

ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА

Е.А. Горюшкина, А.С. Мишина

Национальный исследовательский Новосибирский государственный университет

И.А. Мурзов

Управление Федеральной налоговой службы по Новосибирской области

Статья подготовлена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых (МК-6124.2010.6)

Аннотация

Исследованы характер и глубина экономического кризиса в Сибирском федеральном округе в связи с изменениями масштабов доходов региональных бюджетов. Дан анализ налоговых поступлений в доходную часть консолидированных региональных бюджетов в отраслевом разрезе, а также по видам налогов. Показана структура распределения налогов по вертикали в СФО в сравнении со среднероссийскими показателями. Выявлены региональные особенности налоговых потоков от различных видов деятельности.

Ключевые слова: регион, экономика, дифференциация, консолидированный бюджет, бюджетная обеспеченность, налоговая политика, кризис

Abstract

The study analyses how deeply a drop of regional fiscal revenues taking place due to the economic crisis affect the regions of the Siberian Federal District

(SFD). We analyze the sectoral structure of the tax revenues in consolidated regional budgets as well as their tax type structure. The structure of vertical distribution of the SFD tax revenues are compared with the Russian average one. We show a peculiar character of the SFD tax flows from different activities.

Keywords: region, economy, differentiation, consolidated budget, fiscal capacity, tax policy, crisis

Налоговые и неналоговые доходы бюджетной системы Российской Федерации концентрируются, как известно, в федеральном, а также консолидированных региональных бюджетах. При этом компоненты федерального бюджета, формирующего его доход, весьма диверсифицированы по природе, методам администрирования и т.д. Ответственными за сбор и контроль платежей, поступающих в федеральный бюджет, в основном являются два ведомства: Федеральная налоговая служба (ФНС) и Федеральная таможенная служба (ФТС) (подробнее об этом см., например, работу [1]). В результате природа поступающего в казну дохода, обеспечиваемого ФТС и обеспечиваемого ФНС, существенно различается. Если налоги, обеспечиваемые ФНС, в значительной степени увязаны с реальными хозяйственными показателями в отраслях экономики, то поступления от внешнеэкономической деятельности (ВЭД), прежде всего вывозные пошлины, при сложившейся структуре экспорта в РФ носят преимущественно конъюнктурный, рентный характер.

Доходы региональных бюджетов более однородны и формируются в основном за счет платежей, администрируемых Федеральной налоговой службой. Их объемы хотя и зависят от конъюнктуры мирового рынка, но все же гораздо в меньшей степени, чем объемы доходов от ВЭД, и взимаются эти платежи с операций на внутреннем рынке. В связи с этим анализ доходной части консолидированных региональных бюджетов можно использовать как основу для анализа глубины кризисных явлений, порождаемых внутриэкономическими обстоятельствами.

Поступление налогов в бюджетную систему с территории региона зависит, конечно, не только от динамических характеристик и структурных сдвигов в региональной экономике, но и от проводимой госу-

дарством налоговой политики. Поэтому по ним нельзя непосредственно оценивать эффективность экономики региона. Обычно исследователи используют для этого показатели динамики темпов роста ВРП, тенденций его пространственной структуры и другие сводные количественные показатели (см, например, [2–4]). Вместе с тем исследование показателей, характеризующих региональные налоговые доходы, имеет самостоятельное важное значение, так как они отражают масштабы реальных финансовых ресурсов государства, поступающих с территории. В частности, представляет интерес сопоставление структуры распределения налогов по вертикали в Российской Федерации и Сибирском федеральном округе, выявление особенностей налоговых потоков от различных видов деятельности в Сибири.

Развитие налогового потенциала регионов Сибири до начала финансового и экономического кризиса в стране проанализировано в работе [5]. В настоящей статье мы рассмотрим характер и глубину экономического кризиса в Сибирском федеральном округе в связи с изменением масштабов доходов региональных бюджетов, более подробно – в связи с изменением масштабов налоговых поступлений.

Одним из последствий мирового финансового кризиса стало то, что в 2008 г. впервые за последние пять лет консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в целом по всем федеральным округам были сведены с дефицитом, возросло количество регионов с отрицательным сальдо бюджета. В 2009 г. указанные тенденции усилились. Что лежит в основе данных фактов? Для того чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим структуру доходов консолидированных региональных бюджетов (рис. 1).

Наибольшую долю в структуре доходов консолидированных региональных бюджетов составляют налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности занимают незначительное место в структуре доходов бюджетов (1–3% итоговых доходов).

Согласно ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, к собственным доходам законодатель относит, кроме прочего, безвозмездные поступления (за исключением субвенций). Мы считаем такую позицию методологически неверной, о ее уязвимости мы уже писали ранее [6]. На необхо-



Рис. 1. Укрупненная структура доходов консолидированных региональных бюджетов, %

димность пересмотра понятия собственных доходов в законодательстве указывают и специалисты Счетной палаты [7]. При оценке собственных доходов здесь и далее объемы безвозмездных поступлений мы не учитываем.

Данные рис. 1 свидетельствуют о том, что начиная с 2008 г. доля собственных доходов сокращается, одновременно увеличивается поддержка из федерального бюджета. Эти тенденции характерны как для Российской Федерации, так и для Сибирского федерального округа, однако в СФО они выражены гораздо резче. В период экономического кризиса потребность в безвозмездных перечислениях (субвенциях и дотациях) существенно возрастает. По итогам 2009 г. доходы консолидированных региональных бюджетов в целом по всем федеральным округам на четверть состоят из безвозмездных перечислений из федерального бюджета, в СФО финансовая помощь составляет треть доходов.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, а также позитивные изменения экономической конъюнктуры привели к тому,

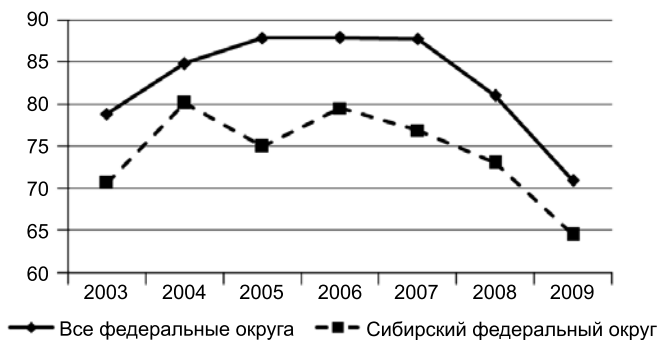


Рис. 2. Бюджетная самообеспеченность регионов (отношение собственных доходов к итоговым расходам консолидированных региональных бюджетов),%

что самообеспеченность региональных бюджетов (мера, в которой расходы¹ покрываются собственными доходами) растет в период 2003–2005 гг., а затем стабилизируется на уровне примерно 88%. Однако начиная с 2008 г. в связи с изменениями в структуре доходов происходит заметное ухудшение показателя (рис. 2). В 2009 г. значение показателя самообеспеченности достигает своего минимума: только около 70% итоговых расходов консолидированных региональных бюджетов покрывается собственными доходами. Что касается регионов Сибирского федерального округа, то здесь тенденции в изменении показателя аналогичные (за исключением 2005 г.); в 2009 г. бюджетная самообеспеченность сибирских регионов имеет рекордно низкое значение – менее 65%. При этом на протяжении всего рассматриваемого периода бюджетная самообеспеченность сибирских регионов существенно отстает от среднероссийской.

В 2009 г. впервые за последние годы наблюдается сокращение доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, в номинальном выражении. Как известно, именно они служат основным источником доходов консолидированных региональных бюджетов. Так, в бюджеты российских регионов в целом поступило таких доходов

¹ Здесь и далее, если не указано специально, под региональными бюджетами будут пониматься консолидированные региональные бюджеты.

на 13,5% меньше, чем годом ранее (в предыдущие периоды номинальный прирост поступлений составлял около 20–30% в год). Сибирские регионы в целом меньше пострадали от негативных конъюнктурных изменений; здесь налоговые доходы сократились на 8,4% по сравнению с уровнем 2008 г.

Какие именно источники собственных доходов региональных бюджетов оказались наиболее уязвимыми в период конъюнктурных потрясений в экономике? В соответствии с действующим бюджетным и налоговым законодательством региональные бюджеты формируются за счет региональных и местных налогов, поступающих полностью в соответствующие бюджеты, за счет отчислений от федеральных налогов, нормативы по которым устанавливаются Бюджетным кодексом, а также за счет налогов, относящихся к специальным налоговым режимам. Структура налоговых доходов регионов России и Сибири представлена в табл. 1.

Как видно из данных табл. 1,

- структура налоговых доходов региональных бюджетов страны и СФО достаточно устойчива в последние годы вплоть до 2009 г.;
- доходы региональных бюджетов в основном формируются за счет отчислений от федеральных налогов. Так, более 70% всех доходов региональных бюджетов составляют федеральные налоги на прибыль и доходы, еще 8–10% доходов обеспечивают акцизы и налоги за пользование природными ресурсами;
- непосредственно к региональным и местным налогам относятся только имущественные налоги, за счет которых формируется только 11–15% доходов региональных бюджетов;
- объемы поступлений в консолидированные региональные бюджеты по различным видам налогов изменялись в рассматриваемый период по-разному.

Несмотря на увеличение ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в региональные бюджеты, с 17,5 до 18%, в 2009 г. произошло существенное сокращение поступлений данного налога в региональные бюджеты. В консолидированные бюджеты регионов России зачислено 61% номинальных поступлений налога предыдущего года, в бюджеты сибирских регионов – 56%.

Таблица 1

**Укрупненная структура налоговых и других доходов, администрируемых
Федеральной налоговой службой, поступающих в консолидированные
региональные бюджеты РФ и СФО, %**

Вид дохода	2005		2006		2007		2008		2009	
	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО
Доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Федеральные налоги, всего</i>	85,3	82,8	84,9	83,9	85,1	82,9	84,9	82,9	80,8	79,5
Налоги на прибыль, доход	74,7	70,5	76,1	73,8	77,4	73,8	78,1	73,8	72,2	67,0
В том числе:										
налог на прибыль организаций	42,9	35,6	42,2	39,2	42,4	36,1	40,0	33,8	28,2	20,7
налог на доходы физических лиц	31,8	34,9	33,9	34,6	35,1	37,6	38,1	40,1	44,0	46,3
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	6,6	8,8	5,8	7,4	5,0	6,6	4,3	6,5	6,5	9,8
Налоги, сборы, регулярные платежи за пользование природными ресурсами	2,5	2,6	2,6	2,3	2,2	2,3	2,4	2,5	2,0	2,4
В том числе:										
налог на добычу полезных ископаемых	2,4	2,6	2,5	2,3	2,1	2,1	2,4	2,5	1,9	2,4
<i>Региональные и местные налоги, всего</i>	11,4	12,7	11,5	11,8	11,4	12,7	11,3	12,4	15,1	15,9
Налоги на имущество										
В том числе:										
налог на имущество физических лиц	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5
налог на имущество организаций	6,8	7,2	7,4	7,2	7,3	7,5	7,4	7,8	10,2	10,2
транспортный налог	1,2	1,2	1,0	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	1,6	1,6
налог на игорный бизнес	1,0	0,8	1,1	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,3	0,2
земельный налог	2,2	3,3	1,7	2,5	1,9	3,1	1,8	2,7	2,5	3,5
<i>Налоги, относящиеся к специальным налоговым режимам</i>	3,2	4,2	3,5	4,2	3,5	4,3	3,8	4,6	4,1	4,5

Номинальный объем поступлений налога на доходы физических лиц с территории всех регионов страны практически не изменился по сравнению с 2008 г. В сибирских регионах наблюдается незначительный прирост поступлений – на 5,7%.

По сравнению с 2008 г. существенно увеличиваются акцизы (в номинальном выражении), что можно объяснить прежде всего изменениями в законодательстве, точнее, изменением нормативов отчислений налогов в региональные бюджеты. Так, с 2003 по 2008 г. акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла делились в следующей пропорции: 40% – в федеральный бюджет, 60% – в консолидированный бюджет субъекта Федерации. До этого упомянутые акцизы полностью поступали в федеральный бюджет. С 2009 г. указанные акцизы полностью зачисляются в региональные бюджеты.

Также наблюдается рост по сравнению с 2008 г. имущественных налогов (налогов на имущество организаций и физических лиц, транспортного и земельного налогов). Причинами этого являются не только изменения в законодательстве. Так, например, рост транспортного налога связан с увеличением в 2008 г. количества транспортных средств (скажем, в Новосибирской области оно увеличилось на 55 тыс. ед.)², а также с повышением доли транспортных средств с более мощными двигателями.

Как в целом по стране, так и в Сибирском федеральном округе наблюдается сокращение поступлений от налогов, взимаемых в связи с применением специальных налоговых режимов (в номинальном выражении – соответственно на 7 и 9% по сравнению с 2008 г.). Это объясняется, в частности, изменением порядка представления налоговых деклараций в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Так, с 2009 г. отменена ежеквартальная подача деклараций по авансовым платежам, таким образом, налогоплательщики представляют декларации только раз в год. Уплата авансовых платежей по данному налогу производится по-прежнему ежеквартально, но уже на

² В целом по стране количество легковых автомобилей увеличилось в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом на 18,1 ед. на 1 тыс. жителей, в СФО – на 19,8 ед. [8].

основе самостоятельных расчетов налогоплательщиков и не контролируется налоговыми органами³.

Все вышеперечисленные изменения в объемах поступлений налогов естественным образом изменили структуру доходов региональных бюджетов. Наблюдаются сокращение доли налога на прибыль, рост доли акцизов и имущественных налогов (за исключением налога на игорный бизнес). Подчеркнем, что изменение в структуре доходов региональных бюджетов связано не только с кризисными явлениями в экономике, но и с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве. Выявление роли этих изменений представляет собой отдельную проблему.

Различные виды деятельности в разной степени «ответственны» за сокращение налоговых платежей. Если рассматривать структуру налоговых поступлений с территории СФО в бюджетную систему в целом, то наибольшая доля здесь приходится на обрабатывающие производства (табл. 2). Одновременно в условиях экономического кризиса именно этот вид деятельности в Сибири оказался наиболее уязвимым. Так, темп падения налоговых перечислений от обрабатывающих производств в 2009 г. оказался максимальным по СФО по сравнению с другими видами деятельности и составил 41,7% сравнительно с предыдущим годом, что почти вдвое превысило общероссийский показатель. В результате доля обрабатывающих производств в общих поступлениях с территории СФО сократилась с 32,2% в 2007 г. до 20,4% в 2009 г. Среди сибирских регионов наибольшие темпы падения налоговых поступлений от предприятий обрабатывающего сектора экономики отмечены в Республике Хакасии (51,1%), Красноярском крае (68,4%) и Кемеровской области (77,2%). Нельзя не отметить, что несмотря на кризис, в ряде сибирских регионов наблюдается рост налоговых поступлений от рассматриваемого вида деятельности (Республика Алтай, Новосибирская и Томская области).

³ Не располагая сведениями о начисленных авансовых платежах, налоговые органы не имеют возможности проконтролировать полноту их уплаты в течение года.

Таблица 2

**Налоговые поступления в бюджетную систему по основным видам
экономической деятельности**

Вид деятельности	Темп прироста к предыдущему году, %			Доля вида деятельности в общих поступлениях, %		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Поступления, всего:						
РФ	28,1	14,4	-20,8	100,0	100,0	100,0
СФО	20,1	15,5	-20,2	100,0	100,0	100,0
Добыча полезных ископаемых:						
РФ	33,9	1,3	-37,4	31,9	28,2	22,3
СФО	-1,6	57,8	-40,8	13,3	18,1	13,4
Обрабатывающие производства:						
РФ	36,8	9,9	-22,7	16,7	16,1	15,7
СФО	58,7	0,3	-41,7	32,2	28,0	20,4
Произ-во и распреде-ие электро-энергии, газа и воды:						
РФ	23,5	8,6	2,9	3,1	3,0	3,9
СФО	29,3	-2,5	26,8	6,8	5,8	9,1
Строительство:						
РФ	41,0	23,8	-8,8	5,0	5,4	6,2
СФО	65,8	14,0	-9,8	5,5	5,4	6,1
Опт. и розн. торговля; ремонт автотрансп. средств, мотоциклов, быт. изделий и предметов лич. пользования:						
РФ	-27,8	38,2	-16,5	7,8	9,4	9,9
СФО	-12,9	35,0	-12,1	8,2	9,6	10,6
Транспорт и связь:						
РФ	21,0	7,9	4,1	7,5	7,1	9,3
СФО	18,8	4,0	-8,6	10,3	9,3	10,7

Окончание табл. 2

Вид деятельности	Темп прироста к предыдущему году, %			Доля вида деятельности в общих поступлениях, %		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Финансовая деятельность:						
РФ	7,9	14,9	-14,3	4,9	4,1	4,1
СФО	-51,4	13,9	-23,3	7,8	3,1	3,1
Операции с недвиж. имуществом, аренда и предоставление услуг:						
РФ	70,7	52,0	-23,5	8,4	11,2	10,8
СФО	28,5	9,2	-16,5	7,3	6,9	7,2

Налоги, поступающие от добычи полезных ископаемых в бюджетную систему страны, занимают второе место в отраслевой структуре поступлений с территории всех сибирских регионов. Темп падения налоговых перечислений от данного вида экономической деятельности в СФО в 2009 г. сопоставим с российским показателем и составляет 40,8% по отношению к предыдущему году. Отметим, что годом ранее при практически неизменных налоговых поступлениях от добывающих секторов экономики в целом по стране сибирские добывающие компании продемонстрировали существенный рост налоговых перечислений в бюджетную систему страны. В основном речь идет о компаниях Кемеровской и Томской областей.

Что касается таких видов деятельности, как операции с недвижимым имуществом, оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, то здесь с точки зрения налоговых поступлений сибирские регионы в целом пострадали относительно меньше, чем регионы в целом по России.

Наиболее устойчивыми к ухудшению экономической ситуации оказались инфраструктурные отрасли. Речь идет прежде всего о производстве и распределении электроэнергии, газа и воды: объем нало-

говых поступлений от этого вида деятельности с территории СФО вырос в номинальном выражении по сравнению с 2008 г. на 26,8%, что почти на порядок выше среднероссийского показателя (3%). По данному виду деятельности в Сибири практически во всех субъектах отмечены либо рост налоговых перечислений, либо их стабилизация. Исключением является Забайкальский край, темп падения поступлений с территории которого составляет 11%.

Увеличили объемы налоговых перечислений в бюджетную систему в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом предприятия, занятые в области связи (в номинальном выражении на 4,2% в СФО и на 6,4% в РФ в целом).

Таким образом, инфраструктурные отрасли, особенно в Сибири, стали основными демпфирующими элементами налоговой системы в условиях кризиса, что может явиться дополнительным аргументом в пользу развития «инфраструктурного пояса» экономики.

В целом по всем видам экономической деятельности динамика налоговых поступлений в бюджетную систему с территории Сибирского федерального округа в 2009 г. совпала со среднероссийской: объем поступлений налогов в бюджетную систему страны уменьшился примерно на 20% по сравнению с предыдущим годом. В результате вклад СФО в общий объем поступлений налогов в бюджетную систему страны практически не изменился и составил 8,3%.

Динамика налоговых поступлений в целом по всем видам деятельности в Сибирском федеральном округе практически полностью определяется индустриально развитыми центрами. Доля шести «экономических гигантов» округа – Красноярского края, Томской, Омской, Новосибирской, Иркутской и Кемеровской областей – в налоговых поступлениях с территории СФО в 2008 г. составила около 87%. Абсолютным лидером явился Красноярский край, который принес около 22% всех налоговых поступлений. Удельный вес следующих по значимости регионов – Кемеровской, Новосибирской, Томской, Иркутской и Омской областей находился в интервале примерно от 18 до 10%. Алтайский край обеспечил 5,3% налоговых поступлений СФО, остальные субъекты Федерации округа – менее 3%.

В 2009 г. объемы налоговых поступлений сократились по сравнению с предыдущим годом у всех регионов-лидеров, при этом в Красноярском крае, Кемеровской и Томской областях темпы падения существенно превышают среднесибирские показатели (25, 41 и 31% соответственно). Наиболее устойчивыми к ухудшению экономической ситуации с точки зрения налоговых поступлений среди сибирских регионов оказались Республика Хакасия (темп прироста налоговых поступлений с ее территории составил чуть более 35% в номинальном выражении), а также Республика Тыва и Забайкальский край (темп прироста в этих субъектах составил 5–6%). Таким образом, при циклических колебаниях экономики наиболее развитые регионы оказываются наиболее уязвимыми.

Литература

1. **Лавровский Б.Л., Жигульский Г.В., Мурзов И.А.** Кризис и налоговые доходы // Вопросы экономики. – 2010. – № 7. – С. 39–51.
2. **Ершов Ю.С., Ибрагимов Н.М., Мельникова Л.В.** Федеральные округа России: особенности развития экономики и социальной сферы // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 41–55.
3. **Суспицын С.А.** Развитие методов измерения пространственной трансформации экономики // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 3–18.
4. **Михеева Н.Н.** Региональные пропорции экономического роста в России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 225–243.
5. **Лавровский Б.Л., Уварова Е.В.** Структура сибирской экономики в зеркале налоговой статистики // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 24–39.
6. **Лавровский Б.Л., Постникова Е.А.** Новые подходы к решению проблем межбюджетных отношений // Казанский федералист. – 2008. – № 1-2 (25-26) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: www.kazanfed.ru (дата обращения 01.10.2010).
7. **Семиколенных А.Н.** О совершенствовании налогового и бюджетного законодательства в части формирования региональных и местных бюджетов // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2010. – № 3 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/509/> (дата обращения 03.05.2010).
8. **Регионы России: Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат.** – М., 2009. – 990 с. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения 07.03.2010).