

DOI: 10.12731/2218-7405-2015-6-44

УДК 336.14:353

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СЕВЕРНЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барашева Т.И., Барашева Е.Н.

В статье исследуется современное состояние и тенденции в бюджетной системе северных территорий. Выявляются финансовые проблемы, состоящие в: существенной дифференциации бюджетной обеспеченности, а также в ее низком уровне, который наблюдается как в слаборазвитых, так и экономически развитых северных субъектах Российской Федерации; дисбалансе доходов и расходов консолидированных бюджетов; росте долговой нагрузки и др. Раскрываются причины финансовых проблем, которые обусловлены реформой российской модели бюджетного федерализма, в ходе проведения которой в неполной мере были реализованы принципы концепции «федерализма, создающего рынок». Отступление от выполнения поставленных задач реформы не позволило создать необходимые институциональные условия для роста налогового потенциала и налоговых поступлений, обеспечивающих финансовую независимость регионов и муниципальных образований. Нестабильность финансовой системы северных регионов становится одной из причин значительных региональных различий в уровне жизни граждан, проживающих в регионах Севера. Обосновываются приоритеты институциональных преобразований в налогово-бюджетной сфере, которые базируются на полном исполнении принципов, выработанных мировым историческим опытом, соблюдении требований, вызванных современным этапом развития экономики, и безусловном учете проблем, выявленных в регионах Севера. Предлагаемые приоритетные направления бюджетно-налогового регулирования позволят разработать эффективные механизмы, которые будут способствовать формированию и развитию стимулов для привлечения в северные регионы инвестиций, а также повысят ответственность органов управления за результаты своей деятельности.

Ключевые слова: северные регионы; бюджетная политика; приоритетные направления бюджетного регулирования.

PRIORITY DIRECTIONS OF FISCAL REGULATIONS IN THE NORTHERN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Barasheva T.I., Barasheva E.N.

The article discusses the present condition and the trends in the budgetary system of the northern territories. The following financial problems are revealed: a significant differentiation of budget sufficiency, as well as its low level, which is observed in both underdeveloped and economically developed northern regions of the Russian Federation; the imbalance of revenues and expenditures of the consolidated budgets; increase of debt burden, etc. There are revealed the reasons of financial problems caused by the reform of the Russian model of fiscal federalism, in the course of which the principles of the concept of «the market establishing federalism» have not been fully implemented. The deviation from implementing the posed tasks of the reform did not make it possible to create the necessary institutional conditions for the growth of the tax potential and tax revenues. Instability of the financial system is one of the reasons for significant regional differences between life standards in the regions of the North. The priorities of the institutional reforms in the tax-budgetary sphere are proved in the article. These priorities are based on full implementation of the principles developed by the world historical experience, compliance with the requirements called for by the contemporary period of economic development and the unconditional taking into account the problems revealed in northern regions. The proposed priorities of tax-budgetary regulation will help to develop effective mechanisms promoting formation and development of incentives to attract investments to the northern regions, as well as to enhance responsibility of management bodies for their performance.

Keywords: *northern regions; fiscal policy; priority areas.*

Устойчивое развитие регионов Севера в значительной степени определяется стабильно функционирующей бюджетной системой. В этой связи возникает потребность в оценке финансового состояния северных субъектов для выявления проблем и определения направлений дальнейших преобразований в системе бюджетно-налогового регулирования с целью достижения положительных социально-экономических эффектов и повышения уровня жизни населения.

По всем регионам Севера наблюдается рост подушевых бюджетных доходов. Однако при сопоставлении данных показателей со среднероссийским показателем выделяются регионы, в которых бюджетная обеспеченность на душу населения не достигает среднероссийского уровня (рис. 1).

Это не только экономически слаборазвитые северные субъекты РФ (Республика Бурятия и Забайкальский край), но и регионы со средним уровнем развития (Республика Карелия и Приморский край), а также наиболее развитые регионы (Томская и Иркутская области, Пермский край). Положительной тенденцией следует признать сокращение за период 2010-2013 гг. числа таких регионов (с 62% до 33%) [12].

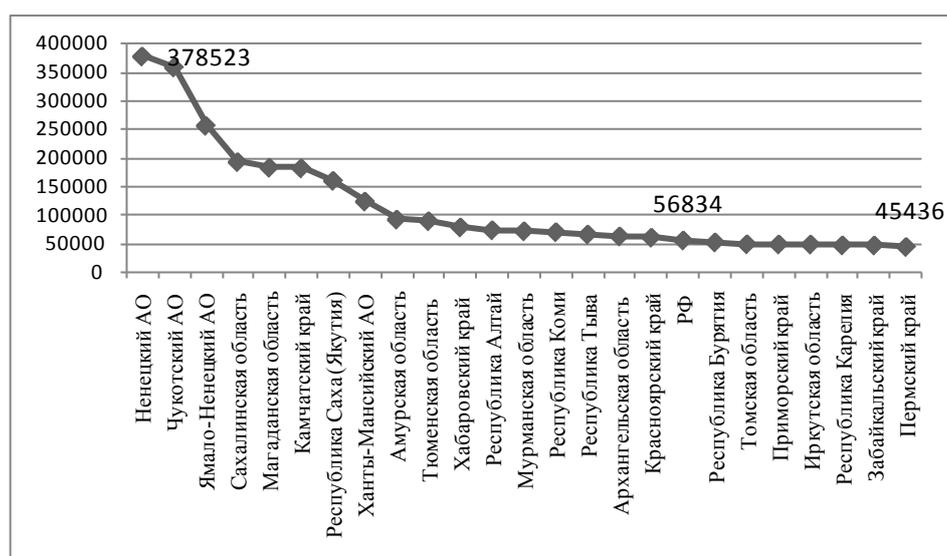


Рис. 1. Бюджетная обеспеченность северных субъектов РФ в 2013 г., руб./чел.

Вместе с тем продолжают сохраняться существенные различия в подушевых бюджетных доходах северных субъектов РФ. Коэффициент вариации бюджетной обеспеченности длительный период времени остается на достаточно высоком уровне: 84% в 2008 г., 97% в 2009 г., 76% в 2010 г. и 83,5% в 2013 г.

Стала закономерной ситуация, когда экономически развитые северные субъекты, являвшиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в бюджеты собственных (налоговых и неналоговых) доходов, после распределения трансфертов остаются обладателями более низких бюджетных доходов по сравнению с регионами с минимальной собственной доходной базой (рис. 2).

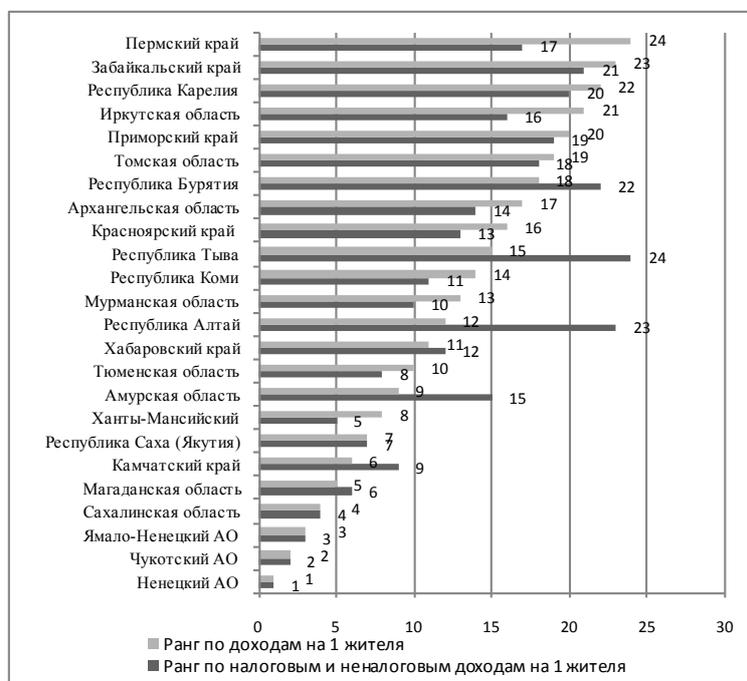


Рис. 2. Изменение позиций северных регионов до и после выравнивания бюджетной обеспеченности в 2013 г.

Так, Республика Коми, обладающая высоким экономическим потенциалом, обеспеченным предприятиями нефтегазового сектора, и Мурманская область, в которой значительную налоговую базу формируют компании металлургической отрасли, по результатам межбюджетного выравнивания стали обладателями бюджетной обеспеченности в более низком объеме по сравнению с Республикой Алтай, которая, напротив, располагает слабой собственной экономической базой. Аналогичная смена позиций наблюдается в ряду других северных регионов, также относящихся к территориям с высоким уровнем экономического развития: Красноярский, Приморский, Пермский край, а также Архангельская, Томская, Иркутская области и др. Они ухудшили свои позиции в рейтинге после распределения трансфертов, уступив Республике Тыва, которая переместилась с двадцать четвертого на четырнадцатое место. Амурская область, состоящая в числе слабоосвоенных регионов с низкой экономической базой, превзошла нефтегазовый регион – Тюменскую область и по уровню подушевых бюджетных доходов заняла следующую после Ханты-Мансийского АО позицию.

Вышеизложенное свидетельствует, что система межбюджетного регулирования приводит к дискриминации экономически развитых и изначально финансово состоятельных северных субъектов РФ.

Другой проблемой бюджетов северных территорий, которую испытывают практически все субъекты РФ [11, с. 9], является низкая наполняемость налогами. В настоящее время уровень налоговых поступлений у 80% северных субъектов РФ фиксируется в размере ниже среднего по стране. Причин этому несколько. Прежде всего, само государство, изымая в федеральный бюджет свыше 50% налоговых поступлений, собранных на территории регионов Севера, ограничивает объем налогов, остающийся в субъекте РФ. Данный факт указывает на то, что экономический потенциал зоны Севера практически не работает на бюджетную систему северных регионов.

Другими причинами низкого уровня налоговых доходов являются наличие законодательных пробелов, позволяющих выводить налоговые базы крупных предприятий за пределы их дислокации, обеспечивая тем самым перемещение налогов из одного региона в другой, а также существующие различия между регионами в размерах применяемых ставок, льгот [4] и соотношении облагаемых и необлагаемых налогом доходов и др.

Данная проблема усугубляется вновь принимаемыми налоговыми законами. Так, закон о создании консолидированной группы вызвал потери бюджетных доходов в ряде регионов Севера. В частности, по результатам перехода компании «Олкон», входящей в «Северсталь», на консолидированную группу налогоплательщиков выпадающие доходы территориального бюджета Мурманской области составили более 1 млрд руб. налоговых поступлений. В целом по стране в 2013 г. поступление этого налога уменьшилось в 21 субъекте РФ на 63,8 млрд руб. и увеличилось в 62-х субъектах на 47,4 млрд руб. Как заявила председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова, проблемным является то, что действующее законодательство позволяет руководству консолидированной группы манипулировать прибылью, искусственно создавая в нужном регионе прибыльные, а в других регионах убыточные предприятия. В 2013 г. наибольшее сокращение уплаты налога на прибыль было обеспечено именно консолидированными группами. По этой причине Т.А. Голикова предложила парламентариям подумать о том, чтобы объявить мораторий на образование новых консолидированных групп [10].

Сокращение налоговой составляющей в бюджетах северных субъектов РФ, отсутствие четкого разграничения расходных полномочий [13], снижение объективности в распределении трансфертов [6; 14] и др. приводят к сохранению дисбаланса бюджетных доходов и расходов консолидированных бюджетов. В 2010 г. дефицит отмечался в 42% северных субъектов РФ. Ухудшение экономической ситуации, возрастание расходов, в т.ч. в связи с исполнением майских указов Президента, привели в 2013 г. к росту дефицита бюджетов практически во всех регионах Севера.

Дефицит бюджета стал причиной проведения регионами политики заимствований. Увеличение госдолга начало отмечаться с 2009 г., при этом более сложное положение наблюдалось в регионах с низким уровнем экономического развития. В 2013 г. уже и экономически развитые северные субъекты РФ были вынуждены наращивать займы и в большей части за счет банковских кредитов. На начало 2014 г. долг превысил 40% собственных доходов у 40% северных регионов, на начало 2015 г. – более чем у 60%. На уровне муниципальных образований [1] ситуация еще более сложная.

Недостаток финансовых ресурсов ограничивает возможности органов власти выполнять эффективное расходование бюджетных средств. Так, необходимые сегодня капитальные вложения [5] в условиях, когда степень износа основных фондов в большинстве северных регионов практически достигла критического порога [7, с. 58], осуществляются в минимальных размерах – объем инвестиций составляет около 35% от суммы финансирования в целом по России. Средства региональных бюджетов на инвестиционные цели направляются в основном в слаборазвитые и отдельные ресурсные слабоосвоенные регионы Сибири и Дальнего Востока. В 16 северных субъектах объем средств региональных бюджетов, используемых в качестве инвестиций, не достигают среднего уровня по стране (7,5%) [12]. Возможно, по этой причине и оценка эффективности бюджетных расходов выглядит скромно. Более чем в половине северных субъектов мультипликатор бюджетных расходов, который сопоставляет прирост бюджетных расходов и прирост ВРП, не достигает среднероссийского уровня.

В итоге, следствием проводимой бюджетно-налоговой политики становятся низкие показатели уровня жизни населения не только в северных слаборазвитых и отдельных слабоосвоенных регионах Сибири и Дальнего Востока, но и в северных экономически развитых субъектах РФ. Так, в регионах, отличающихся повышенным уровнем (выше среднероссийского) ВРП на душу населения (Тюменская и Томская обл., Ненецкий АО, Республика Коми, Красноярский и Камчатский край), а также в субъектах РФ с высоким экономическим потенциалом (Иркутская обл., Пермский край) соотношение начисленной заработной платы к прожиточному минимуму, характеризующее уровень жизни в регионе, не достигает среднероссийского показателя, а доля численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума значительно выше, чем в среднем по стране (рис. 3).

В целом по России, в том числе по регионам Севера, соотношение средней по региону начисленной заработной платы к прожиточному минимуму за период реформ возрастало [3, с. 183], при этом в 2013 г. в 70% северных субъектов данный показатель не достиг среднероссийского уровня.

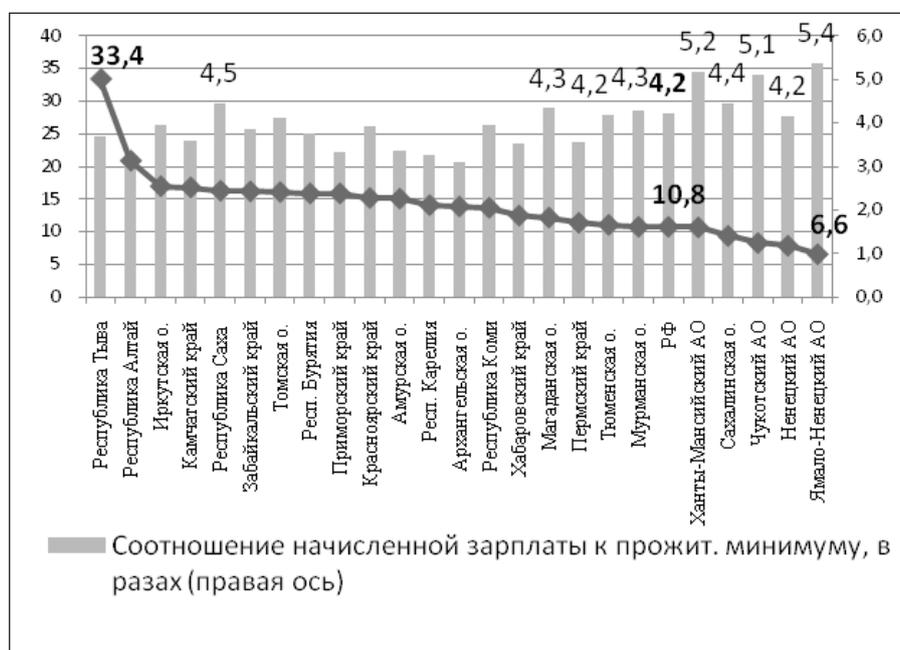


Рис. 3. Показатели уровня жизни населения в северных регионах в 2013 г., в разгах

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.

Для выработки приоритетов необходимо обратить внимание на то, что основным препятствием в ходе совершенствования российской модели бюджетного федерализма стало следующее обстоятельство: не были реализованы в полной мере принципы концепции «федерализма, поддерживающего рынок», которыми на протяжении более десяти лет руководствовались Правительство РФ [8, с. 33]. Так, не были созданы институциональные условия, способствующие расширению налоговой автономии субнациональных властей и обеспечивающие создание стимулов для развития конкуренции между регионами за рост инвестиций; не были определены более действенные механизмы, позволяющие повысить ответственность, укрепить налоговый потенциал субъектов РФ. В этой связи корректировка приоритетов институциональных преобразований должна базироваться на полном исполнении принципов, выработанных мировым историческим опытом. Важным при уточнении приоритетов также является их согласование с направлениями бюджетной политики российского государства, которые учитывают цели и

задачи современного этапа развития экономики и социальной сферы. Наряду с этим, механизмы совершенствования системы бюджетно-налогового регулирования должны учитывать северную специфику и быть направлены на решение проблем северных территорий.

Таким образом, сопоставление приоритетов позволило сформулировать наиболее значимые ориентиры дальнейших преобразований в сфере бюджетно-налоговых отношений, к которым, по нашему мнению, следует отнести:

- самодостаточность финансирования территориального развития;
- создание стимулов к развитию конкуренции между регионами за привлечение инвестиций и расширение круга налогоплательщиков с целью развития собственной налоговой базы;
- недопущение дискриминации экономически развитых и изначально финансово состоятельных территорий;
- повышение перед населением ответственности субфедеральных органов власти за финансирование принимаемых ими решений;
- усиление в налоговых отношениях инвестиционной и инновационной составляющей [9, с. 26].

Выработка механизмов бюджетно-налогового регулирования [2, с. 58-61] с опорой на обозначенные выше направления будет способствовать достижению положительных эффектов в социально-экономическом развитии северных регионов с сокращением межрегиональной дифференциации в уровне жизни населения.

Список литературы

1. Барашева Е.Н. Повышение доходной базы местных бюджетов на основе развития малого и среднего бизнеса // Научное обозрение. 2014. №8. С. 338-343.
2. Барашева Т.И. Приоритеты институциональных преобразований в налогово-бюджетной сфере // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2013. Т. 5. №36. С. 57-61.
3. Барашева Т.И. Совершенствование системы бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера // ЭКО. 2014. №6 (480). С. 179-189.
4. Баклаева Н.М. Некоторые проблемы реализации экономических интересов регионов в системе межбюджетных отношений // Региональная экономика: теория и практика. 2011. №33 (216). С. 57-63.

5. Гуренкова О.В. Анализ динамики изменения экономической стратификации современного российского общества // Современные исследования социальных проблем. Красноярск: Научно-инновационный центр, 2011. №1 (05). С. 11-19. URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2011/01/1.pdf>.
6. Завьялов Д.Ю. Субвенционная политика субъектов РФ на современном этапе // Финансы. 2013. №3. С. 14-18.
7. Кобылинская Г.В. Структурные особенности инвестиционных процессов в регионах европейского севера // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2013. Т. 1. № 32. С. 57а-62.
8. Лавров А., Дж. Литвак, Д. Сазерлэнд. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. №4. С. 32-51.
9. Морозов В.В. Налоговые механизмы оптимизации финансово-инвестиционных отношений регионов / Тематический выпуск: Судебная практика по налоговым и финансовым спорам. (Брызгалин А.В., Анферова О.В., Аверина Л.В. и др.) // Налоги и финансовое право. 2012. №4. С. 23-349.
10. Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов. Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам (15.05.2014) URL: <http://sfr.bujet.ru/sfr/253414/> (дата обращения 20.06.2015).
11. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов//Финансы. 2010. №6. С. 8-14.
12. Регионы России. Основные характеристики субъектов российской Федерации. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016.
13. Стнелъников-Мурылев С. (соавторы: П. Кадочников, И. Трунин, С. Четвериков, М. Виньо) Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. – М.: ИЭПП, СЕРРА, 2006. 300 с.
14. Сумская Т.В. Основные направления субфедеральной бюджетной политики // Регион: Экономика и Социология. 2014. № 3(83). С. 58-72.

References

1. Barasheva E.N. *Nauchnoe obozrenie* [National review], no. 8 (2014): 338-343.
2. Barasheva T.I. *Sever i rynek: formirovanie jekonomicheskogo porjadka* [North and market: formation of economic order], vol. 5, no. 36 (2013): 57-61.

3. Barasheva T.I. JeKO [ECO], no. 6 (480) (2014): 179-189.
4. Baklaeva N.M. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika* [Regional economy: theory and practice], no. 33 (216) (2011): 57-63.
5. Gurenkova O.V. *Sovremennye issledovanija social'nyh problem. Krasnojarsk: Nauchno-innovacionnyj centr* [Modern studies of social problems. Krasnoyarsk: Research and Innovation Center], no. 1 (05) (2011): pp. 11-19. <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2011/01/1.pdf>
6. Zav'jalov D.Ju. *Finansy* [Finance], no. 3 (2013): 14-18.
7. Kobylinskaja G.V. *Sever i rynek: formirovanie jekonomicheskogo porjadka* [North and market: formation of economic order], Tom 1, no. 32 (2013): 57a-62.
8. Lavrov A., Dzh. Litvak, D. Sazerljend, *Voprosy jekonomiki* [Economic issue], no. 4 (2001): 32-51.
9. Morozov V.V. *Nalogi i finansovoe pravo* [Taxes and Financial Law], no. 4 (2012): 23-349.
10. *Osnovnye napravlenija nalogovoj politiki na 2015 god i planovyy period 2016 i 2017 godov, Stenogramma parlamentских slushanij Komiteta Gosudarstvennoj Dumy po bjudzhetu i nalogam* [Main directions of tax policy for 2015 and the planned period 2016 and 2017. Transcript of the parliamentary hearings of the State Duma's Budget and Taxes] (15.05.2014). <http://sfr.bujet.ru/sfr/253414/>
11. Panskov V.G. *Finansy* [Finance], no. 6 (2010): 8-14.
12. *Regiony Rossii. Osnovnye harakteristiki sub'ektov rossijskoj Federacii.* [Regions of Russia. Main Characteristics of Subjects of the Russian Federation], http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016
13. Stnel'nikov-Murylev S. (soavtory: P. Kadochnikov, I. Trunin, S. Chetverikov, M. Vin'o) *Problema mjagkih bjudzhetnyh ogranichenij rossijskih regional'nyh vlastej / Konsorcium po voprosam prikladnyh jekonomicheskikh issledovanij* [Fiscal Federalism in Russia: Soft Budget Constraints of Regional Governments]. – Moscow: IJePP, CEPRA, 2006. 300 p.
14. Sumskaja T.V. *Region: Jekonomika i Sociologija* [Region: Economics and Sociology], no. 3(83) (2014): 58-72.

ДАнные ОБ АВТОРАХ

Барашева Татьяна Игоревна, зав. сектором, к.э.н., доцент

Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН

ул. Ферсмана, 24а, г. Анатиты, 184200, Россия

barasheva@iep.kolasc.net.ru

Барашева Екатерина Николаевна, м.н.с., аспирант

*Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН
ул. Ферсмана, 24а, г. Апатиты, 184200, Россия
barasheva1@iep.kolasc.net.ru*

DATA ABOUT THE AUTHORS

Barasheva T.I., PhD (Economics), Associate Professor, Head of Sector

*Luzin Institute for Economic Studies Kola Science Centre Russian Academy of Sciences
24a, Fersmana st., Apatity, Murmansk region, 184209, Russia
barasheva@iep.kolasc.net.ru*

Barasheva E.N., PhD student, junior researcher

*Luzin Institute for Economic Studies Kola Science Centre Russian Academy of Sciences
24a, Fersmana st., Apatity, Murmansk region, 184209, Russia
barasheva1@iep.kolasc.net.ru*