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума значительно выше, чем в среднем по стране (рис. 6).

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что политика государства в области бюджетно-налоговых отношений приводит к дискриминации экономически развитых и изначально финансово состоятельных территорий. Их наделяют более низкими бюджетными доходами по сравнению с регионами с низким доходным потенциалом, что негативно сказывается на уровне жизни населения и препятствует обеспечению развития таких территорий за счет собственных средств.

В связи с этим возникает необходимость корректировки системы межбюджетного регулирования в направлении повышения уровня налогового самообеспечения, которое может быть достигнуто за счет предоставления прав региональным и местным

органам власти вводить дополнительные налоги на своей территории, а также путем изменения пропорций налоговых отчислений от регулирующих налоговых источников в пользу субъектов РФ.

Первый подход не предусмотрен современным российским налоговым законодательством. А если это и будет возможно, то введение новых налогов еще более усложнит налоговую систему и повлечет возрастание налогового давления на хозяйствующие субъекты.

Менее болезненным, без последствий для предпринимательского сектора, станет реализация нового подхода к установлению пропорций разделения федеральных налогов между центром и регионами. В частности, многими экспертами отстаивается 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 и зачисление его в полном объеме в федеральный бюджет.

Рисунок 5. Соотношение начисленной заработной платы и прожиточного минимума в 2010 г., в разах

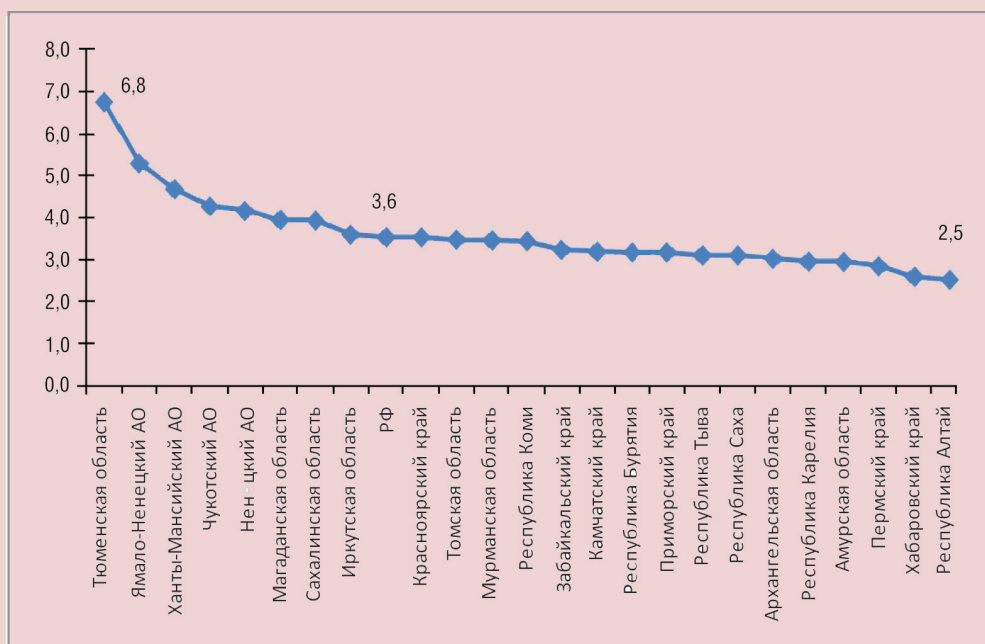
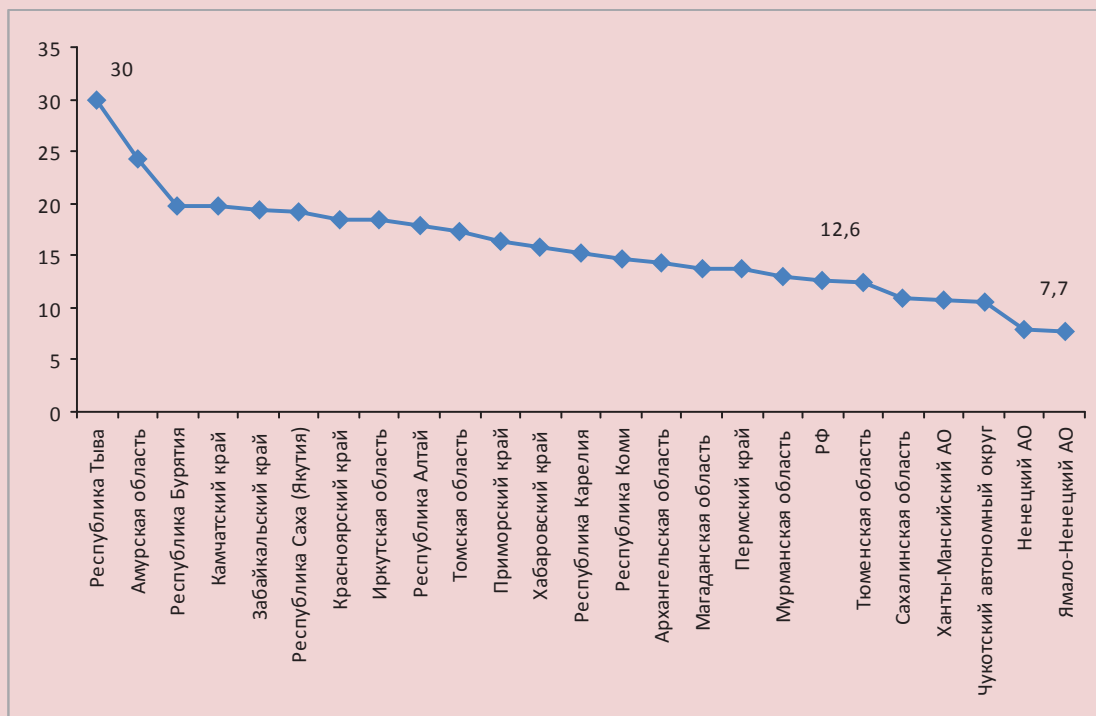


Рисунок 6. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2010 г. (в % к общей численности населения)



Как замечают 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 отношения [5].

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 продаж [1].

Следующим аргументом для использования НДС в качестве источника нижестоящих уровней бюджетной системы является позиция Д.А. Татаркина и Е.Н. Сидоровой, которые, анализируя опыт ФРГ, Австрии, Австралии, приходят к выводу, что распределение НДС между уровнями бюджетной системы обеспечит повышение прозрачности и объективности процесса выравнивания бюджетной обеспеченности территорий за счет снижения объемов встречных финансовых потоков [3].

Другой убедительный довод в пользу распределения НДС высказывает теория налогообложения, которая рассматривает налоги с точки зрения их воздействия на хозяйствующие субъекты. Прямые (регулирующие) налоги, к которым относят налог на прибыль, НДФЛ и другие налоги на доходы и имущество, отвечают за инвестиционные и инновационные процессы. Изменяя ставки и устанавливая льготы по данным налогам, органы управления способны воздействовать на хозяйству-

ющие субъекты с целью активизации их инвестиционной и инновационной деятельности.

При этом косвенные (фискальные) налоги (НДС, акцизы, таможенные пошлины и др.) не проявляют регулирующих возможностей, а являются исключительно источником пополнения бюджетов. В настоящее время российская бюджетная система не отвечает принципу эффективности, поскольку нарушен баланс соотношения фискальных и регулирующих налогов: в федеральном бюджете аккумулируются в основном фискальные налоги (их удельный вес в налоговых доходах превышает 70%), а основу бюджетов территорий составляют прямые налоги (свыше 90% всех налоговых доходов). В этой связи следует признать необходимость закрепления в качестве источников регионального бюджета не только регулирующих, но и фискальных налогов.

Специалистами рассматриваются разные подходы к распределению НДС. Вариант Д.А. Татаркина и Е.Н. Сидоровой заключается в том, что 50% НДС на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, будут поступать в доход федерального бюджета. 25% НДС используется для наполнения федерального фонда поддержки регионов (ФФПР) (т.е. восстанавливается первоначальный порядок формирования ФФПР, который действовал в 1994 г.). Оставшиеся 25% НДС будут перераспределяться между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации пропорционально численности населения [3]. И.Э. Уварова рекомендует установить четко фиксированную равную долю для всех регионов или к установленному нормативу применить корректирующий коэффициент, рассчитанный исходя из бюджетной обеспеченности проживающих в регионе жителей [4].

Это предполагает использование дифференцированного подхода в целях бюджетного регулирования.

Таким образом, можно заметить, что в научном сообществе предлагаются разные подходы к распределению НДС. Однако единой для всех признается следующая позиция: механизмы перераспределения бюджетных средств должны обеспечивать

существенное повышение доли налоговых доходов в региональных и муниципальных бюджетах, учитывать территориальные особенности, в том числе северную специфику, а также стимулировать развитие собственной налоговой базы. Реализация заявленных принципов в итоге позволит создать условия для формирования саморазвивающихся территорий.

Литература

1. Балацкий, Е. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений / Е. Балацкий, Н. Екимова // Общество и экономика. — 2010. — №7-8. — С. 114.
2. Информационно-аналитическая справка «О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам» за соответствующие годы [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.severcom.ru>
3. Татаркин, Д.А. Налоговый федерализм в системе стимулирования саморазвития регионов. Судебная практика по налоговым и финансовым спорам / Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова // Налоги и финансовое право. — 2010. — №4. — С. 14-347.
4. Умарова, И.Э. Перспективы увеличения налоговой нагрузки в Российской Федерации / И.Э. Умарова // Международный бухгалтерский учет. — 2012. — №26. — С. 42-50.
5. Шилов, М.А. Искусственная дотационность регионов как залог единства России / М.А. Шилов, А.Б. Гусев // Капитал страны. — 2009. — 27 янв.
6. Гусев, А.Б. Искусственная дотационность регионов — залог единства России / А.Б. Гусев, М.А. Шилов // Urban-Planet.org, 15.12.2008.