

Научная статья
УДК 336.2:353
doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.003

РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В РЕГИОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

Татьяна Игоревна Барашева

Институт экономических проблем имени Г. П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук, Апатиты, Россия, barasheva@iep.kolasc.net.ru, ORCID 0000-0002-1242-0884

Аннотация. Достижение устойчивого развития российских регионов на фоне сохраняющихся негативных кризисных явлений может быть обеспечено за счет ускорения экономического роста. Предпосылки для интенсивного развития субъектов РФ должны быть созданы государством. Проведение эффективной налоговой политики признается важным и необходимым фактором успеха. Для регионов Крайнего Севера, характеризующихся экстремальными природными условиями, осложняющими ведение хозяйственной деятельности, и демонстрирующих неординарный уровень социально-экономического развития, решение этой задачи является наиболее актуальным и требует оценки достигнутых эффектов от реализации региональных налоговых инициатив. Осуществлена группировка регионов Крайнего Севера по степени налоговой активности, на основе которой выполнена оценка экономических последствий от реализации налоговой политики в северных регионах. Показано, что региональные налоговые инициативы в части предоставления льгот по налогу на прибыль характеризуются разной степенью активности. Наиболее высокая налоговая активность отмечается, как правило, в регионах с высоким экономическим потенциалом, но не всегда сопровождается ожидаемыми положительными экономическими эффектами. Причиной является ряд факторов: несовершенство системы налогообложения, деятельность функционирующих на территории регионов Севера и Арктики предприятий экспортно-сырьевой ориентации, входящих в консолидированные группы налогоплательщиков, и др. Показано, что в отдельных северных регионах проведение умеренной налоговой политики обеспечивает более высокие результаты экономического развития. Выявлено, что региональные налоговые инициативы, оцениваемые объемом выпадающих доходов бюджетов от предоставления налоговых льгот по налогу на прибыль, менее значимы и не могут конкурировать с федеральными.

Ключевые слова: региональная налоговая политика, налоговые инициативы, налоговые льготы, бюджетные потери, экономическое развитие, регионы Крайнего Севера.

Для цитирования: Барашева Т. И. Региональные налоговые инициативы и экономические эффекты от их реализации в регионах Крайнего Севера // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2021. № 3. С.40–51. doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.003

Original article

REGIONAL TAX INITIATIVES AND ECONOMIC EFFECTS OF THEIR IMPLEMENTATION IN REGIONS OF THE HIGH NORTH

Tatiana I. Barasheva

Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences, Apatity, Russia, barasheva@iep.kolasc.net.ru, ORCID 0000-0002-1242-0884

Abstract. Achievement of sustainable development of the Russian regions against the background of continuing crisis phenomena can be ensured by accelerating economic growth. Preconditions for the intensive development of the regions of the Russian Federation should be created by the state. Conducting an efficient tax policy is recognized as an important and necessary factor of success. For regions of the North and the Arctic, characterized by extreme natural conditions complicating economic activities, and demonstrating unequal levels of socio-economic development, solving the problem is most relevant and requires evaluation of the results obtained in the course of implementation of regional tax initiatives.

We grouped the North and Arctic regions by degrees of economic activities. Based on the grouping, economic consequences of implementation of the tax policy in the North and Arctic regions were evaluated. It was shown that regional tax initiatives in terms of granting benefits for tax on profit are characterized by varying degrees of activity. As a rule, the highest tax activities are noticed in the regions with high economic potential but they are not always accompanied by expected positive economic effects. It is caused by a number of factors including imperfect taxation system, activities of export-oriented companies, involved in consolidated groups of taxpayers, operating in the North and the Arctic regions, etc. It was also shown that in some regions of the North and the Arctic conducting a moderate tax policy ensures higher effects of the economic

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

development. It was found out that regional tax initiatives estimated by sums of shortfalls in budget revenues due to provision of tax incentives for tax on profit are less significant and cannot compete with the federal ones.

Keywords: regional tax policy, tax initiatives, tax incentives, budget losses, economic development, regions of the High North.

For citation: Barasheva T. I. Regional tax initiatives and economic effects of their implementation in regions of the High North. Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo porjadka [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2021, no. 3, pp. 40–51. doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.003

Введение

В любом федеративном государстве региональные органы власти проводят собственную налоговую политику. Региональная налоговая политика является частью государственной налоговой политики. Ее основное назначение состоит в создании благоприятных условий для усиления экономической активности хозяйствующих субъектов, обеспечения роста налоговых поступлений в бюджет и повышения жизненного уровня населения. Налоговые льготы выступают основным стимулирующим инструментом налоговой политики. С одной стороны, они могут способствовать укреплению финансового состояния предприятия, активизации модернизационных процессов и стимулированию инновационного развития, что особенно важно в условиях, когда состояние промышленности регионов Крайнего

Севера — движущей силы экономического роста — далеко от идеального и «характеризуется раздробленностью, низкой конкурентоспособностью, слабостью межрегиональных связей, неэффективностью институтов стимулирования промышленности» [1, с. 83]. С другой стороны, введение налоговых льгот в практику налогообложения приводит к потерям доходов бюджетов (рис. 1), что препятствует реализации региональными органами управления социальных обязательств перед населением. В условиях продолжающегося экономического кризиса, волатильности цен на природные ресурсы и возросших проблем, спровоцированных пандемией, для северных территорий обеспечение восстановления экономики и укрепления потенциала развития требует проведения действенной и рациональной региональной налоговой политики [2, с. 86].

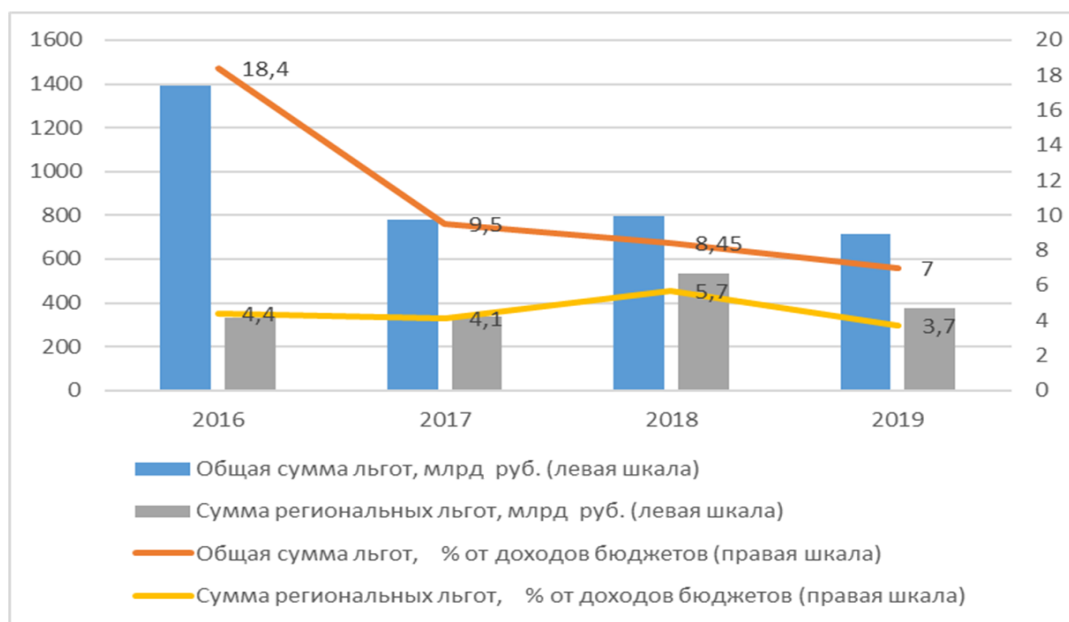


Рис. 1. Налоговые потери консолидированных бюджетов субъектов РФ из-за предоставления налоговых льгот, млрд руб.

Изучению вопросов формирования налоговой политики как основного инструмента регулирования развития экономических процессов посвящены работы А. В. Брызгалина [3], А. З. Дадашева [4], М. В. Романовского, О. В. Врублевской [5], Д. Г. Черник [6], А. Mofidi, J. A. Stone [7], A. Srithongrun, K. A. Kriz [8] и др. Вопросы региональной налоговой конкуренции исследуются российскими [9, 10] и зарубежными [11]

специалистами с целью изучения лучших практик и их возможного применения в других государствах для повышения конкурентоспособности налоговых систем. В трудах А. Г. Гранберга [12], Б. Х. Алиева и М. М. Сулейманова [13] исследуются вопросы разграничения налоговых полномочий между уровнями государственного управления с точки зрения оптимального сочетания интересов

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Федерации и ее субъектов. В них обосновывается необходимость расширения полномочий региональных властей для реализации собственной налоговой политики. Широкий перечень работ направлен на изучение методологических подходов и методик для оценки результативности проводимой налоговой политики и инструментов ее реализации. С. Н. Белоусова и Т. Ю. Ткачева обращают внимание на то, что «...применяемые на сегодняшний день методики оценки эффективности налоговых льгот не позволяют выявить четкую зависимость роста налоговых поступлений от предоставленных налоговых льгот» [14, с. 157]. Сложность получения реальных результатов от воздействия льгот специалисты связывают с рядом причин: не всегда высвобождаемые от льгот средства используются предприятиями по назначению [15]; ряд льгот имеют отсроченный во времени эффект; нет доступа к детальной информации о потерях бюджета от предоставления льгот и других данных, необходимых для расчетов [16]; затруднен выбор показателей, наиболее точно описывающих интересующий аспект анализируемого явления, и др. При разработке методических подходов к оценке стимулирующих льгот с точки зрения их эффективности Л. Л. Игонина, И. В. Мамонова и М. М. Сулейманов акцентируют внимание на необходимости «выявления взаимосвязи между суммами выпадающих доходов и теми реальными экономическими выгодами для государства и налогоплательщиков, которые они влекут за собой» [17, с. 183]. В работе Е. Пенухиной, Д. Белоусова и К. Михайленко анализируются налоговые инструменты, задействованные на определенных этапах реформирования российской системы налогообложения [18]. Показано, что в ряде случаев предоставление налоговых льгот хозяйствующим субъектам не дают ожидаемых результатов. В. А. Ильин и А. И. Поварова, анализируя режим консолидированных групп налогоплательщиков, выявляют, что минимизация налоговых обязательств, которая осуществляется в рамках режима консолидации, не стимулирует активизацию инвестиционной деятельности крупного бизнеса и направлена «на снижение их участия в мобилизации доходов региональных бюджетов» [19, с. 80]. Учеными обосновывается необходимость более детальной проработки вводимых налоговых новаций. Следует заметить, что большая часть современных научных работ ориентирована на исследование федерального аспекта налоговой политики. Это объясняется широкими налоговыми полномочиями федеральных властей. Региональная составляющая налоговой

политики рассматривается исследователями с позиции вводимых регионами мер налогового регулирования, сопоставления условий и порядка предоставления льгот и преференций, оценки их результативности [20, 21]. В работе О. Н. Савиной анализируется практика применения региональными органами власти методик по оценке эффективности налоговых льгот и делается вывод о «фрагментарном, бессистемном и эпизодическом подходе к их проведению» [15, с. 47], «признании методик практически неработающим механизмом оптимизации налоговых льгот» [15, с. 47]. Одним из значимых направлений научных исследований является оценка последствий от воздействия региональных стимулирующих налоговых механизмов. Однако исследования выполняются выборочно (по отдельным территориям, в разрезе регионов отдельных федеральных округов). В целом по субъектам РФ известна работа Л. Н. Лыковой, в которой выявляется зависимость между региональной составляющей налоговой политики и экономическим ростом [20]. Применительно к северным регионам исследования проводятся в части освещения отдельных аспектов налогового регулирования. Например, исследуется взаимосвязь налогообложения природопользования и экономического развития северных территорий [22]; анализируется зависимость налоговых поступлений от проводимой налоговой политики федерального и регионального уровней [23]. Многие работы посвящены регионам Арктической зоны, но исследования в основном направлены на изучение действующих налоговых инструментов в привязке к северным условиям хозяйствования [24], а также на разработку мер по совершенствованию стимулирующих налоговых механизмов. Учитывая недостаточную проработку данного вопроса в исследованиях ученых применительно к регионам Крайнего Севера, определенный интерес представляет оценка региональной налоговой политики и выявление последствий от реализации региональных налоговых инициатив.

Методология и методы исследования

Целью работы является оценка результативности реализации собственной налоговой политики в регионах Крайнего Севера. Под результативностью налоговой политики понимается достижение результатов в виде получения экономических эффектов (темпа роста региональных экономик). В соответствии с целью предполагается решение следующих задач: оценить масштабы предоставляемых льгот по налогу на прибыль, характеризующие степень проявления налоговой

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

активности по формированию и проведению налоговой политики в регионах; осуществить группировку регионов по степени налоговой активности и определить тип налоговой политики в границах каждой группы; на основе типологической группировки выполнить оценку экономических последствий от реализации налоговой политики в регионах; выявить причины низких экономических эффектов от реализации собственной налоговой политики и обосновать предложения для их увеличения.

Для оценки результативности проводимой собственной региональной налоговой политики в работе используются понятия «налоговая активность» и «налоговые инициативы» региональных властей, характеризующие интенсивность процесса предоставления льгот местным хозяйствующим субъектам по налогу на прибыль, количественным показателем которых принят объем выпадающих доходов (или потерь) бюджета. Для межрегиональной сопоставимости объем выпадающих доходов региональных бюджетов, обусловленных предоставлением льгот, соотносится с общим объемом налога на прибыль, поступившим в консолидированный бюджет северного субъекта РФ. Последствия стимулирующих воздействий оценивались на основе изменения динамики экономических показателей регионов: индекса промышленного производства, темпов

роста инвестиций в основной капитал (ОК) и темпов роста розничного товарооборота.

Методологической основой исследования послужили научные труды зарубежных и отечественных ученых по формированию налоговых отношений власти и бизнеса. Методическую базу составил большой массив эмпирических работ по исследованию взаимосвязей показателей налоговой и экономической систем. Методология статьи включает общенаучные методы исследования, методы системного анализа и синтеза. Методы динамического анализа и расчетно-аналитический метод применялись для обработки статистической информации по объему выпадающих доходов бюджетов. Метод кластерного анализа был использован для выделения групп регионов по уровню налоговой активности региональных властей. Информационная база представлена данными отчетности Федеральной налоговой службы и Федеральной службы государственной статистики.

Результаты исследования

По удельному весу выпадающих доходов регионы Крайнего Севера были объединены в пять групп, где степень налоговой активности (проявление налоговых инициатив) региональных органов изменяется от высокого до низкого уровней (табл. 1).

Таблица 1

Распределение регионов Крайнего Севера по группам в зависимости от удельного веса объемов выпадающих доходов бюджетов в связи с предоставлением региональных льгот по налогу на прибыль в общей его сумме, поступившей в консолидированный бюджет региона

Группа	Тип политики по степени налоговой активности	Удельный вес объемов выпадающих доходов, %	Регионы Крайнего Севера
1	Высокая	> 3	Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Ханты-Мансийский АО, Республика Саха, Красноярский край, Архангельская область
2	Умеренная	1–3	Республика Карелия, Республика Коми
3	Пониженная	0,5–1	Мурманская область, Чукотский АО, Хабаровский край
4	Низкая	< 0,5	Камчатский край, Сахалинская область
5	Безынициативная	Отсутствуют льготы	Ненецкий АО, Магаданская область, Республика Тыва

Примечание. Составлено автором.

В первую группу вошли Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа с высокой долей добывающего сектора в отраслевой структуре их экономики, а также Красноярский край, Иркутская область и Республика Саха, обладающие высоким экономическим

потенциалом. В этих регионах налоговые инициативы властей реализуются наиболее активно: бюджетные потери от льгот в среднем составили 9,3 % от общей суммы налога на прибыль, поступившего в их бюджеты (рис. 2).

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

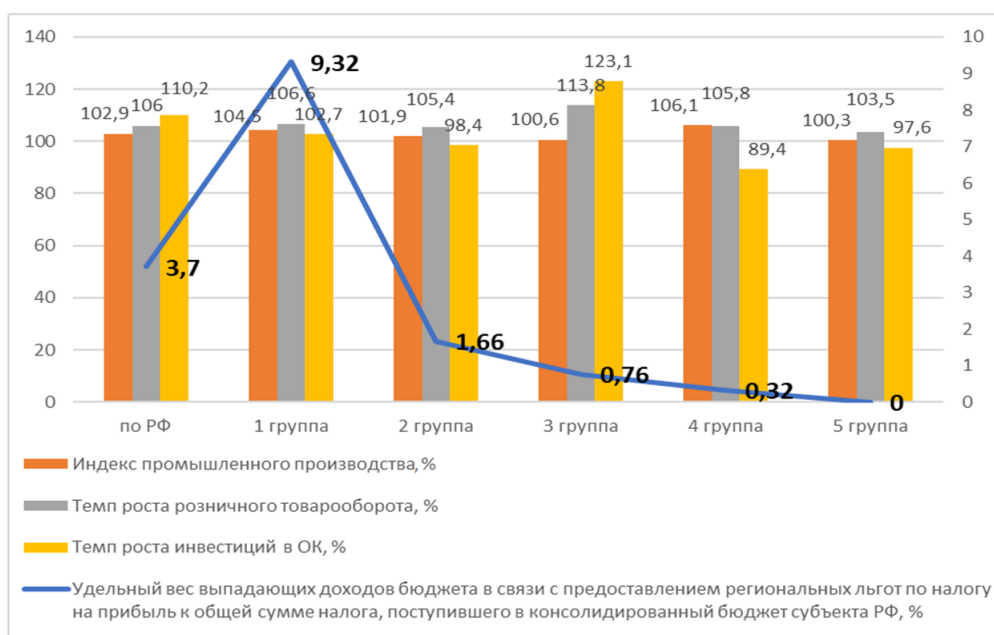


Рис. 2. Бюджетные показатели и индикаторы экономического и социального развития в разрезе групп регионов Крайнего Севера в 2018 г. Источник: здесь и далее построено по данным Федеральной службы государственной статистики (URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 16.07.2021)) и Федеральной налоговой службы России (URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения: 05.08.2021))

Лидером в части проявления активности в налоговой сфере является Ханты-Мансийский АО: потери регионального бюджета составили 23,2 % от общей суммы поступившего налога на прибыль. Напротив, низкая активность отмечается в Архангельской области и Республике Саха (3,4 %). Потери от федеральных льгот выше, чем в регионах второй, третьей и четвертой групп, но ниже, чем в среднем по РФ (5 % против 6,5 %).

Результаты экономической деятельности участников первой группы в среднем выше среднероссийских, за исключением уровня инвестиционной активности. Вместе с тем Ханты-Мансийский АО и Иркутская область, занимающие первую и вторую позиции в рейтинге по уровню бюджетных потерь в связи с предоставлением льгот, не обеспечивают высокие темпы экономического роста: по промышленному производству ниже среднероссийского уровня. В Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Красноярском крае и Архангельской области темпы роста инвестиций в ОК установились ниже предыдущего года, и в среднем по всей группе этот показатель не достиг средних значений по РФ. На фоне роста прибыли организаций, функционирующих в названных регионах, а также роста налогооблагаемой базы по прибыли предприятий, входящих в консолидированную группу налогоплательщиков (КГН), в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком

автономных округах и Красноярском крае инвестиционная активность низкая. Объяснением отмечаемой тенденции может являться политика руководства ведущих компаний, в соответствии с которой полученную прибыль направляют не в инвестиции, а в финансовые вложения [21]. Для данной группы регионов характерны в целом наиболее высокие темпы роста оборота розничной торговли, что свидетельствует о повышении покупательной способности жителей этих территорий.

В рассматриваемой группе регионов доля налога на прибыль в налоговых доходах их бюджетов значительна и превысила средний показатель по РФ (39,5 % против 33,02 %), за исключением Архангельской области (21,6 %). Это свидетельствует о том, что общие налоговые поступления в бюджет могут реагировать на изменение объема выпадающих налоговых доходов. Поэтому для регионов первой группы принципиальным является проведение оценки льгот с точки зрения их эффективности. Следует также отметить, что для данной группы характерен высокий удельный вес начисленного налога на прибыль по предприятиям, входящим в КГН (рис. 3), в налоговых доходах консолидированного бюджета (в среднем 14,6 %). Это свидетельствует о повышенном влиянии платежей по налогу на прибыль от таких компаний на общую его сумму, за исключением Красноярского края и Архангельской области.

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

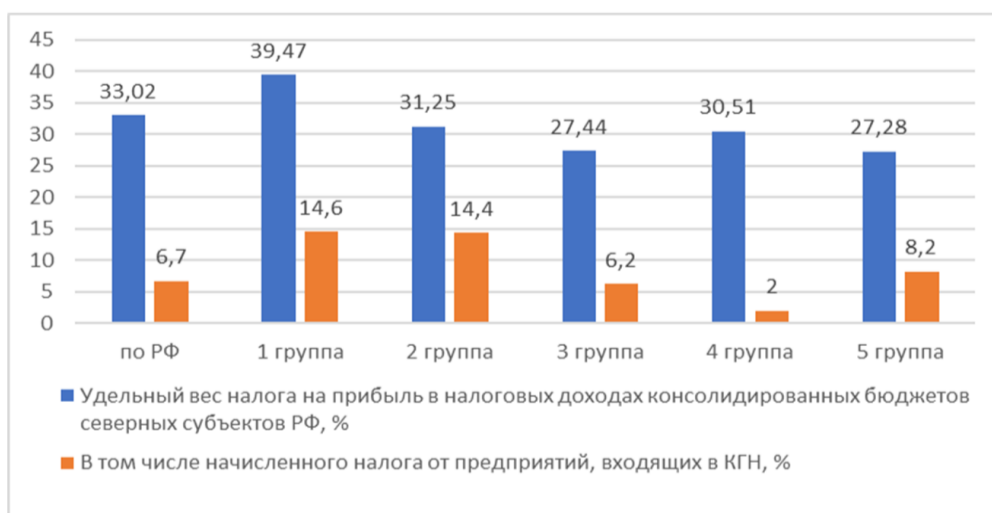


Рис. 3. Средние показатели удельного веса налога на прибыль в налоговых доходах консолидированных бюджетов по группе регионов Крайнего Севера, %

Рассматривая последствия реализации налоговых инициатив органов власти индивидуально по каждому региону, входящему в первую группу, можно сделать вывод об отсутствии прямой зависимости уровня экономического развития от предоставления льгот в регионах, что вызвано разными причинами, в числе которых, как было сказано выше, инвестиционная политика крупных предпринимательских структур, региональные особенности проводимой налоговой политики органов власти других субъектов РФ [17, с. 83], оказавшие влияние на финансовые результаты хозяйствующих субъектов данной группы регионов, а также нестабильные макроэкономические условия.

Вторая группа регионов отличается умеренным уровнем налоговой активности региональных властей. Выпадающие доходы по налогу на прибыль по группе составили 1,66 %, что значительно ниже, чем в первой группе и в среднем по РФ. При этом налог на прибыль в налоговых доходах бюджетов регионов высок и только незначительно уступает регионам первой группы (31,2 %). Средний по группе показатель удельного веса начисленного налога на прибыль в налоговых доходах консолидированного бюджета от предприятий, входящих в КГН, составил 14,4 %, в Республике Коми — 20,1 %. Это свидетельствует о зависимости бюджета республики от платежей таких компаний. Потери бюджетов от федеральных льгот превысили потери от региональных льгот (1,75 % против 1,66 %), но не достигли среднероссийского показателя. Индекс промышленного производства и темпы роста розничного товарооборота незначительно ниже средних показателей по регионам первой группы и по РФ. Отмечается неблагоприятная ситуация с

инвестиционной активностью: темпы роста инвестиций ниже среднероссийского уровня. Вместе с тем в республиках Коми и Карелия при более низком объеме предоставленных региональных льгот, чем в Ханты-Мансийском АО, индексы промышленного производства и темпы роста инвестиций в ОК в них сопоставимы по величине с Ханты-Мансийским АО.

Третья группа включает три региона, в которых потери от предоставленных льгот составили 0,76 % от общей суммы поступившего налога. В структуре налоговых доходов бюджетов доля налога в среднем чуть выше 27 %. В Чукотском АО и Мурманской области она составила 36 и 32 % соответственно. Зависимость поступлений налога от плательщиков, входящих в КГН, сохраняется только в Мурманской области (удельный вес налога на прибыль в налоговых доходах бюджета составил 14,1 %). Особенностью регионов данной группы является самые высокие темпы роста оборота розничной торговли и инвестиций в ОК, превышающие средние показатели как по РФ, так и по регионам первой и второй групп. В структуре инвестиций в ОК практически в равных долях присутствуют собственные и привлеченные средства, в составе последних удельный вес бюджетных средств соответствует среднероссийскому уровню (15 %). Индекс промышленного производства здесь чуть ниже, чем в среднем по РФ и регионам первой и второй групп. По анализируемой группе регионов удельный вес потерь от федеральных льгот превысил практически в два раза долю выпадающих доходов от региональных льгот. В Хабаровском крае отмечается самый высокий из всех северных субъектов РФ уровень

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

дефицита бюджета (32,7 % от объема налоговых доходов). Если в Мурманской области дефицит бюджета (0,5 %) может быть покрыт в случае отмены региональных льгот, то изменение региональной налоговой политики в Хабаровском крае не обеспечит бездефицитность бюджета.

Участниками четвертой группы стали Сахалинская область и Камчатский край, в которых при самых наименьших бюджетных потерях от предоставления региональных льгот (0,32 % от общей суммы поступившего налога) отмечается самый высокий рост промышленного производства, а темп роста оборота розничной торговли в них практически сопоставим со среднероссийским показателем и превысил показатели регионов второй группы. Доля налога на прибыль в налоговых доходах консолидированного бюджета в среднем составила 30,5 %: в Сахалинской области превысила 50 %, а в Камчатском крае достигла 10,7 %. Темп роста инвестиций в анализируемой группе обозначился самым низким из числа всех групп регионов по причине снижения инвестиционной активности в Сахалинской области (на 27 %). В данной группе преобладает объем федеральных льгот, уровень которого выше, чем во второй и третьей группах, но сопоставим с показателем первой группы. Дисбаланс бюджетных доходов и расходов отмечен в Сахалинской области (9,6 % от объема налоговых доходов). Отмена региональных льгот в данном регионе, оцениваемых 0,49 % бюджетных потерь, не позволит решить проблему несбалансированности бюджета.

В пятой группе объединены регионы, в которых региональные льготы не предоставлялись и действуют только федеральные льготы по налогу на прибыль. Потери от федеральных льгот определились самыми максимальными (за исключением Ненецкого АО (1,4 %)) из всех групп регионов и составили в среднем 12,3 % от общей суммы поступившего налога, что в два раза выше среднероссийского показателя. В налоговых доходах бюджета налог на прибыль здесь самый низкий и в среднем составляет 27,3 % от общей его суммы, исключением является Ненецкий АО (47,1 %). Индекс промышленного производства и темп роста оборота розничной торговли в среднем по группе также показали самый низкий результат относительно других регионов. Темп роста инвестиций в ОК по данной группе составил 97,6 %, превысив лишь показатели четвертой группы. Низкий уровень темпов роста инвестиционных вложений в ОК в данной группе обусловлен снижением инвестиционной активности в Ненецком АО (на 36 %), определяемой политикой крупных

предпринимательских структур (более 75 % в инвестициях — собственные средства предприятий). Кроме того, в Ненецком АО прослеживается высокая зависимость поступлений по налогу на прибыль от финансовых результатов налогоплательщиков, входящих в КГН (17,4 % от общего объема налоговых поступлений).

Выводы и заключение

Выделены группы регионов по степени проявления налоговой активности региональных властей в части предоставления льгот по налогу на прибыль на основе оценки объемов выпадающих доходов их бюджетов. Уровень налоговой активности определил тип региональной налоговой политики в каждой группе регионов Крайнего Севера (активная, умеренная, пониженная, низкая и безынициативная). По группам регионов выявлена зависимость между уровнем проявления налоговых инициатив региональных властей в части предоставления льгот по налогу на прибыль и положительной динамикой показателей их экономического развития. В частности, увеличение объема предоставленных налоговых льгот способствовало увеличению темпов роста оборота розничной торговли. Это, помимо прочего, свидетельствует о косвенном влиянии налоговых льгот на рост покупательной способности населения. Снижение налоговой нагрузки побуждает работодателей повышать заработную плату своим работникам. На это указывает увеличение темпов роста фонда оплаты труда и доходов населения в целом по регионам Крайнего Севера (109,9 и 102,1 % соответственно).

Регионы, в которых был отмечен дисбаланс бюджетных доходов и расходов (четыре региона), осуществляли сдержанную налоговую политику (Хабаровский край отнесен в третью, а Сахалинская область — в четвертую группы по степени активности) или полностью отказались от применения региональных налоговых инструментов (Магаданская область включена в пятую группу). При этом в Красноярском крае исполнение бюджета с дефицитом не стало препятствием для проведения региональными властями более активной налоговой политики. В этой ситуации для снижения бюджетных рисков необходимо принятие более взвешенных решений на этапе предоставления льгот с оценкой их эффективности.

Вместе с тем выделяются группы регионов, которые смогли обеспечить более высокие показатели экономического роста без активной «раздачи» льгот. Так, в регионах третьей группы с незначительным объемом региональных налоговых льгот по сравнению

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

с регионами первой группы (0,76 % против 9,32 %) темп роста розничного товарооборота и инвестиций оказались выше, чем в регионах первой группы с активной налоговой политикой. Регионы четвертой группы с самыми минимальными бюджетными потерями от предоставления региональных льгот в сравнении с первой группой (0,32 % против 9,32 %) достигли более высоких темпов роста промышленного производства.

Обращает на себя внимание тот факт, что масштабы предоставляемых налоговых льгот, оцениваемые объемом выпадающих доходов бюджетов, значительно различаются среди групп регионов, что нельзя сказать о величине

показателей, характеризующих их экономическое развитие. Попытаемся сформулировать ряд предположений, объясняющих причины получения низких экономических эффектов от реализации собственной налоговой политики, не претендуя на исчерпывающую полноту освещения всех причин и доказательств, что явится направлениями дальнейших исследований.

При сопоставлении объемов выпадающих доходов, обусловленных предоставлением льгот по налогу на прибыль, можно видеть, что во всех группах регионов высоки бюджетные потери от федеральных льгот, которые в большинстве своем преобладают над региональными (рис. 4).

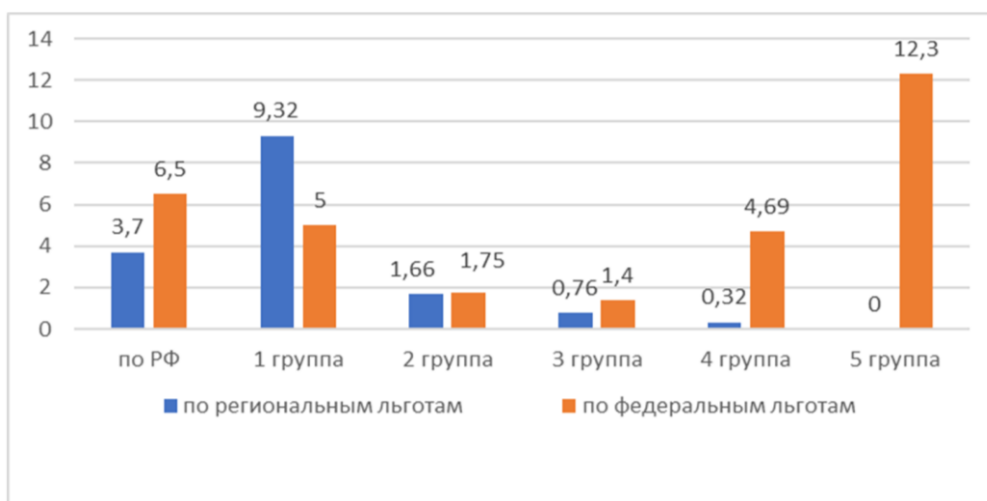


Рис. 4. Удельный вес выпадающих доходов бюджета в связи с предоставлением льгот по налогу на прибыль к общей сумме налога, поступившего в консолидированный бюджет субъекта РФ, %

Это свидетельствует о весомой роли федерального центра в налоговом регулировании северных территорий. Преобладание федеральных стимулирующих механизмов над региональными в границах налога на прибыль нивелирует возможности регионов осуществлять полноценную налоговую политику на местах. Кроме того, низкая финансовая обеспеченность территориальных бюджетов сдерживает реализацию ограниченных налоговых полномочий региональных властей [25, 26, с. 77].

Кроме того, достижению низких экономических эффектов может препятствовать недостаточно результативный налоговый инструментарий, который применяется на федеральном уровне при налогообложении прибыли. Так, например, отсутствие контроля за целевым использованием финансовых средств, высвобождаемых в результате применения льгот по налогу на прибыль, не стимулирует компании использовать их на

модернизацию производства, капитальное строительство и др., что подтверждается низкими темпами роста инвестиций в ОК в регионах Крайнего Севера. О низкой эффективности налоговых льгот утверждают также ведущие специалисты в сфере налоговых отношений, комментируя свою точку зрения так: «Несмотря на общее и довольно внушительное количество льгот в РФ, рост инвестиционной активности остается неудовлетворительным» [17, с. 183].

Также причинами, искажающими оценку воздействия региональной налоговой политики, могут являться создание и функционирование в регионах Крайнего Севера природоэксплуатирующих и экспортно ориентированных предприятий, входящих в КГН, и политика их собственников. На результаты деятельности таких предприятий, безусловно, оказывают влияние конъюнктура цен на природные ресурсы и изменение курса рубля, но более значимым, на что обращают внимание многие

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

исследователи [19, с. 72], является создание условий для оптимизации налоговых обязательств. В частности, согласно налоговому законодательству создание КГН позволяет оптимизировать налоговую базу за счет взаимозачета прибыли и убытка предприятий, входящих в эту группу.

В регионах Крайнего Севера за период действия закона о КГН (2012–2019 гг.) создано большое число консолидированных групп со значительным числом их участников. Так, количество КГН в регионах первой группы варьирует от 7 до 11 единиц (число участников — от 22 до 55 единиц), в регионах второй группы — от 7 до 9 единиц (число участников — от 18 до 61 единицы). Из табл. 2 и 3 видно, что при

росте участников КГН с 2012 г. налоговая база по налогу на прибыль к 2016 г. сократилась. Принятые меры по установлению моратория на введение новых участников в состав КГН, а также введение ограничения (не более 50 %) на уменьшение налогооблагаемой прибыли за счет убытков прошлых лет способствовали тому, что налоговая база регионов начала демонстрировать положительную динамику, но ее уровень в 2019 г. все еще не достиг уровня 2012 г. Расширение числа участников КГН преследовало цель налоговой оптимизации, которая выгодна корпорациям, но обременительна для бюджетов северных регионов.

Таблица 2

Изменение числа участников КГН в отдельных регионах Крайнего Севера

Регион	2012 г.	2016 г.	2019 г.	2019 г. к 2012 г., %
Ханты-Мансийский АО	31	44	44	142
Иркутская область	23	38	45	196
Ямало-Ненецкий АО	47	55	55	117
Республика Саха	16	23	22	138
Хабаровский край	24	28	30	125
Сахалинская область	16	12	13	81
Камчатский край	9	8	9	100
Магаданская область	3	2	1	33
Республика Тыва	2	2	1	50

Примечание. Составлено по данным Федеральной налоговой службы России. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения: 05.08.2021).

Таблица 3

Изменение налоговой базы по налогу на прибыль КГН в отдельных регионах Крайнего Севера

Регион	2012 г.	2016 г.	2019 г.	2019 г. к 2012 г., %
Ханты-Мансийский АО	303	54	178,9	59
Иркутская область	49,7	15,7	19,9	40
Ямало-Ненецкий АО	286,1	220,6	236,7	83
Республика Саха	48	21	23,6	49
Хабаровский край	17,8	8,1	9,1	51
Сахалинская область	11,7	2,3	4,4	38
Камчатский край	3,5	1,1	1,8	51
Магаданская область	0,2	0,04	0,014	7
Республика Тыва	0,09	0,1	0,04	44

Примечание. Составлено по данным Федеральной налоговой службы России. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения: 05.08.2021).

Таким образом, сохранение и усиление зависимости большинства региональных бюджетов от налога на прибыль, основными плательщиками которого являются предприятия, входящие в КГН (в десяти регионах Крайнего Севера доля налога на прибыль от КГН варьирует от 20 до 60 % от общего объема поступившего налога), а также создание для них благоприятных налоговых условий затрудняют

процесс планирования налоговых платежей и вызывают риск недопоступления доходов в консолидированные бюджеты северных субъектов РФ. Наряду с этим низкая инвестиционная активность, наблюдаемая в регионах Крайнего Севера, также может быть связана с политикой ресурсных компаний, направленной на достижение интересов прежде всего собственников корпораций.

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Тенденции последних лет таковы, что предпочтение при распределении прибыли после налогообложения отдается дивидендным выплатам и финансовым вложениям, которые не связаны с инвестициями в ОК [19, с. 80; 27, с. 216].

Для повышения результативности региональной налоговой политики по активизации экономических процессов в регионах Крайнего Севера необходимо: ужесточить налоговые условия для крупных предпринимательских структур (в том числе КГН); обеспечить системную оценку эффективности внедряемых налоговых новаций; усилить контроль за целевым использованием средств, которые высвобождаются в связи с предоставлением льгот;

повысить финансовую обеспеченность регионов Крайнего Севера с целью создания финансовой базы, предназначенной для предоставления региональных налоговых льгот; повысить устойчивость территориальных бюджетов на основе диверсификации налоговых доходов региональных бюджетов.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в разработанной автором типологии северных субъектов РФ, выделяющей группы регионов по типу проведения налоговой политики, а также в оценке регулирующего воздействия региональной налоговой политики на экономическое развитие регионов.

Список источников

1. Березиков С. А. Современное состояние и ключевые проблемы технологического развития ресурсных отраслей экономики Севера и Арктики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 3 (50). С. 80–88.
2. Пансков В. Г. Налоговое регулирование как инструмент подъема экономики // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 3. С. 86–99.
3. Брызгалин А. В. О функциях налогообложения и регулятивном значении налогов в экономике // Налоги. 2016. № 1. С. 16–22.
4. Дадашев А. З. Актуальные вопросы совершенствования налоговой политики в современной России // Экономика и управление: проблемы и решения. 2017. № 6. С. 4–12.
5. Романовский М. В., Врублевская О. В. Налоги и налогообложение. СПб.: Питер, 2006. С. 79.
6. Черник Д. Г. Налоговая система России: нужна ли новая перестройка? // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 3. С. 23–31.
7. Mofidi A., Stone J. A. Do state and local taxes affect economic growth? // Review of Economics and Statistics. 1990. Vol. 72 (4). P. 686–691.
8. Srithongrung A., Kriz K. A. The Impact of Subnational Fiscal Policies on Economic Growth: A Dynamic Analysis Approach // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33 (4). P. 912–928.
9. Пинская М. Р. Налоговая конкуренция: от теории к практике / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2013. 136 с.
10. Лыкова Н. Л. Налоговая конкуренция как фактор налоговых реформ в экономически развитых странах // Вестник ИЭ РАН. 2019. № 6. С. 93–109.
11. Feldstein M. The tax reform legislation of 2017 // Journal of Policy Modeling. 2018. 40. P. 503–508.
12. Гранберг А. Г. Актуальные проблемы региональной политики // Федерализм. 2009. № 2. С. 56.
13. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Региональная налоговая политика в детерминантах процессов децентрализации // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 40 (343). С. 47–52.
14. Белоусова С. Н., Ткачева Т. Ю. Методические и практические аспекты оценки эффективности налоговых льгот и преференций // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2020. Т. 10, № 1. С. 152–159.
15. Савина О. Н. Подходы к оценке эффективности налоговых льгот: действующая практика и проблемы реализации // Научные известия. 2016. № 4. С. 38–47.
16. Малинина Т. А. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 212 с.
17. Игонина Л. Л., Мамонова И. В., Сулейманов М. М. Оценка эффективности стимулирующих налоговых льгот в системе управления региональными финансами // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6. С. 180–192. DOI: 10.15838/esc/2016.6.48.10
18. Пенухина Е., Белоусов Д., Михайленко К. Экономические эффекты налоговых реформ 2004–2009 годов: ретроспективный анализ // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 108–123. DOI:10.32609/0042-8736-2012-2-108-123
19. Ильин В. А., Поварова А. И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. Т. 15, вып. 1. С. 70–83. doi: 10.17059/2019-1-6
20. Лыкова Л. Н. Региональная составляющая налоговой политики: возможности поддержки экономического роста // Проблемы развития территории. 2018. № 2 (94). С. 71–85. DOI: 10.15838/ptd/2018.2.94.5

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

21. Финансовое регулирование развития регионов Крайнего Севера: институциональный аспект / Р. В. Бадылевич, Т. И. Барашева, Е. А. Вербиненко, Н. В. Дядик, Г. В. Кобылинская, Д. С. Крапивин, А. Н. Чапаргина; под науч. ред. Г. В. Кобылинской. Апатиты, 2018. 150 с.
22. Lazhentsev V. N., Chuzhmarova S. I., Chuzhmarov A. I. Taxation in the system of natural resource management and its influence on the economic development of Northern territories // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2018. Vol. 11, no. 6. P. 109–126. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.7
23. Чужмарова С. И. Методология взаимосвязей налоговой политики и региональной составляющей налоговой политики и их влияния на развитие северных регионов // *Региональная экономика: теория и практика*. 2013. № 19 (298). С. 36.
24. Kobylinskaya G., Barasheva T., Dyadik N., Chapargina A. Governmental Regulation of Territorial Development: The Arctic Privileges and Preferences // *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 2019. 302 (1). 012126. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012126 6
25. Barasheva T. Budget as a tool for managing socio-economic development of the Arctic territories // *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.* 2020. 539. 012081. DOI: 10.1088/1755-1315/539/1/012081
26. Финансы Арктики. Реализация функций финансово-инвестиционного потенциала в развитии арктических регионов Российской Федерации: научно-аналитический доклад / Г. В. Кобылинская, Т. И. Барашева, Р. В. Бадылевич, А. Н. Чапаргина, Н. В. Дядик; под науч. ред. Г. В. Кобылинской. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020. 105 с.
27. Кобылинская Г. В. Структурные особенности финансовых вложений: региональный аспект // *Север и рынок: формирование экономического порядка*. 2012. № 3 (31). С. 112–117.

References

1. Berezikov S. A. Sovremennoe sostojanie i kljuhevye problemy tehnologicheskogo razvitija resursnyh otraslej ekonomiki Severa i Arktiki [Current condition and key problems of technological development of resource sectors of the North economy]. *Sever i rynek: formirovanie jekonomicheskogo porjadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2016, no. 3 (50), pp. 80–88. (In Russ.).
2. Panskov V. G. Nalogovoe regulirovanie kak instrument podiema ekonomiki [Tax Regulation as a Tool of Economic Rise]. *Jetap: ekonomicheskaja teorija, analiz, praktika* [Stage: Economic Theory, Analysis, Practice], 2019, no. 3, pp. 86–99. (In Russ.).
3. Bryzgalin A. V. O funkcijah nalogooblozhenija i reguljativnom znachenii nalogov v ekonomike [On functions of taxation and regulatory importance of taxes in the economy]. *Nalogi* [Taxes], 2016, no. 1, pp. 16–22. (In Russ.).
4. Dadashev A. Z. Aktual'nye voprosy sovershenstvovanija nalogovoj politiki v sovremennoj Rossii [Topical issues of tax policy improvement in the modern Russia]. *Ekonomika i upravlenie: problemy i reshenija* [Economics and Management: Problems and Solutions], 2017, no. 6, pp. 4–12. (In Russ.).
5. Romanovskij M. V., Vrublevszkaja O. V. *Nalogi i nalogooblozhenie* [Taxes and Taxation], Saint Petersburg, Piter, 2006, 79 p. (In Russ.).
6. Chernik D. G. Nalogovaja sistema Rossii: nuzhna li novaja perestrojka? [Tax system of Russia: is a new transformation needed?]. *Problemy teorii i praktiki upravlenija* [Problems of the Management Theory and Practice], 2006, no. 3, pp. 23–31. (In Russ.).
7. Mofidi A., Stone J. A. Do state and local taxes affect economic growth? *Review of Economics and Statistics*, 1990, vol. 72 (4), pp. 686–691.
8. Srithongrung A., Kriz K. A. The Impact of Subnational Fiscal Policies on Economic Growth: A Dynamic Analysis Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2014, vol. 33 (4), pp. 912–928.
9. Pinskaja M. R. *Nalogovaja konkurencija: ot teorii k praktike* [Tax competition: from theory to practice]. Moscow, INFRA-M, 2013, 136 p. (In Russ.).
10. Lykova N. L. Nalogovaja konkurencija kak faktor nalogovyh reform v ekonomicheski razvityh stranah [Tax competition as a factor of tax reforms in economically developed countries]. *Vestnik IJe RAN* [Bulletin of Institute of Economics of RAS], 2019, no. 6, pp. 93–109. (In Russ.).
11. Feldstein M. The tax reform legislation of 2017. *Journal of Policy Modeling*, 2018, 40, pp. 503–508.
12. Granberg A. G. Aktual'nye problemy regional'noj politiki [Actual problems of regional policy]. *Federalizm* [Federalism], 2009, no. 2, p. 56. (In Russ.).
13. Aliev B. H, Sulejmanov M. M. Regional'naja nalogovaja politika v determinantah processov decentralizacii [Regional tax policy in determinants of decentralization processes]. *Ekonomicheskij analiz: teorija i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice], 2013, no. 40 (343), pp. 47–52. (In Russ.).
14. Belousova S. N., Tkacheva T. Ju. Metodicheskie i prakticheskie aspekty ocenki effektivnosti nalogovyh l'got i preferencij [Methodical and practical aspects of efficiency assessment of tax incentives and preferences]. *Izvestija Jugo-Zapadnogo*

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

- gosudarstvennogo universiteta. Serija: Ekonomika. Sociologija. Menedzhment* [Proceedings of the Southwest State University. Series: Economics, Sociology and Management], 2020, no. 10 (1), pp. 152–159. (In Russ.).
15. Savina O. N. Podhody k ocenke effektivnosti nalogovyh l'got: dejstvujushhaja praktika i problemy realizacii [Approaches to assessment of efficiency of tax incentives: the existing practice and implementation problems]. *Nauchnye izvestija* [Scientific news], 2016, no. 4, pp. 38–47. (In Russ.).
 16. Malinina T. A. Ocenka nalogovyh l'got i osvobodzenij: zarubezhnyj opyt i rossijskaja praktika [Assessment of tax incentives and exemptions: foreign experience and the Russian practice]. Moscow, Institute of Gajdar, 2010, 212 p. (In Russ.).
 17. Igonina L. L., Mamonova I. V., Sulejmanov M. M. Ocenka effektivnosti stimulirujushhih nalogovyh l'got v sisteme upravlenija regional'nymi finansami [Estimation of efficiency of stimulating tax benefits in the system of regional finance management]. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2016, no. 6, pp. 180–192. (In Russ.). DOI: 10.15838/esc/2016.6.48.10
 18. Penuhina E., Belousov D., Mihajlenko K. Ekonomicheskie jeffekty nalogovyh reform 2004–2009 godov: retrospektivnyj analiz [Economic Effects of the Tax Reforms of 2004–2009: Retrospective Analysis]. *Voprosy ekonomiki* [Economic Issues], 2012, no. 23, pp. 108–123. (In Russ.). DOI:10.32609/0042-8736-2012-2-108-123
 19. Il'in V. A., Povarova A. I. Konsolidirovannoe nalogooblozhenie i ego posledstvija dlja regional'nyh bjudzhetov [Consolidated Taxation and Its Consequences for Regional Budgets]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2019, no. 15 (1), pp. 70–83. (In Russ.). doi: 10.17059/2019-1-6
 20. Lykova L. N. Regional'naja sostavljajushhaja nalogovoj politiki: vozmozhnosti podderzhki ekonomicheskogo rosta [Regional component of tax policy: opportunities to support economic growth]. *Problemy razvitija territorii* [Problems of Territory Development], 2018, no. 2 (94), pp. 71–85. (In Russ.). DOI: 10.15838/ptd/2018.2.94.5
 21. Badylevich R. V., Barasheva T. I., Verbinenko E. A., Dyadik N. V., Kobylinskaya G. V., Krapivin D. S., Chapargina A. N. *Finansovoe regulirovanie razvitiya regionov Krajnego Severa: institucional'nyj aspekt* [Financial regulation of regional development in the High North: institutional aspect]. Apatity, FSC KSC RAS, 2018, 150 p. (In Russ.).
 22. Lazhentsev V. N., Chuzhmarova S. I., Chuzhmarov A. I. Taxation in the system of natural resource management and its influence on the economic development of Northern territories. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 6, pp. 109–126. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.7
 23. Chuzhmarova S. I. Metodologija vzaimosvjazej nalogovoj politiki i regional'noj sostavljajushhej nalogovoj politiki i ih vlijanija na razvitie severnyh regionov [Methodology of interconnections of the tax policy and the regional component of the tax policy and their impact on development of northern regions]. *Regional'naja ekonomika: teorija i praktika* [Regional Economy: Theory and Practice], 2013, no. 19 (298), pp. 27–37. (In Russ.).
 24. Kobylinskaya G., Barasheva T., Dyadik N., Chapargina A. Governmental Regulation of Territorial Development: The Arctic Privileges and Preferences. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2019, 302 (1), 012126. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012126
 25. Barasheva T. Budget as a tool for managing socio-economic development of the Arctic territories. *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.*, 2020, 539, 012081. DOI:10.1088/1755-1315/539/1/012081
 26. Kobylinskaya G. V., Barasheva T. I., Badylevich R. V., Chapargina A. N., Djadik N. V. *Finansy Arktiki. Realizacija funkcij finansovo-investicionnogo potenciala v razvitii arkticheskikh regionov Rossijskoj Federacii* [Finances of the Arctic. Implementation of the function of finance and investment potential in development of the Arctic regions of the Russian Federation], Apatity, FIC KNC RAN, 2020, 105 p. (In Russ.).
 27. Kobylinskaya G. V. Strukturnye osobennosti finansovyh vlozhenij: regional'nyj aspekt [Structural Features of Financial Investments: Regional Aspect]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo porjadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2012, no. 3, pp. 112–117. (In Russ.).

Об авторе:

Т. И. Барашева – канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник

About the author:

Tatiana I. Barasheva – PhD (Economics), Leading Researcher

Статья поступила в редакцию 15 августа 2021 года

Статья принята к публикации 2 сентября 2021 года

The article was submitted on August 15, 2021

Accepted for publication on September 2, 2021