

УДК 336:353

***ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
НАЛОГОВЫХ ИНИЦИАТИВ В РЕГИОНАХ
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРНЫХ СУБЪЕКТОВ РФ)***

Т.И. Барашева,

к.э.н., доцент,

Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН,

Россия, г.Апатиты

Аннотация.

В работе анализируются финансовые возможности территорий и уровень компетенции региональных органов власти в налоговой сфере. Приводятся аргументы, свидетельствующие о сужении налоговых полномочий регионов, необходимых для проведения полноценной налоговой политики, а также об ограничении финансового обеспечения, определяющего возможности для реализации налоговых инициатив в целях регионального развития. Выявлены причины сложившейся ситуации и предлагаются некоторые подходы к решению проблемы.

Ключевые слова: полномочия регионов в налоговой сфере, финансовая обеспеченность территорий, региональное развитие.

***PROBLEMS OF FINANCIAL SUPPORT OF TAX INITIATIVES
IMPLEMENTATION IN THE REGIONS (ON AN EXAMPLE OF NORTHERN
SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION)***

Barasheva T. I.,

PhD, Associate Professor,

Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre of RAS,

Apatity, Russia

Abstract.

The work analyzes financial possibilities of the territories and the level of competence of regional authorities in the tax sphere. Arguments showing the narrowing of the tax powers of the regions that necessary for the implementation of a full tax policy, as well as the limitation of financial provision that determines the possibilities for implementing tax initiatives for the purposes of regional development are given. Reasons of the current situation are identified and measures for its solution are proposed.

Key words: powers of regions in tax sphere, financial provision of territories, regional development.

В федеративном государстве для обеспечения целенаправленного, устойчивого и эффективного развития его субъектов необходимо, чтобы каждый уровень управления мог обеспечить реализацию своих функций за счет достаточных полномочий и финансовых ресурсов.

Оценивая возможности северных территорий с точки зрения финансовой обеспеченности, следует констатировать о существовании серьезных проблем региональных бюджетов, которые ощущались ранее [1] и еще больше обострились в настоящее время [12]. В регионах Севера отмечается дефицит бюджетов (в 2015 г. дефицит отмечается в 20 из 24 северных субъектов), вызванный ростом социальных расходов, и сохраняется высокий уровень долговых обязательств (рис. 1).

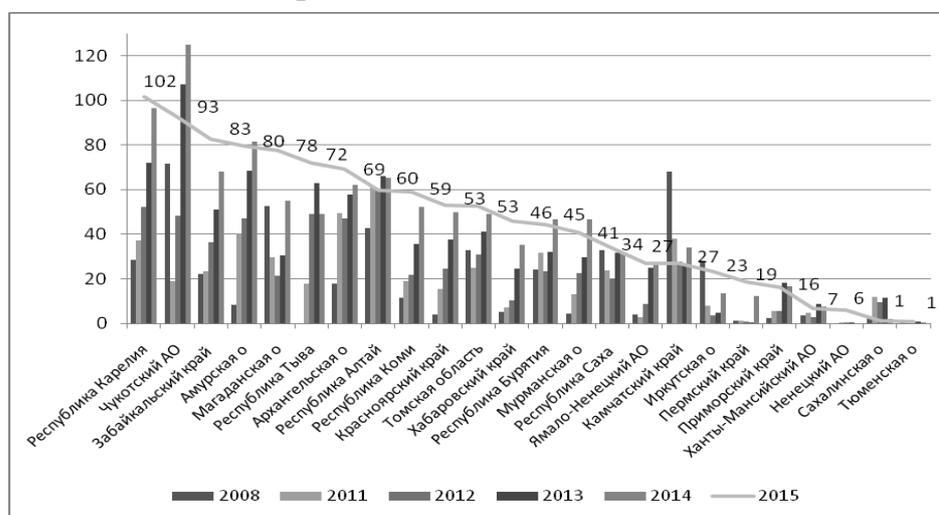


Рисунок 1 – Динамика государственного долга, в % к собственным

доходам консолидированного бюджета северного субъекта РФ [11]

За последнее десятилетие, несмотря на то, что отдельные северные регионы продолжают оставаться донорами бюджетной системы страны, остающиеся на территории северных субъектов налоговые доходы сокращаются (рис. 2).



Рисунок 2 - Динамика уровня налоговых доходов консолидированных бюджетов северных регионов к ВРП

Примечание – рассчитано автором на основе [11]

Узкий перечень налогов, закрепленных в настоящее время за региональными и местными бюджетами, предопределяет низкий уровень собственных налогов, поступления по которым обеспечиваются местными и региональными (налог на имущество организаций, транспортный налог и специальные налоговые режимы) налогами. Через управление ставкой и на основе предоставления льгот в части региональных налогов происходит создание региональных условий защиты экономических интересов субъектов РФ. При этом низкий уровень собственных налоговых поступлений определяет ограниченный финансовый потенциал для налогового стимулирования местного бизнеса, устанавливая низкую «цену» льгот и обуславливая «слабость» региональных и местных властей в налоговой сфере.

Установившийся уровень собственных налоговых поступлений, вызывает зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов и безвозмездных поступлений вышестоящего уровня. Так, в доходах консолидированных

бюджетов северных субъектов удельный вес федеральных налогов значительно превышает долю региональных и местных налогов и изменяется по северным регионам от 3 до 10 раз (рис. 3).

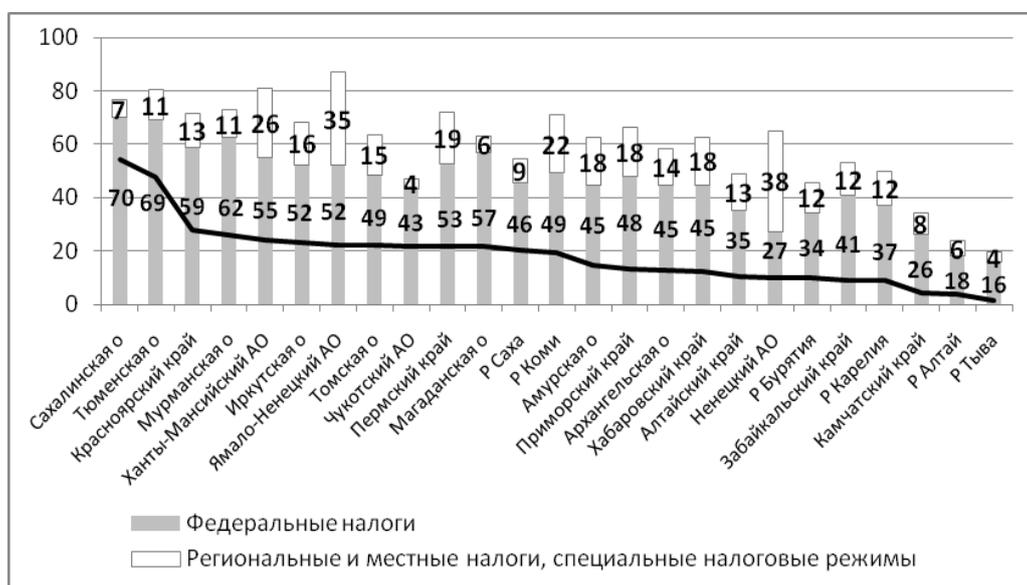


Рисунок 3 - Структура налогов консолидированных бюджетов регионов Севера и Арктики, %

Среди федеральных налогов интерес представляет налог на прибыль в связи с его особой значимостью для территориальных органов власти. Он является одним из наиболее емких источников регионального бюджета и основным налогом, который при эффективном управлении способен стимулировать развитие инвестиционных и инновационных процессов. С этой точки зрения целесообразно исследовать уровень оптимальности налоговых полномочий, установленный Федерацией в отношении регионов по налогу на прибыль, и возможности их финансового обеспечения.

Исследование процесса делегирования полномочий всех уровней управления в вопросах налогового регулирования [2] свидетельствует о том, что доминирующая роль принадлежит Федерации. Федеральные законодательные органы разрабатывают и вводят в действие налоговые льготы и преференции применительно к федеральным и региональным налогам.

По налогу на прибыль на территории РФ установлен и действует широкий перечень федеральных льгот и преференций. Их группировка выделяет следующие целевые направления поддержки:

- инвестиционная деятельность (введение амортизационной премии в размере 10% и 30%; предоставление ИНК; снижение ставки налога на прибыль для предприятий промышленности участников РИП, резидентов ОЭЗ, ТОСЭР и др.);

- развитие высокотехнологичных производств, вложение инвестиций в НИОКР, внедрение инноваций (включение расходов на НИОКР, не давших положительных результатов, в состав прочих расходов; сокращение срока списания расходов; установление особого порядка амортизации для IT-компаний; увеличение до 1,5% норматива отчислений на формирование Российского ФТР; освобождение от налога средств, получаемых научными организациями от поддержки научной и (или) научно-технологической деятельности, и средств, безвозмездно полученных организациями на ведение научной деятельности; более льготные условия предоставления ИНК для предприятий, внедряющих инновации и др.);

- стимулирование деятельности отдельных отраслей (установление нулевой ставки для с/х товаропроизводителей и рыбохозяйственных организаций, а также организаций, осуществляющих образовательную, медицинскую деятельность по перечню, установленному Правительством РФ;

- развитие человеческого потенциала (освобождение затрат работодателей на обучение сотрудников; отнесение к расходам, уменьшающим налогооблагаемую прибыль, взносов по договорам добровольного медицинского страхования работников и др.).

Помимо налоговых льгот НК РФ предусматриваются так называемые изъятия и скидки, участвующие в формировании налоговой базы по налогу на прибыль. Изъятия представляют собой доходы предприятий, на величину которых сокращается прибыль компании (например, дивиденды, облагаемые по более низкой ставке), а скидками признаются расходы предприятий, позволяющие уменьшить налоговую базу (например, часть средств, направляемых на благотворительные цели, в уставный капитал предприятий и др.).

Применяя достаточно широкий перечень стимулирующих налоговых инструментов в границах налога на прибыль, федеральный центр обеспечивает решение вопросов, касающихся, прежде всего, национальных интересов. Однако это происходит в ущерб северных территорий и выражается в налоговых потерях консолидированных бюджетов северных субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1 - Выпадающие доходы консолидированного бюджета северных субъектов в 2015 г. (выборка)

	Поступление налога на прибыль, млн. руб.	Выпадающие доходы, в % к поступлению
Архангельская область	9742,1	
за счет федеральных льгот		3,7
за счет региональных льгот		1,7
Мурманская область	17708,5	
за счет федеральных льгот		8,8
за счет региональных льгот		~0
Республика Карелия	3114,0	
за счет федеральных льгот		11,5
за счет региональных льгот		1,5
Республика Коми	16371,9	
за счет федеральных льгот		2,4
за счет региональных льгот		1,9
Республика Саха	34021,1	
за счет федеральных льгот		1,52
за счет региональных льгот		0,2
Камчатский край	2437,6	
за счет федеральных льгот		24,2
за счет региональных льгот		0
Чукотский АО	6614,2	
за счет федеральных льгот		3,8
за счет региональных льгот		0
Тюменская область	35478,8	
за счет федеральных льгот		3,3
за счет региональных льгот		7,6
Ханты-Мансийский АО	142590,6	
за счет федеральных льгот		2,4
за счет региональных льгот		28,8
Ямало-Ненецкий АО	39861,2	
за счет федеральных льгот		1
за счет региональных льгот		11
Красноярский край	66507,6	
за счет федеральных льгот		0,2
за счет региональных льгот		0,11

*расчеты автора по [6]

Кроме того, значительные бюджетные потери несут региональные бюджеты в связи с принятием ряда налоговых законов, в частности от введения института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН). Так, в первый год (2012) введения закона и начала создания КГН потери по налогу на прибыль ощутили в 14 северных субъектах РФ. Сокращение налога в консолидированных бюджетах оценивалось от 0,4 до 36,5% к уровню 2011г., максимальная величина отмечалась в Мурманской области. В 2015 г. также произошло уменьшение налоговой базы по налогоплательщикам, входящим в КГН. Величина налога на прибыль в консолидированных бюджетах северных субъектов не достигла уровня 2014 г. в девяти из двадцати четырех регионов (табл. 2).

Таблица 2 - Сумма начисленного налога на прибыль по налогоплательщикам, входящим в КГН, в 2015 г. [6]

	Регионы	в % к предыдущему году
1.	Республика Коми	98,9
2.	Ямало-Ненецкий АО	98,7
3.	Республика Саха	95,2
4.	Ханты-Мансийский АО	90,1
5.	Пермский край	84,4
6.	Сахалинская область	81,7
7.	Архангельская область	80
8.	Ненецкий АО	63,4
9.	Камчатский край	55,8

Следует заметить, что лоббирование интересов крупных налогоплательщиков при принятии налоговых законов наносит существенный урон не только региональным бюджетам, но и бюджетной системе РФ в целом. Например, возврат НДС из федерального бюджета по экспортным операциям в пользу северных субъектов хозяйствования в 2015 г. составил свыше 80% от начисленной суммы налога.

Таким образом, предоставление льгот, сопровождающееся наличием выпадающих доходов, которые не компенсируются федеральными субсидиями, сужает финансовые возможности регионов и сдерживает в итоге реализацию региональных налоговых инициатив.

Этот вывод подтверждается практикой применения налоговых льгот по налогу на прибыль в субъектах РФ. Так, в предкризисные годы большая часть экономически развитых регионов, как правило, нефтегазовой специализации, применяли пониженную налоговую ставку для стимулирования вложения средств компаний в инвестиции, поддержку субъектов инновационной деятельности и организаций, реализующих инвестиционные проекты. В отдельных регионах в части налога на прибыль использовались исключительно федеральные льготы, которые предоставлялись резидентам особых экономических зон, и льготы социального характера – для организаций, осуществляющих образовательную и медицинскую деятельность и др. В большей части регионов льготы по налогу на прибыль вообще не применялись [8]. В современных условиях в связи с финансовыми проблемами территориальных бюджетов политика стала еще более сдержанной: льготы по налогу на прибыль предоставляются выборочно, в основном в отношении тех компаний, в которых крайне заинтересованы территориальные органы власти. Поэтому, как показывает статистика (табл. 1) размеры выпадающих доходов от предоставления региональных налоговых льгот не превышают объемы федеральных. Лишь экономически развитые субъекты, имеющие высокодоходные бюджеты, более свободны в раздаче льгот.

Следует также заметить, что сами налогоплательщики проявляют низкую активность к использованию льгот [9]. Как слабая проработка федеральных и региональных законов, вызывающая сложности на этапе обоснования налогоплательщиком права на получение льготы, так и низкая «цена» льгот, приходящаяся на всю совокупность налогов, которыми может распоряжаться субъект Федерации, становятся причиной ограниченного спроса на льготы и преференции. Крупные инвесторы, основываясь на выводах Зубаревич Н.В., налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество рассматривают как один из наименее значимых факторов при принятии решения о вложении своих средств. Решающим для них являются природно-ресурсный потенциал, доступ к рынкам сбыта, инфраструктурное обеспечение региона.

Учитывая вышесказанное, и то, как замечает Пансков В.Г., что максимально возможная сумма льготирования, в частности, по налогу на прибыль составляет в современных условиях около 300 млрд руб., или чуть более 4% суммы налогов, поступающей в бюджетную систему страны [7], можно признать, что полномочия регионов по управлению частью ставки налога на прибыль являются ограниченным ресурсом для формирования стимулов к развитию территорий.

Вместе с тем, участие региональных властей в формировании налоговой политики через систему льгот и преференций является необходимым условием для решения региональных приоритетных задач и создания благоприятных местных условий хозяйствования. Данным вопросом озаботились органы власти РФ. Так, на заседании Совета Федерации В. Матвиенко предложила подумать о разрешении регионам устанавливать собственные налоги, например, налог с розничных продаж [5].

Для расширения полномочий и повышения доходных источников, по мнению автора, целесообразно передать на региональный уровень налог на прибыль в полном объеме и предоставить право по регулированию всей ставкой налога.

Кроме того, для реализации региональных налоговых инициатив должны быть гарантированы финансовые возможности регионов. С этой целью необходимо повысить финансовую самостоятельность северных субъектов РФ, о чем не один год ведутся дискуссии среди представителей экспертно-научного сообщества [3, 4, 10], увеличив величину налогов, остающуюся на их территории, за счет:

- пересмотра сложившегося распределения налогов между бюджетными уровнями, закрепив за региональными бюджетами долю косвенного налога на добавленную стоимость, предварительно отменив возврат НДС крупных экспортеров природных ресурсов;

- предоставления права по аккумулированию в региональных бюджетах сумм региональных и федеральных налогов, собранных на территории

северного субъекта, в размере, превышающем объемы налоговых поступлений предыдущего года. Это явится стимулом для «зарабатывания» регионом дополнительных бюджетных средств;

- проведения инвентаризации федеральных налоговых льгот по налогу на прибыль с целью выявления наиболее востребованных и результативных, а также отмены тех, которые не связаны с активизацией инвестиционного спроса;

- отмены федеральных льгот по региональным налогам.

Таки образом, реализация предлагаемых рекомендаций будет способствовать более активному проявлению территориальными органами власти налоговых инициатив, обеспеченных финансово, что позволит наращивать экономический и финансовый потенциал северных регионов.

Библиографический список:

1. Барашева Т.И. Совершенствование системы бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера//ЭКО. - 2014. - №6 (480). - С. 179-189.
2. Барашева Т.И. Векторы развития стимулирующих механизмов российской налоговой системы //Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2016. - № 3 (50). – С. 20-28.
3. Ильин В.А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления /В.А. Ильин, А.И. Поварова//Экономика региона. – 2014. - №3. – С. 48-63.
4. Кобылинская Г.В. Внутренние резервы развития арктического региона: финансовый аспект //Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2015. - № 2 (45). – С. 49-59.
5. Местные бюджеты: оставлять или отдавать? Режим доступа: <http://proural.info/policy/20743/> (дата обращения: 7.03.2017).
6. Налоговый паспорт Региона Режим доступа: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения: 15.05.2017).
7. Пансков В.Г. О некоторых неотложных мерах налогового стимулирования инвестиционной активности в российской экономике / Белорусский экономический журнала. 2013. №4. С. 61-72.

8. Пинская М.Р. Оценка эффективности налоговых льгот: анализ имеющихся подходов. Налоговая политика и практика. 2014. №8 (140). С.24-28.
9. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы: научно-аналитич. докл./под науч. ред. д. э. н., проф. В. С. Селина, д. э. н., проф. Т. П. Скуфьиной, к. э. н. доц. Е. П. Башмаковой, к. э. н., доц. Е. Е. Торопушиной. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 420 с.
10. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал регионов и их социально-экономическая привлекательность. -Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2013. -385 с.
11. Федеральная служба государственной статистики - Регионы России. Основные социально-экономические показатели субъектов РФ за соответствующие годы [Электронный ресурс] URL: <http://www.gks.ru/> (Дата обращения: 8.10.2017).
12. Финансовое обеспечение развития Северных регионов/Р. В. Бадылевич, Е. Н. Барашева, Т. И. Барашева, Е. А. Вербиненко, Н. В. Дядик, Т. А. Зубарева, Г. В. Кобылинская, В. В. Кобылинский, Д. С. Крапивин, Т. М. Пачина, Г. П. Почивалова, А. Н. Чапаргина, Л. В. Чупенко//под науч. ред. Г. В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.