

ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ



Федеральное агентство научных организаций
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Федеральный исследовательский центр
«КОЛЬСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»
Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина — обособленное
подразделение Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской
академии наук»

**ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ
РЕГИОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Апатиты
2018

DOI: 10.25702/KSC.978-5-91137-380-1

УДК 351.72(470.1/2)

ББК 65.2/4

Ф 59

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор В. С. Жаров,

доктор экономических наук М. В. Иванова

Авторский коллектив: Р. В. Бадылевич (глава 5), Т. И. Барашева (разделы 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3), Е. А. Вербиненко (глава 5), Н. В. Дядик (разделы 1.2, 2.1.1, 2.1.2), Г. В. Кобылинская (введение, заключение, раздел 1.1, 1.3, глава 3, раздел 5.4), Д. С. Крапивин (раздел 3.2), А. Н. Чапаргина (раздел 1.4, глава 4)

Ф 59 Финансовое регулирование развития регионов Крайнего Севера: институциональный аспект / коллектив авторов; под науч. редакцией Г. В. Кобылинской. — Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2018. — 150 с.: ил.
ISBN 978-5-91137-380-1

В коллективной монографии исследуются процессы формирования институциональных условий финансового регулирования регионального развития. Объектом исследования выступают регионы Крайнего Севера. Внимание концентрируется на поэтапном построении механизма финансового регулирования: анализируется функционирование налогово-бюджетной системы с позиций возможностей обеспечения социальных услуг и использования рычагов воздействия на экономическое развитие регионов. Оценивается финансовая обеспеченность инвестиционной деятельности и влияние на данный процесс регулирующих воздействий федерального и регионального уровня. Результативность финансового регулирования развития регионов Крайнего Севера определяется посредством оценки финансового потенциала исследуемых субъектов РФ.

Работа рассчитана на широкий круг специалистов, включая научных работников и преподавателей, государственных и муниципальных служащих.

УДК 351.72(470.1/2)

ББК 65.2/4

Научное издание

Редактор: Е. Н. Еремеева

Технический редактор: В. Ю. Жиганов

Подписано к печати 05.10.2018. Формат бумаги 70×108 1/16.

Усл. печ. л. 13.12. Заказ № 34. Тираж 300 экз.

Издательство ФГБУН ФИЦ КНЦ РАН

184209, г. Апатиты, Мурманская область, ул. Ферсмана, 14

www.naukaprint.ru

ISBN 978-5-91137-380-1

© Бадылевич Р. В., Барашева Т. И., Вербиненко Е. А., Дядик Н. В., Кобылинская Г. В., Крапивин Д. С., Чапаргина А. Н., 2018

© Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина — обособленное подразделение ФГБУН ФИЦ «Кольский научный центр Российской академии наук», 2018

© ФГБУН ФИЦ «Кольский научный центр Российской академии наук», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. Тенденции формирования институциональной среды в регулировании развития регионов Севера и Арктики.....	7
1.1. Теоретические аспекты институционализма: содержание, элементы, варианты развития.....	7
1.2. Институты-детерминанты налогового-бюджетной системы.....	11
1.3. Институциональная среда в инвестиционной сфере.....	16
1.4. Институциональные основы процесса трансформации сбережений населения в инвестиции.....	19
Глава 2. Анализ функционирования бюджетно-налоговой системы в регионах Севера: сбалансированность и регулирующие воздействия.....	23
2.1. Тенденции развития и оценка взаимодействия институтов- детерминантов налогового-бюджетной системы.....	23
2.1.1. Оценка сбалансированности региональных бюджетов.....	23
2.1.2. Институциональная комплементарность как необходимое условие сбалансированности региональных бюджетов.....	30
2.2. Особенности функционирования института бюджетно-налогового регулирования в регионах Крайнего Севера.....	35
2.2.1. Финансовая обеспеченность устойчивого и сбалансированного развития северных субъектов РФ... ..	36
2.2.2. Практика реализации механизмов российской налоговой системы.....	41
2.2.3. Поиск эффективных механизмов бюджетно- налогового регулирования.....	51
Глава 3. Регулирование развития инвестиционной деятельности в регионах Крайнего Севера.....	65
3.1. Особенности финансового обеспечения инвестиционной деятельности и ее влияние на региональное развитие.....	65
3.2. Государственное регулирование инвестиционных процессов в регионах Крайнего Севера.....	76
3.3. Инструменты финансовой поддержки инвестиционной деятельности в регионах Севера.....	84
Глава 4. Региональные сберегательные процессы в институциональной теории.....	92
4.1. Определение факторов, влияющих на процесс формирования сбережений.....	92
4.2. Анализ формирования сберегательных ресурсов населения в институциональной среде северных регионов	96

4.3. Перспективные направления привлечения и эффективного использования сбережений населения в целях регионального развития.....	102
Глава 5. Оценка финансового потенциала как результирующего показателя финансового регулирования развития регионов Крайнего Севера.....	107
5.1. Подходы к содержанию и управлению финансовым потенциалом региона.....	107
5.2. Оценка финансового потенциала северных регионов.....	110
5.3. Ранжирование и группировка регионов Крайнего Севера по интегральному показателю финансового потенциала.....	124
5.4. Предложения по укреплению финансового потенциала в разрезе его элементов.....	128
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	133
ЛИТЕРАТУРА.....	136
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	148

ВВЕДЕНИЕ

Институционализм как направление экономической мысли сформировался в 1920–1930 гг. Однако интерес к нему возрос только в последние десятилетия.

Институциональный подход открывает значительный потенциал для организации и упорядочивания экономических отношений в различных сферах деятельности. При этом, как отмечают М. А. Котляров и О. В. Ломтатидзе, «назначение институтов в экономике состоит не в том, чтобы быть просто правилами игры, а в том, чтобы обеспечить функциональную организацию взаимодействия людей, групп, организаций» [1].

Финансовые аспекты занимают особое место в процессах институциональных построений. Помимо ресурсной составляющей значимость финансовой системы усиливается наличием в ней множества инструментов и механизмов воздействия на экономическое развитие: бюджетно-налоговое регулирование, денежно-кредитная политика, тарифное регулирование и др.

Масштабность норм и правил, формируемых финансовой системой, обуславливает сложность выбора направлений ее развития для достижения максимальных социально-экономических эффектов как на национальном, так и на региональном (муниципальном) уровне.

В Российской Федерации трансформации, происходящие в финансовой сфере на протяжении уже не одного десятилетия, неоднократно корректировали векторы развития финансовой системы, изменяя направленность регулирующих воздействий.

Инструменты, применяемые Правительством РФ в настоящее время, не приносят ожидаемых эффектов, так как ориентированы в большей мере на макроуправляемость региональными системами.

В данных условиях наиболее уязвимыми с позиций эффектов управляющего воздействия оказываются северные территории. С одной стороны, усиливающаяся централизация налоговых полномочий обуславливает нарастание дефицита бюджетов в северных регионах, традиционно выступающих донорами российской бюджетно-налоговой системы. С другой стороны, северные субъекты РФ, обладая мощным сырьевым потенциалом и являясь зоной притяжения интересов крупного бизнеса, характеризуются сверхконсолидацией финансовых ресурсов в центрах прибылей крупных компаний, что обуславливает «выкачивание» ресурсов и их территорий корпоративным сектором. В данной связи возникает потребность в корректировке подходов к регулированию развития «северной зоны».

Для решения поставленной проблемы в рамках настоящей монографической работы коллективом авторов исследуются институциональные трансформации налогово-бюджетной сферы с оценкой их воздействия на инвестиционную сферу, в частности на социально-экономическое развитие регионов Крайнего Севера в целом, и даются предложения по совершенствованию механизмов и инструментов финансового регулирования регионального развития.

Работа включает пять глав. В первой главе освещаются институциональные аспекты финансового регулирования с акцентированием внимания на исследовании институтов налогово-бюджетной сферы (как системы

институтов, наделенных функцией построения механизмов принуждения с набором многообразных инструментов регулирования социально-экономического развития) и институтов инвестиционной деятельности с включением сберегательного потенциала домохозяйств (поскольку инвестиции на современном этапе выступают основным фактором экономического роста, именно инвестиционная сфера выбрана для оценки результатов регулирующего воздействия).

Во второй главе анализируется функционирование бюджетно-налоговой системы в регионах Крайнего Севера с выделением двух основных направлений: с одной стороны, исследуется эффективность ее построения, с другой стороны, оцениваются инструменты и механизмы бюджетно-налогового регулирования с позиций их влияния на социально-экономическое развитие региона.

Третья глава включает исследование процессов регулирования инвестиционной деятельности, оценивается финансовая обеспеченность регионов инвестиционными ресурсами, анализируются нововведения законодательной базы в части регулирования процесса реализации инвестиционных проектов с развернутой характеристикой финансовых инструментов воздействия на инвестиционную активность.

В четвертой главе освещаются вопросы функционирования институтов в сберегательной сфере. Выявляются факторы, влияющие на процесс формирования сбережений, оценивается результативность работы институтов сбережений, определяются перспективные направления привлечения и использования сбережений.

Основу пятой главы составляет комплексная оценка финансового потенциала северных регионов с включением налогово-бюджетного потенциала, потенциала хозяйствующих субъектов, домохозяйств и денежно-кредитного потенциала. Даются предложения по укреплению финансового потенциала в разрезе его элементов.

Глава 1

ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СЕВЕРА И АРКТИКИ

1.1. Теоретические аспекты институционализма: содержание, элементы, варианты развития

Институционализм как особое течение сложился еще в начале XX в., однако долгое время он находился на периферии экономической мысли. В последние десятилетия наблюдается рост интереса к институциональным исследованиям. Эта общемировая тенденция не обошла стороной и Россию.

Существуют различные подходы к определению понятия «институт». Так, Дж. Шмоллер под *институтом* понимает «...определенный порядок совместной жизни, который служит конкретным целям и обладает потенциалом самостоятельной эволюции. Он закладывает прочную базу для упорядочивания социальных действий на длительный период времени, как, например, собственность, рабство, крепостничество, брак, опека, рыночная система, монетная система, свобода торговли...» [2].

Е. Остром определяет *институт* как «...совокупность действующих правил, на основе которых устанавливается, кто имеет право принимать решения в соответствующих областях, какие действия разрешены или ограничены, какие общие правила будут использоваться, каким процедурам необходимо следовать, какая информация должна предоставляться... Все правила содержат предписания, которые запрещают, разрешают или требуют определенных действий или решений...» [3].

В. Г. Гребенников предлагает связывать термин «институт» с понятием «внешняя норма» и утверждает, что *институт* — это и есть фактически действующая рефлексивная норма и ничего кроме нее [4]. Правовой норме соответствует правовой институт, условной норме — социально-культурный институт.

А. А. Аузан понятию «институт» дает следующее определение: *институт* — это совокупность, состоящая из правила или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила [5].

Д. Норт определяет *институт*, как «правила игры» в обществе или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми [6]. Кроме того, он показывает, что формирование и эволюция институтов для каждой конкретной формы общественных отношений и в каждом конкретном историческом периоде происходят согласно определенным закономерностям и в определенной последовательности.

Обобщая рассмотренные определения, можно говорить о выделении таких элементов института, как нормы, правила, ограничительные рамки.

В свою очередь, институциональные *ограничения* включают, как запреты индивидам совершать определенные действия, так и (иногда) указания, при каких условиях отдельным индивидам разрешены некоторые действия. Поэтому важным элементом механизма функционирования институтов является применение санкций при установлении факта нарушения правил.

Цель любого института заключается в том, чтобы направить индивидуальное поведение в надлежащее русло. И в зависимости от того, насколько успешно достигается эта цель, институт обеспечивает структурные рамки повседневной деятельности, уменьшая тем самым неопределенность [2, с. 8].

В зависимости от особенностей формирования институты делятся на формальные и неформальные. Под неформальными обычно понимают общепринятые условности и этические кодексы поведения людей. Эти кодексы поведения формирует культура. Под формальными институтами понимаются правила, созданные и поддерживаемые специально на то уполномоченными людьми (государственными чиновниками).

Правила постоянно изменяются, модифицируются, а не находятся в застывшем состоянии. Например, неформальные социальные нормы формализуются, закрепляются в праве; не подкрепляемые санкциями формальные правила трансформируются в неформальные и т. д.

Развитие формальных правил никогда не происходит автоматически [7]. Решение об их изменении должно быть принято соответствующим органом власти с учетом накапливающихся изменений в динамике экономических систем. Однако в реальной жизни это далеко не всегда делается вовремя и эффективно. Это связано с тем, что изменения в формальных правилах (или в механизмах, обеспечивающих их соблюдение) обычно требуют значительных затрат ресурсов и в отдельных случаях длительности адаптационного периода. Однако в периоды революций или глобальных трансформаций изменения могут происходить довольно быстро. В этих условиях могут воспроизводиться неэффективные институты.

Неформальные институты менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям. Их преобразование происходит непреднамеренно и постепенно. Для того чтобы перестала действовать какая-либо традиция, должны измениться взгляды большинства, а для этого требуется время.

Промежуток времени, необходимый для изменения конкретной неформализованной нормы, зависит от того, насколько она согласуется (противоречит) с формальными правилами.

Институциональные изменения определяют тенденции развития общества во времени. Они являются ключом к пониманию исторических перемен.

Институты задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или в экономике, влияют на функционирование социально-экономических систем [6].

В экономической теории различают два варианта развития институтов: эволюционный и революционный.

Эволюционный вариант предполагает, что формальные институты возникают в процессе трансформации существующих неформальных институтов. То есть сохраняется зависимость от предшествующей траектории развития институтов.

Революционный вариант институционального развития заключается в изменении формальных институтов с помощью политической воли («сверху»), ориентируясь на уже существующие образцы. Неформальные институты, существующие в обществе, принимаются в расчет в последнюю очередь, так как они не поддаются прямому воздействию и изменяются как реакция на новые формальные рамки. Формирование институтов «сверху», по инициативе

государства, в реальной жизни часто оборачивается созданием таких институтов, которые устраивают одну часть общества и не устраивают другую.

Эволюционно институты рыночной экономики сложились только в Западной Европе. Отличительными признаками, стоящими у истоков формирования западной цивилизации, являются: господство закона; представительная власть, свидетельствующая о наличии гражданского общества; самоуправление городов.

В восточной институциональной модели институты рынка имели второстепенный характер, вплетаясь в систему социальных связей. Господствующее же положение занимали институты редиистрибутивной (раздаточной) экономики, обеспечивающие перераспределение продукта в соответствии с достоинством или соответственно социальному статусу.

Рыночная и раздаточная экономики принципиально различаются по способу взаимодействия между участниками экономического процесса. Если в рыночной экономике основным способом взаимодействия является институт конкуренции, то в редиистрибутивной — институт координации.

Глубину понимания указанных различий можно отразить с помощью использования понятия «институциональная матрица», введенного доктором социологических наук С. Кирдиной.

Институциональная матрица — это совокупность базовых экономических, политических и идеологических институтов [8]. В структуре государства автор выделяет два типа доминирующих матриц: X и Y. Так, в Y-матрице сочетаются экономические институты рынка, политические институты федерации (строение общества осуществляется снизу на базе отдельных самостоятельных территориальных единиц) и субсидиарные (приоритет личности относительно общества) ценности. X-матрица образована экономическими институтами редиистрибуции, политическими институтами унитарного устройства (построение общества осуществляется сверху на основе иерархической централизации) и идеологическими институтами коммутарности, в которых закрепляется приоритет «мы» над «я».

В институциональной структуре обществ выделяются базовые (доминирующие) и комплементарные (дополнительные) институциональные матрицы.

История развития различных стран характеризуется устойчивым доминированием одной матрицы, которая определяет *рамки и пределы* действия комплементарных институтов.

В большинстве стран Европы и США доминирует Y-матрица. Россия, страны Азии и Латинской Америки отличаются доминированием X-матрицы.

Исторической особенностью российского институционального и экономического устройства является наличие льгот и привилегий, которые власть раздает по своему усмотрению.

Взаимоотношения государства и граждан в российской истории вписывается в систему ценностей, присущих такой идеологии, как консерватизм (традиционализм). В рамках консервативной идеологии имеет место приоритет неформальных отношений, тогда как в рамках либеральной — приоритет формальных.

В российской экономике формальные законы функционируют в рамках неформальных, приводя как к недействию законодательных норм, так и

к избирательности их действия по отношению к разным субъектам. В рамках данных отношений институциональная среда (как совокупность правил) характеризуется *неформальной институционализацией* при формальном провозглашении права [9].

Идеология консерватизма, в отличие от либеральной идеологии, предполагает сильную государственность. В рамках данной идеологии одним из способов сокращения транзакционных издержек выступает вертикальная интеграция (нефтегазовый, металлургический комплексы — добывающие, перерабатывающие предприятия, сеть продавцов; административная реформа — отраслевой принцип управления, вертикальная подчиненность введенных структур — агентства находятся в ведении министерств — и др.). Уход экономической деятельности в сферу теневой экономики может также выступать одним из способов сокращения транзакционных издержек (высокие транзакционные издержки легального бизнеса — одна из основных институциональных причин существования нелегального сектора).

В рамках исследования последствий неформальной институционализации возникло такое понятие как «институциональная ловушка» (фиксирует устойчивые негативные институциональные последствия тех или иных макроэкономических решений) [10]. Например, институциональными ловушками в России являются: коррупция, уход от налогов, развитие теневого сектора. Выйти из этой ловушки возможно лишь обеспечив эффективное функционирование формальных правил, предполагающих действенный механизм принуждения к их исполнению. При этом главную роль в процессе выхода из институциональных ловушек должно сыграть государство, поскольку ни один другой агент не способен принимать долгосрочные эффективные решения.

Отсутствие действенных механизмов принуждения к исполнению правил приводит к тому, что любые формальные институты сразу прорастают неформальными отношениями и личными связями, переключаясь в режим персонифицированного торга. Другими словами, в российской экономике любые законы и нормы начинают действовать в зависимости от того, достаточно ли у заинтересованных сторон ресурсов, чтобы запустить их в действие или, напротив, заблокировать.

При провозглашении ценностей либерализма в ходе осуществления рыночных реформ в России традиции взаимопомощи, выручки, социальной ответственности оказались невостребованными. Разрушение социальных связей, в свою очередь, обусловило возникновение ситуации, когда деньги стали единственной возможностью почувствовать себя уверенно в ситуации неопределенности и непредсказуемости.

Власть денег в значительной степени определяет в настоящее время не только экономическую, но и политическую структуру общества. В последнем случае это означает, что функции, которые должны быть исключены из рыночного оборота (суд, армия, законотворчество), утрачивают характер общественного блага и становятся предметом купли-продажи.

В рамках данного подхода объясняется и барьерный характер государственного регулирования в условиях осуществления рыночных реформ в экономике, т. е. направление деятельности государства на установление многочисленных административных барьеров. Система функционирования барьерного регулирования приводит к эффекту блокировки: любые попытки

отменить определенные входные барьеры наталкиваются на сопротивление заинтересованных групп внутри государственного аппарата и коммерческих структур, делающих бизнес на вышеназванных барьерах. Кроме того, во введении новых барьеров заинтересованы не только те, кто «снимает» бюрократическую ренту, но и те, кто осуществляет текущий контроль [11].

«Эффект блокировки» обуславливает появление у экономических агентов стимулов к обходу «административных барьеров»: обращение к частным фирмам, помогающим обойти закон, или отдельным чиновникам, стоимость услуг которых значительно меньше, чем соблюдение официально установленного порядка. Следствием действия «эффекта блокировки» является рост теневого сектора и криминализация экономики.

Существование незаконных правил обусловлено неэффективным характером государственной власти. В свою очередь, в существовании (и сохранении) данной ситуации заинтересованы социальные группы, обладающие мощными ресурсами (финансовая элита, бюрократия, крупные собственники) и продвигающие во власть своих ставленников.

Финансовые аспекты занимают особое место в трансформационных процессах институционального устройства государства (региона, территории). Помимо ресурсной составляющей значимость финансовой системы усиливается наличием в ней множества инструментов и механизмов воздействия на экономическое развитие: бюджетно-налоговое регулирование, денежно-кредитная политика, тарифное регулирование и др.

Масштабность норм и правил, формируемых финансовой системой, обуславливает сложность выбора направлений ее развития для достижения максимальных социально-экономических эффектов как на национальном, так и на региональном (муниципальном) уровне.

Построение налогово-бюджетной системы базово определяет финансовые возможности государственной поддержки и регулирования социально-экономического развития государства, региона, муниципалитета. В качестве оценки результатов регулирующего воздействия в рамках данного исследования выбрана инвестиционная сфера (как основной фактор экономического роста).

Соответственно, в данной работе основное внимание уделено рассмотрению содержания институтов налогово-бюджетной сферы (как системе институтов, наделенных функцией построения механизмов принуждения с набором многообразных инструментов регулирования социально-экономического развития) и институтов инвестиционной деятельности с включением сберегательного потенциала домохозяйств.

Этим вопросам посвящены последующие разделы настоящей главы.

1.2. Институты-детерминанты налогово-бюджетной системы

В экономической литературе существуют различные подходы к определению качественных признаков и основных принципов построения фискальных систем. Наиболее часто базовыми принципами называют следующие [12–15]:

1) разграничение ответственности между уровнями власти (законодательное разграничение сфер финансирования расходов за счет бюджета того или иного уровня);

2) бюджетная самостоятельность (закрепление собственных источников финансирования расходов за каждым уровнем власти, а также наличие у субъектов права самостоятельно принимать решения об использовании бюджетных средств);

3) равноправие всех субъектов Федерации в их фискальных взаимоотношениях с центром.

Таким образом, действующая налогово-бюджетная система в институциональном поле может быть описана в терминах структурной сбалансированности.

Содержание институтов бюджетно-налоговой системы наиболее наглядно раскрывается через использование понятия «детерминант».

В рамках данного исследования, институтами-детерминантами, формирующими институциональные условия регионального бюджетно-налогового регулирования будем считать институт расходных обязательств, институт налоговых полномочий и институт финансовой помощи.

Институт расходных обязательств. Традиционно упорядочивание формальных ограничений в части расходных обязательств в рамках теории общественного сектора рассматривается с учетом двух принципиально важных моментов.

Первый предполагает разграничение трех различных видов обязательств, которые учитываются при распределении расходов между различными уровнями власти: определение объема и качества предоставляемых государственных услуг; выработка стандартов и контроль их соблюдения; финансирование требуемого объема государственных услуг; предоставление конкретных услуг, организация самого процесса оказания услуг, доведение определенной государственной услуги до индивида.

Второй момент — это принципы, которые должны лежать в основе разделения ответственности за непосредственную организацию предоставления тех или иных бюджетных услуг:

- принцип территориального соответствия — предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, территория которого охватывает всех потребителей данных услуг;

- эффект масштаба — предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может обеспечить эффективное производство этих услуг;

- принцип subsidiarity — если предыдущие два принципа выполняются для нескольких уровней власти, предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который максимально приближен к потребителям бюджетных услуг.

Институт налоговых полномочий. Формирование доходной базы бюджетной системы в целом и каждого из ее уровней является результатом

распределения налоговых полномочий¹. Согласно мнению многих ученых [16–19], при разграничении налоговых полномочий необходимо учитывать.

1. Мобильность налогооблагаемой базы. Считается, что достаточно высокой степенью активности и мобильности обладают труд и капитал, а самой низкой — имущество в виде недвижимости и природные ресурсы. Поэтому принято считать, что чем мобильнее налоговая база, тем на более высоком уровне государственной власти она должна регулироваться. Территориальная мобильность налоговой базы возникает, когда складывается ситуация: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами (муниципалитетами), тем на более высоком уровне бюджетной системы вводится соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации налоговых поступлений (доходов).

2. Равномерность распределения налогооблагаемой базы по территории государства. Чем неравномернее распределена налоговая база, тем на более высоком уровне государственной власти должно осуществляться его налогообложение для сглаживания дифференциации субфедеральных бюджетов.

3. Экономическая эффективность с точки зрения масштаба мероприятий или, наоборот, экономии на приближении уровня обложения к объекту обложения. Это связано с тем, что введение общенационального учета объектов налогообложения, количество которых единично, существенно повышает прямые административные издержки обложения, которые в ряде случаев могут превысить полученные по данной статье налоговые платежи. Считается, что чем масштабнее налоговая база, тем на более высоком уровне государственной власти она должна облагаться и наоборот. Так, например, налог на имущество физических лиц целесообразно определять на самом низком уровне — муниципальном, поэтому данный налог в России внесен в перечень местных налогов.

4. Необходимость макроэкономического регулирования, которое требует закрепления за федеральным уровнем основных налогов, через которые оно осуществляется. Прежде всего, это налоги подоходного типа. Циклически устойчивые налоги целесообразнее использовать на субнациональном уровне, циклически неустойчивые закрепить на общенациональном уровне, так как через них остается возможность воздействовать на экономические циклы. Чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию. При этом условии достигается стабильность.

5. Соблюдение границ юрисдикции, предполагающее, что при решении вопроса о закреплении того или иного налогового источника за национальным и субнациональным уровнем необходимо учитывать факт возможного переноса налогового бремени за пределы соответствующей юрисдикции, например НДС, налог на наследование и дарение.

Важным вопросом при построении налоговой системы государства является нахождение правильного баланса между налоговыми полномочиями

¹ Под налоговыми полномочиями следует понимать законодательно оформленные права того или иного уровня бюджетной системы вводить, получать и администрировать налоги.

центра и регионов. С одной стороны, это влияет на политическую согласованность действий федеральной и региональной власти, а с другой — на эффективность всей бюджетно-налоговой системы в целом. Основными элементами структуры действующей налоговой системы являются налоговое администрирование и формальные правила, изложенные в налоговом законодательстве. Рассмотрим более подробно каждый элемент данной структуры.

Налоговое законодательство определяет базовые принципы налогообложения, организацию структуры налогов, их перечень и основные элементы каждого налога.

Главным документом, регулирующим налоговые отношения в России, является Налоговый кодекс, определяющий формальные правила взаимоотношения между участниками налогового процесса — государством и налогоплательщиками. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, основными элементами налогообложения являются налоговая база, ставка налога, налоговый период, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога [20]. Изменение любого из этих элементов вызывает существенные колебания в уровне собираемости налогов, особенно если изменению (в сторону увеличения) подлежат такие элементы, как налоговая база и ставка налога. Однако в качестве дополнительного источника повышения налоговых доходов может выступать не изменение существующих норм, а введение дополнительных налогов.

Налоговое администрирование как один из основных институтов налоговой системы по своему содержанию представляет собой, с одной стороны, систему органов управления (законодательные и административные налоговые органы), обеспечивающую прохождение налоговой концепции, а с другой — совокупность норм и правил, регламентирующих организацию и реализацию взаимоотношений государства и экономических агентов по поводу исчисления и уплаты налогов в рамках сложившейся системы налоговых отношений. Основными задачами данного института являются:

- обеспечение полного и своевременного сбора налоговых платежей в соответствии с действующим законодательством;
- контроль за соблюдением налогового законодательства и применение мер воздействия в случае его нарушения;
- создание справедливых и равных условий налогообложения для всех участников налогового процесса, работающих в одной сфере хозяйственной деятельности;
- прогнозирование объемов налоговых поступлений на среднесрочную перспективу;
- разработка новых концепций налогообложения, способствующих развитию бизнеса без ущерба для государственных социальных программ.

Необходимо отметить, что задачи налогового администрирования динамичны и предопределяются направлениями налоговой политики. Объективными предпосылками повышения эффективности механизма налогового администрирования как необходимого института реализации основных направлений налоговой политики государства выступают следующие предпосылки [21].

1. Достижение целостности и согласованности устанавливаемых государством институционально-правовых норм и правил взимания налогов.

Несовершенство налогового законодательства, наличие правовых коллизий, различных толкований норм законодательства приводит, в частности, к неформализуемости ряда процедур автоматического контроля за правильностью исчисления налогов. Частые изменения в налоговом законодательстве снижают эффективность налогового контроля и порождают ошибки со стороны налогоплательщиков. Следует заметить, что одним из направлений совершенствования системы налогового администрирования рассматривается использование центров обработки данных, в том числе данных отчетности [22]. Однако неформализуемость ряда методических вопросов ставит под сомнение эффективность применения системы централизованной обработки данных.

2. Повышение уровня налоговой культуры общества.

3. Расширение массовой институциональной практики неформальной мотивации к уплате налогов.

4. Ужесточение внешнего принуждения к исполнению формальных норм через упорядочение налоговых норм и правил, их уточнение и конкретизация в законодательстве, в частности, усиление контроля за применением трансфертного ценообразования.

Основным препятствием в совершенствовании механизма налогового администрирования на основе симметричности интересов и партнерства субъектов налоговых отношений выступает слабая заинтересованность бизнес-сообщества в развитии договорных отношений с государством и муниципальными образованияами¹, обусловленная ожиданием получения больших финансовых выгод в результате неформальных договоренностей и неготовность участников налоговых отношений к добросовестному исполнению фискальных обязательств [23]. Необходимыми составляющими институционального обеспечения «налогового партнерства» государства с налогоплательщиками являются: создание системы налогового консультирования и установление в налоговом законодательстве возможности заключения мировых соглашений между налоговыми органами и налогоплательщиками при разрешении налоговых споров.

Неэффективное управление в области налогового администрирования может привести к отрицательным экономическим эффектам (значительному снижению поступлений налогов в бюджет и т. п.) и существенно увеличить вероятность налоговых правонарушений.

Институт финансовой помощи. Совпадение объема расходных обязательств и налоговых полномочий в бюджетной системе представляет собой некую теоретическую абстракцию, которая в практической жизни недостижима. Идеальная схема бюджетной модели предполагает, что объем доходных полномочий субъектов Федерации полностью адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за конкретным уровнем государственной власти. Однако идеал достижим лишь теоретически, а на практике между расходными

¹ Договорной принцип построения налоговых отношений предполагает, что чем более ориентировано государство в процессе производства услуг на представителей тех или иных социальных групп, тем большей готовности платить налоги оно вправе от них ожидать.

обязательствами и доходными возможностями по реализации полномочий всегда существует разрыв [24]. Для корректировки дисбалансов бюджетной системы традиционно используются различные виды финансовой помощи: дотации (без установления условий использования), субвенции (строго целевое финансирование расходов) и субсидии (софинансирование определенных видов расходов).

В целом система распределения финансовой помощи должна удовлетворять следующим условиям:

- система межбюджетных трансфертов должна, прежде всего, преследовать цели макроэкономической стабилизации;
- методика распределения выравнивающих трансфертов должна утверждаться в контексте фискальной политики государства;
- цели выделения финансовой помощи должны быть ясно сформулированы, а также должна существовать возможность для их регулярного мониторинга;
- при планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделяемые по другим каналам;
- при предоставлении трансфертов необходимо рассмотреть возможные альтернативы.

Основными характерными чертами института финансовой помощи являются проведение активной государственной политики горизонтального выравнивания и преобладание нецелевой федеральной финансовой поддержки.

Выделение институтов-детерминантов и исследование процессов их взаимодействия позволяет более четко разграничивать функциональное содержание процессов, происходящих в налогово-бюджетной системе (фискальная, регулирующая функции), выстраивать обоснование причин нарастающего фискального дисбаланса и оценивать эффективность используемых налогово-бюджетных инструментов регулирования регионального развития. Эти вопросы будут рассмотрены во второй главе.

1.3. Институциональная среда в инвестиционной сфере

Институционализм, как уже отмечалось, рассматривает взаимодействия экономических агентов в институциональной среде — совокупности основных политических, социальных и юридических правил, образующих базис для производства, распределения и обмена [25].

Институциональная инвестиционная среда подразумевает под собой совокупность правил, которые создают рамки для осуществления экономического взаимодействия между основными субъектами инвестиционной деятельности и способствуют росту инвестиционного потенциала экономики [26].

Институциональная среда инвестиционной деятельности (как совокупность правил) *влияет на поведение участников* инвестиционного процесса, *на объемы и направления* инвестиций как в региональном, так и в отраслевом разрезе.

Среди участников в соответствии с их функциональной ролью в инвестиционном процессе можно выделить три основные группы: инвесторы, финансовые посредники, пользователи объектов инвестирования. В качестве

инвесторов выступают субъекты, у которых формируются временно свободные денежные средства (сбережения). В соответствии с постулатами экономической теории основным сберегателем денежных средств является население. Однако хозяйствующие субъекты и государственные органы власти также могут выступать в качестве инвестора. Поэтому при отнесении последних к группе инвесторов необходимо ориентироваться на основной критериальный признак инвестора — наличие свободных средств и потребность в их эффективном вложении. Пользователями объектов инвестирования преимущественно выступают предприятия и организации. Именно они нуждаются в дополнительных ресурсах, расширяя свою деятельность, модернизируя основные фонды, осуществляя инновации. Связующим звеном сберегателей и пользователей являются финансовые посредники. Они фактически выполняют функцию канала, обеспечивающего движение денежных средств от собственника ресурсов к их потребителю.

Таким образом, особенности взаимодействия участников инвестиционной деятельности определяются специфичностью стадий инвестиционного процесса: привлечение средств, инвестирование проектов и получение эффекта от инвестиций [27].

На стадии привлечения происходит взаимодействие:

- между собственниками (население или компании нефинансового сектора) временно свободных денежных средств и финансовыми посредниками (коммерческими банками, инвестиционными компаниями, пенсионными и инвестиционными фондами и др.) при аккумуляции этих средств последними;
- между финансовыми посредниками и конечными инвесторами по поводу предоставления кредитов или каких-либо других займов для финансирования инвестиционных проектов.

Эти взаимодействия формируют *рынки ссудного капитала* в различных его формах. Предложение капитала определяется желанием собственников ресурсов осуществлять сбережения (в форме вкладов в коммерческих банках или других формах). Финансовые посредники на этом рынке, с одной стороны, формируют спрос, аккумулируя средства у собственников ресурсов, а с другой — выступают на стороне предложения при предоставлении кредитов или осуществляют вложения в другие виды финансовых активов, ориентируясь на получение прибыли в виде процентной маржи (кредитование), дивидендов (при вложении в акции), процентных доходов (при вложении в облигации). Соответственно, когда финансовые посредники формируют предложение, тогда спрос обеспечивается субъектами, испытывающими потребность в дополнительных денежных средствах (при инвестировании собственных средств предприятий рациональность принятия решения об инвестировании определяется путем оценки упущенной выгоды при альтернативных вариантах вложений). В результате описанных взаимодействий спроса и предложения на рынке формируется равновесная процентная ставка.

На стадии инвестирования конкретных инвестиционных проектов происходят взаимодействия между субъектами, реализующими данные проекты (выступают со стороны спроса), и сферой производства основных фондов (сторона предложения). Эти взаимодействия образуют *рынок реального капитала*.

Объемы данного рынка зависят, во-первых, от финансовых возможностей предприятий (наличия собственных средств, уровня развития рынка ссудного капитала и возможностей привлечения внешних ресурсов и т. п.), а во-вторых, от способностей производителей основных фондов удовлетворить спрос на качественном и количественном уровне.

На стадии реализации проекта и получения эффекта от этой реализации (возникающие здесь взаимодействия определяются величиной отдачи в соответствии с имеющейся целью участника инвестиционной деятельности) происходят:

- ввод в действие производственных мощностей, замена изношенного оборудования, модернизация существующего и др. (в зависимости от того, что предполагает проект);
- производство на созданных или модернизированных мощностях готовой продукции и ее реализация на рынке товаров и услуг;
- рост занятости и доходов населения в результате потребности предприятий в трудовых ресурсах;
- рост доходов бюджетов за счет повышения объема налогооблагаемой базы и, как результат, повышение социальных расходов и, соответственно, уровня жизни населения;
- проявление других положительных (например, рост благосостояния населения за счет улучшения социального климата) или отрицательных (например, загрязнение окружающей среды) эффектов.

Однако комплекс взаимодействий, происходящих в процессе инвестиционной деятельности, не ограничивается достижением равновесных состояний функционирующих рынков (рыночные регуляторы). Перечисленные взаимодействия испытывают воздействие институциональной среды только косвенно — через уже существующие правила и нормы, их упорядочивающие.

Субъекты инвестиционной деятельности, прежде всего в лице государственных органов власти, могут влиять на инвестиционную среду напрямую путем изменения законодательства или других норм, влияющих на инвестиционные процессы.

Среди направлений такого воздействия, в первую очередь, необходимо выделить *воздействие на инвесторов* через формирование правил, стимулирующих или сдерживающих инвестиционную активность. При этом следует учитывать, что стимулы для населения и хозяйствующих субъектов могут отличаться.

Для населения наиболее существенными факторами повышения сберегательной активности (потенциальный инвестиционный ресурс) будут выступать: уровень реально располагаемого дохода, уровень развития рынка коллективных сбережений и доверие к данному рынку (более подробно данный аспект будет рассмотрен в следующем разделе). Соответственно, при разработке инвестиционной политики блок мероприятий, направленный на повышение сберегательной активности населения, должен быть выделен отдельно.

Стимулы повышения инвестиционной активности предприятий зависят, прежде всего, от перспектив их развития, поэтому затрагивают возможности расширения рынков сбыта, повышения конкурентоспособности и т. п. Кроме того, хозяйствующие субъекты, образующие ядро любой экономической

системы, осуществляя инвестирование в реальные активы, определяют направления социально-экономического развития. Поэтому воздействия на предприятия могут осуществляться посредством не только инвестиционной политики, но и промышленной, амортизационной, налоговой политик.

Воздействие на финансовых посредников, которые фактически формируют инфраструктуру движения капитала, — это отдельное направление государственного регулирования (мероприятия денежно-кредитной политики, создание законодательства, регламентирующего эту сферу). Уровень развития данной сферы определяет эффективность перераспределения финансовых ресурсов в процессе социально-экономического развития.

Таким образом, *взаимодействия*, происходящие между субъектами инвестиционной деятельности, *подвержены* влиянию институциональной среды, а *результаты* этих взаимодействий — объемы, структура, приоритеты — непосредственно *связаны с воздействием* этой среды как на отдельных участников инвестиционного процесса, так и на рынки ссудного и реального инвестиционного капитала.

В рамках данного направления исследований предполагается акцентировать внимание на процессах формирования инвестиционных ресурсов, трансформации законодательных норм инвестиционной деятельности с выделением финансовых инструментов регулирования ее развития (глава 3).

1.4. Институциональные основы процесса трансформации сбережений населения в инвестиции

Сберегательный процесс с позиций институциональной теории предполагает наличие индивида, стремящегося к удовлетворению своих потребностей, институтов (формальных и неформальных правил), в рамках которых индивид принимает сберегательные решения, и целенаправленную деятельность.

В научных трудах Дж. Шмоллера [2], Д. Норта, Г. Б. Клейнера [28], А. А. Аузана [5], А. Н. Олейника [29], В. Г. Гребенникова [4] и др. можно столкнуться с различными трактовками понятия «институт». При исследовании процессов трансформации сбережений в инвестиции будем придерживаться определения Д. Норта, который определяет институт, как «правила игры» в обществе или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми [6]; «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [30]; «набор формальных правил, неформальных ограничений и механизмов их принудительного осуществления» [31].

Институты, представленные формальными и неформальными правилами, образуют институциональную среду сберегательного процесса, в рамках которой население, государство и финансовые посредники взаимодействуют с целью создания дохода, повышения экономического благосостояния и обеспечения социально-экономического развития.

Институциональная среда имеет сложную структуру, в которой различные правила могут тесно переплетаться между собой, образуя сложные

взаимосвязи норм, не допускающих какого-либо изменения только одной из них или какой-то группы в результате случайного или целенаправленного воздействия.

Формальные правила, влияющие на сберегательное решение индивида, определяются действующей нормативно-правовой базой, а именно федеральными, региональными и местными законами, а также инструкциями, положениями и актами, характеризующими деятельность сберегательных институтов.

Формальные правила условно можно разделить на правила, косвенно влияющие на сберегательный процесс (регулирование рынков, валютное регулирование), и на правила, оказывающие прямое влияние на формирование сбережений (например, система гарантирования вкладов). Одни из наиболее существенных формальных правил представлены системой налогообложения, которая оказывает влияние на объемы сбережений через регулирование заработной платы (налог на доходы физических лиц), а также определяет приоритеты вложения временно свободных денежных средств в финансовые инструменты.

Формальные институты должны быть направлены на оптимизацию сберегательно-инвестиционного климата в стране (регионе) с учетом требований социально-экономической, финансовой и денежно-кредитной политики. Они призваны поддерживать стабильность сберегательной системы и не допускать сберегательных кризисов, защищать экономические интересы сберегателей, расширять и совершенствовать объекты сбережений.

Государство, устанавливая те или иные формальные правила, может как способствовать формированию сбережений и их последующей трансформации в инвестиции, так и сдерживать сберегательный процесс (например, с помощью фискальной политики). Отметим, что региональные власти могут влиять на сберегательный процесс лишь косвенными методами, поскольку деятельность финансовых посредников, обеспечивающих процесс трансформации сбережений в инвестиции, в основном регулируется федеральным и отраслевым законодательством. Тем не менее, ряд мер может быть направлен на формирование благоприятных условий функционирования финансовых посредников в регионе.

Экономические интересы различных участников процесса трансформации сбережений в инвестиции (государства, предприятий, финансовых посредников, населения) взаимосвязаны, но при этом могут как дополнять друг друга, так и быть противоположными.

Интересы государства, например, такие как создание рабочих мест, увеличение благосостояния населения, социальная стабильность в обществе и др., соответствуют таким интересам населения, как увеличение дохода, стабильный уровень цен и, соответственно, расширение возможностей формировать сбережения.

Основной интерес предприятий — получение прибыли — отвечает интересам государства, связанным с получением налогов. Интересы финансовых посредников коррелируют с интересами предприятий. Финансовые посредники стремятся привлечь свободные денежные ресурсы и направить их на кредитование, а предприятия — получить необходимые инвестиции.

В основном участники процесса трансформации сбережений в инвестиции (население, финансовые посредники, предприятия) преследуют различные интересы, которые направлены, прежде всего, на максимизацию собственной выгоды.

Противоречие интересов участников процесса трансформации сбережений в инвестиции может проявляться, например, в том, что цель населения — получить максимальный доход за счет надежных вложений денежных средств; цель финансовых посредников — привлечь свободные денежные ресурсы и разместить их на рыночных условиях, при этом обеспечив максимальную маржу; цель предприятий — получить необходимые инвестиции под низкие процентные ставки. В результате получается, что интересы населения противопоставляются интересам финансовых посредников, а интересы финансовых посредников не совпадают с интересами предприятий.

Согласование интересов и, соответственно, эффективное использование сбережений населения как потенциальных инвестиционных ресурсов возможно при соблюдении «процентных ножниц» (вкладчик получает привлекательные (не менее инфляции), но и не слишком высокие проценты по вкладу, поскольку ресурсы должны быть достаточно дешевыми для инвесторов) [32].

В современных условиях роста российской экономики усиливаются противоречия между частным и общественным интересами. Противоречивость интересов участников приводит к выбыванию из экономического оборота значительной части сбережений и их размещению в неорганизованной форме. В этой связи государству в лице федеральных и региональных властей необходимо с помощью изменений в формальных правилах стремиться максимально согласовывать интересы участников процесса трансформации сбережений в инвестиции.

Таким образом, основой развития процесса трансформации сбережений в инвестиции выступают институциональные изменения (изменения формальных правил), направленные на согласование интересов участников, т. е. решение проблемы «принципал — агент», возникающей в результате конфликта интересов.

Кроме формальных правил, оказывающих воздействие на процесс трансформации сбережений в инвестиционный ресурс региона, существуют и неформальные, которые закреплены обычаями, нормами, религиозными убеждениями, стереотипами. Эти правила в большей мере влияют на процесс формирования сбережений, население учитывает их, принимая сберегательные решения. Следует отметить, что неформальные правила значительно разнятся в разных субъектах России, для разных профессиональных и возрастных групп населения.

Кроме институциональной среды на формирование сбережений и их последующую трансформацию в инвестиции непосредственное влияние оказывают институциональное доверие, финансовая грамотность населения и информационная среда. Отметим, что перечисленные факторы взаимосвязаны между собой. От финансовой грамотности населения и наличия информации о различных финансовых инструментах и услугах зависит уровень институционального доверия, которое относится к ряду важнейших факторов, влияющих на формирование организованных сбережений в российских условиях.

Институциональное доверие является базовым элементом, делающим возможным рыночный обмен, поскольку любая продолжительная во времени сделка требует различного рода обещания. В условиях постоянного усложнения рыночных трансакций, а также развития и появления новых форм привлечения денежных средств населения (например, интернет-банкинг) возникает все большая потребность в развитии институтов, направленных на урегулирование

отношений между участниками процесса трансформации сбережений в инвестиции и на формирование доверия на финансовом рынке между потребителями и поставщиками денежных средств.

Информированность при формировании сбережений выступает важным фактором, поскольку дает возможность сопоставлять альтернативные решения о вложении денежных средств в зависимости от квалификации субъекта. Например, навыки использования информационных ресурсов Интернета позволяют принимать решения в условиях большей информированности.

В условиях сложившейся институциональной среды возможность населению управлять своими денежными средствами дают знания в области финансов, позволяющие правильно оценивать ситуацию и принимать рациональные сберегательные решения. При низком уровне финансовой грамотности население не будет проявлять спрос на финансовые услуги, не понимая в них выгоды и имея по отношению к ним низкую степень доверия. И, как следствие, это также отрицательно скажется на государстве, финансовых посредниках, предприятиях и обществе в целом.

Выделенные теоретические основы институционального устройства налогово-бюджетной системы, характеристики институционального взаимодействия участников инвестиционной деятельности и сберегательных процессов обеспечивают возможность выполнения критического анализа и получения оценки результативности функционирования исследуемых институтов в регионах Крайнего Севера¹. Данные вопросы будут освещены в последующих главах монографии.

¹ К регионам Крайнего Севера в данном исследовании отнесены регионы, в которых хотя бы один район относится к Крайнему Северу (в совокупности 16 регионов) в соответствии с [33].

Глава 2

АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В РЕГИОНАХ СЕВЕРА: СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ И РЕГУЛИРУЮЩИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

2.1. Тенденции развития и оценка взаимодействия институтов-детерминантов налогово-бюджетной системы

При исследовании структурных элементов действующей в РФ налогово-бюджетной системы интересным представляется проведение анализа институциональных проблем по линии бюджетного взаимодействия «Федерация — субъект Федерации» как в целом по России, так и по регионам Крайнего Севера и обоснование причин нарастающего фискального дисбаланса.

2.1.1. Оценка сбалансированности региональных бюджетов

Важнейшим условием сбалансированного состояния бюджетно-налоговой системы является соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ним расходным полномочиям. Однако реализовать это на практике достаточно сложно, поскольку, несмотря на единый набор налоговых источников бюджетных доходов для субъектов Федерации, объем бюджетных доходов по регионам и территориям существенно различается вследствие неравномерного уровня их экономического развития. В настоящее время несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы в целом и северных регионов в частности обусловлено, прежде всего, завышенными расходными обязательствами субъектов РФ и масштабной централизацией налоговых полномочий. Динамика доходов, расходов и дефицитов консолидированных региональных бюджетов Крайнего Севера представлена на рис. 2.1.

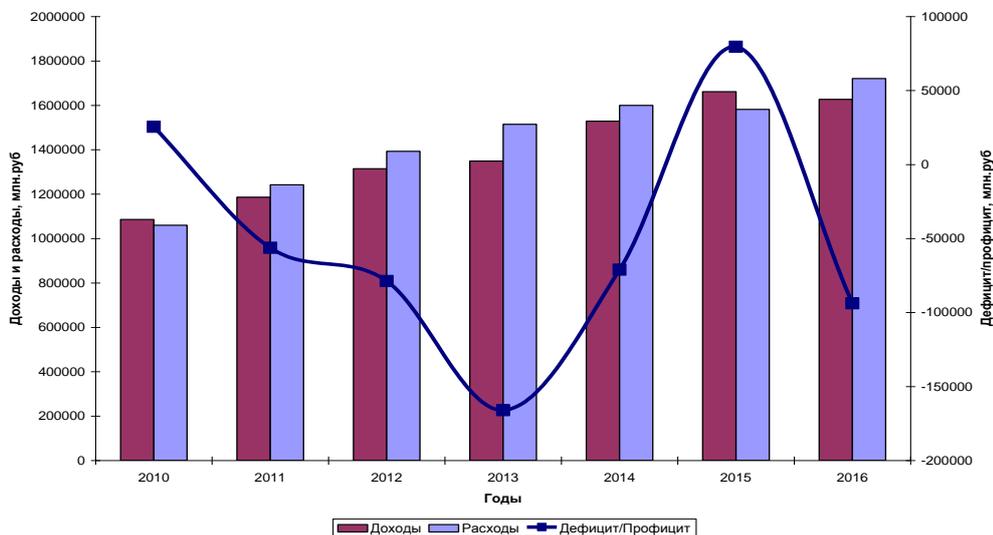


Рис. 2.1. Динамика доходов, расходов и дефицитов консолидированных бюджетов регионов Крайнего Севера, % к ВРП. Совокупный объем ВРП рассчитан по 16 северным регионам. Источники — [34, 35]

Так, за 2016 г. номинальные расходы консолидированных бюджетов северных регионов¹ по сравнению с 2015 г. выросли на 9 %, при этом консолидированные доходы сократились на 2 %. Если же посмотреть на их динамику в ретроспективе с 2010 г., можно констатировать, что данная тенденция сохраняется. То есть при достаточно постоянном уровне расходов объем доходов значительно снизился. Помимо этого, существенно возросло число дефицитных регионов. Если в 2010 г. с дефицитом завершили год 6 регионов (около 40 %), то в 2016 г. их число увеличилось до 13 (более 80 %) — табл. 2.1.

Таблица 2.1

Показатели сбалансированности консолидированных бюджетов регионов Севера за 2010–2016 гг.

Показатель	Годы						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Количество регионов Крайнего Севера (всего)	16	16	16	16	16	16	16
В том числе							
дефицитных	6	9	12	15	13	11	13
профицитных	10	7	4	1	3	5	3
сбалансированных	0	0	0	0	0	0	0
Объем профицита / дефицита, млн руб.	25486	-56325	-78734	-166014	-71044	79548	-93779

Примечание. Источник — данные табл. 1 приложения.

Если считать соотношение баланса (дефицита или профицита) мерой бюджетной сбалансированности, то в 2016 г. по сравнению с 2010 г. по 13 регионам из 16 ситуация ухудшилась. Соотношение дефицита / профицита и доходов по северным регионам представлено на рис. 2.2.

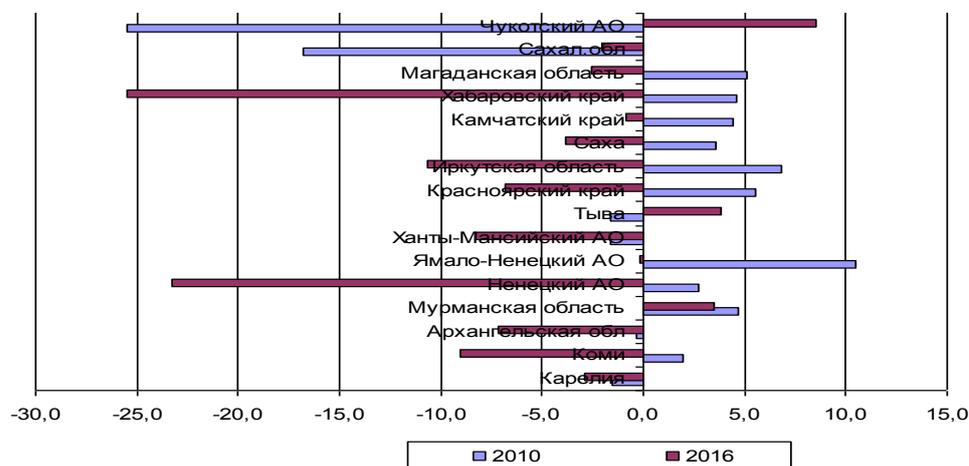


Рис. 2.2. Соотношение дефицита / профицита и доходов регионов Севера в 2016 и 2010 гг., %. Источник — [34]

¹ В данном контексте к северным регионам отнесены регионы Крайнего Севера.

Рассмотрим более подробно тенденции, происходящие в сфере расходных обязательств и доходных полномочий.

Анализ бюджетной системы показывает, что до 2004 г. участие центра и регионов в формировании расходной части консолидированного бюджета страны характеризовалось соотношением 55 : 45 соответственно. Начиная с 2005 г. доля расходных обязательств консолидированных бюджетов РФ в общем объеме расходных полномочий снизилась до 38 %. Динамика расходных обязательств за последние двадцать лет представлена на рис. 2.3.

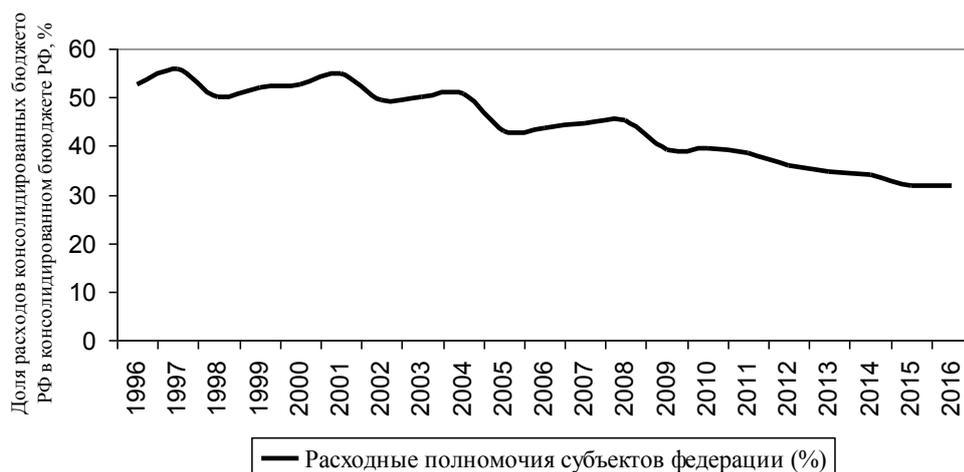


Рис. 2.3. Динамика расходных обязательств субъектов РФ с 1996 по 2016 гг.
Источники — [34, 36, 37]

Качественная оценка, исходящая из предположения, что предоставление права расходования средств не всегда предполагает права распоряжения, говорит о снижении количества функций, возложенных на федеральный уровень, в цепочке «нормативно-правовое регулирование — обеспечение финансовыми средствами — исполнение государственных функций». Для региональных и местных властей ситуация противоположна: их участие в нормативно-правовом регулировании достаточно ограничено, но на стадиях финансового обеспечения и исполнения их роль несоразмерна нормативно-правовой ответственности. Ярким примером рассогласованности расходных обязательств по уровням бюджетной системы является социальная сфера ответственности. Основная часть социальных обязательств, таких как образование и здравоохранение, возложена на субфедеральные бюджеты, а нормативно-правовое регулирование социальных вопросов и установление стандартов в этой сфере государственной ответственности является прерогативой центра. То есть при существующем распределении полномочий между уровнями власти региональные бюджеты, в том числе северных территорий, гораздо сильнее нагружены обязательствами по финансированию социальной сферы, чем федеральный бюджет. Структура распределения социальной ответственности между субъектами и центром представлена на рис. 2.4.

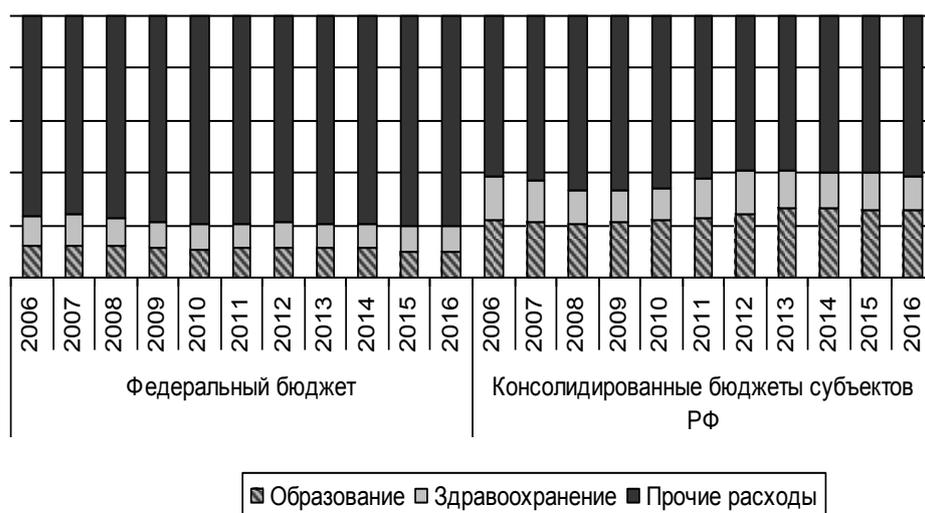


Рис. 2.4. Структура распределения социальной ответственности между субъектами РФ и центром. Источники — [34, 36–38]

Таким образом, несмотря на усилия по ограничению роста расходов, в период с 2010 по 2016 гг. суммарный консолидированный бюджет регионов Севера исполнялся с дефицитом (за исключением 2010 г.). Полученные данные свидетельствуют о продолжении масштабного бюджетного кризиса и сокращении объема и качества предоставляемых бюджетных услуг.

Анализ института налоговых полномочий свидетельствует о снижении доли налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России за последние 20 лет (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Динамика доходных полномочий с 1996–2016 гг. Источники — [36, 38]

Актуальным направлением реформирования налогового законодательства является реализация мер налогового стимулирования, обеспечивающих поддержку предпринимательской деятельности, и мер,

направленных на повышение налоговых поступлений в бюджеты разных уровней. За последние годы одним из наиболее важных изменений, произошедших в налоговом законодательстве, является введение в 2012 г. института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН).

В настоящее время в России зарегистрировано 16 консолидированных групп, в основном объединение в группы произошло в нефтегазовом секторе, металлургии и связи. По данным Счетной палаты, функционирование КГН привело к определенным экономическим эффектам, которые представлены в табл. 2.2.

Таблица 2.2

Эффекты от функционирования института КГН в целом по России

Показатель	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Увеличение поступлений по налогу на прибыль	55 млрд руб. (65 регионов)	29,1 млрд руб. (60 регионов)	61,9 млрд руб. (53 региона)	138,4 млрд руб. (46 регионов)	317,2 млрд руб. (67 регионов)
Снижение поступлений по налогу на прибыль	61 млрд руб. (18 регионов)	44,6 млрд руб. (23 региона)	127 млрд руб. (30 регионов)	64,4 млрд руб. (37 регионов)	91,8 млрд руб. (16 регионов)
Эффект +/-	-6 млрд руб.	-15,5 млрд руб.	-65,1 млрд руб.	+74,0 млрд руб.	+225,4 млрд руб.

Примечание. Расчеты выполнены на основе налоговых данных [39, 40].

Из табл. 2.2 видно, что функционирование нового института отрицательно повлияло на наполнение консолидированного бюджета страны. Так, к 2014 г. потери по налогу на прибыль увеличились почти в 10 раз. Положительная динамика в 2015–2016 гг. обусловлена, прежде всего, введением моратория¹ на создание новых консолидированных групп и невозможностью внесения каких-либо изменений в структуру ранее созданных КГН. В целом, по данным Федеральной налоговой службы России, сумма выпадающих доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в связи с применением нового режима за период 2012–2016 гг. составила 322,5 млрд руб. [39]. На снижение поступлений налога на прибыль от КГН оказали влияние несколько факторов²: замедление темпов роста экономики, рост расходов от амортизационных отчислений и консолидация убытков внутри консолидированных групп.

Налоговая новация имела достаточно неоднозначное влияние на поступления налога на прибыль в региональном разрезе. Это касается и северных регионов. Нельзя отрицать, что перераспределение налога из субъектов — «центров прибыли» (место нахождения головных организаций холдингов) в регионы, где сосредоточено основное производство, имело место (табл. 2.3).

¹ С 2015 по 2018 гг. был введен мораторий на создание новых КГН, для приостановления существенного «выпадения» бюджетных доходов.

² По итогам отчета Счетной палаты России о проведении контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков».

Таблица 2.3

Эффекты от функционирования института КГН в регионах Крайнего Севера

Показатель	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Увеличение поступлений по налогу на прибыль	32,6 млрд руб. (9 регионов)	0,22 млрд руб. (2 региона)	107,1 млрд руб. (14 регионов)	49,0 млрд руб. (10 регионов)	59,8 млрд руб. (12 регионов)
Снижение поступлений по налогу на прибыль	28,9 млрд руб. (7 регионов)	105,1 млрд руб. (14 регионов)	1,96 млрд руб. (2 региона)	16,1 млрд руб. (6 регионов)	71,7 млрд руб. (4 региона)
Эффект +/-	+4,0 млрд руб.	-104,9 млрд руб.	+105,1 млрд руб.	+32,9 млрд руб.	-11,9 млрд руб.

Примечание. Расчеты выполнены на основе налоговых данных [40, 41].

Итак, недостаток финансовых ресурсов у субфедеральных бюджетов провоцируется неэффективной налоговой системой, а именно ее структурной несбалансированностью. Важным вопросом при построении налоговой системы государства является нахождение правильного баланса между налоговыми полномочиями центра и регионов. С одной стороны, это влияет на политическую согласованность действий федеральной и региональной власти, а с другой — на эффективность всей бюджетно-налоговой системы в целом.

Решению проблемы несбалансированности способствует институт финансовой помощи. Результативность его функционирования можно определить через достижение цели выравнивания бюджетной обеспеченности. Полученные эффекты представлены на примере северных регионов в табл. 2.4.

Полученные результаты свидетельствуют об улучшении положения доходной части бюджетов, а следовательно, и финансового положения северных регионов (данные для сравнения приведены в табл. 2 приложения). Список регионов с высоким значением показателя бюджетной обеспеченности *после* выравнивания не изменился по сравнению с данными *до* выравнивания (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, а также Республика Саха (Якутия), Магаданская и Сахалинская области). Значительно улучшили свое финансовое положение Республика Тыва и Камчатский край. Не показали особых колебаний, что говорит о стабильности, республики Коми, Карелия, Мурманская и Архангельская области.

Все вышеизложенное свидетельствует о достижении цели выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, по крайней мере, в части северных регионов.

Тем не менее, оценивая налогово-бюджетную систему в целом можно сказать, что с течением времени проблемы развития межбюджетных отношений в России не только не разрешаются, а наоборот, усиливаются. Несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы провоцируется отсутствием межинституциональной согласованности, т. е. отсутствием взаимодействия между собой институтов-детерминантов. Кроме того, наблюдается не только межинституциональная несогласованность, но и

Таблица 2.4

Эффект функционирования института финансовой помощи

Интервалы отклонения БО	2001 г.		2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
0,00–0,50	–		–	–	–	–	–
0,51–0,75	Архангельская обл.		–	–	–	–	–
0,76–1,00	Республика Карелия Мурманская обл. Иркутская обл.		Архангельская обл. Иркутская обл.	Республика Карелия Иркутская обл.	Республика Карелия Иркутская обл.	Республика Карелия Архангельская обл. Иркутская обл.	Республика Карелия Иркутская обл.
1,01–1,50	Республика Коми Республика Тыва Сахалинская обл. Хабаровский край		Республика Коми Республика Карелия Республика Тыва Мурманская обл. Хабаровский край	Архангельская обл. Красноярский край Республика Коми Республика Тыва Мурманская обл. Хабаровский край	Архангельская обл. Красноярский край Республика Коми Республика Тыва Мурманская обл. Хабаровский край	Красноярский край Республика Коми Республика Тыва Мурманская обл. Хабаровский край	Архангельская обл. Красноярский край Республика Коми Республика Тыва Мурманская обл. Хабаровский край
1,51–2,00	Камчатский край		–	–	–	–	–
Свыше 2,01	Республика Саха (Якутия) Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Ханты-Мансийский АО		Республика Саха (Якутия) Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Сахалинская обл. Ханты-Мансийский АО	Республика Саха (Якутия) Камчатский край Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Сахалинская обл. Ханты-Мансийский АО	Республика Саха (Якутия) Камчатский край Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Сахалинская обл. Ханты-Мансийский АО	Республика Саха (Якутия) Камчатский край Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Сахалинская обл. Ханты-Мансийский АО	Республика Саха (Якутия) Камчатский край Магаданская обл. Ненецкий АО Чукотский АО Ямало-Ненецкий АО Сахалинская обл. Ханты-Мансийский АО

Примечание. Для разнесения субъектов по кластерам были рассчитаны отклонения бюджетной обеспеченности с учетом финансовой помощи из федерального бюджета от среднероссийского значения, принятого за единицу. Расчеты выполнены на основе данных [34, 38].

внутриинституциональная разбалансировка, выраженная в возникновении разнонаправленных явлений от применения одного и того же правила в различных условиях. Так, на фоне общего снижения доли доходов консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете страны централизация налоговых полномочий не отразилась негативно на доходной части бюджетов северных регионов. Это противоречие объясняется тем, что снижение фискального дисбаланса сводится к простому покрытию дефицитов региональных бюджетов посредством системы межбюджетных трансфертов, а также переложению расходной ответственности с одного уровня бюджетной системы на другой. Однако это самый несовершенный механизм достижения сбалансированности бюджетов, поскольку, во-первых, он не создает стимулы к наращиванию собственной доходной базы и повышению качества управления бюджетным процессом и, во-вторых, он не ориентирован на реальное экономическое выравнивание, т. е. выравнивание уровней жизни населения по территории страны. Поэтому поиск решений накопившихся проблем должен носить системный характер и должен учитывать выявленные институциональные особенности бюджетно-налоговой системы, что даст возможность проведения адекватных и успешных реформ.

2.1.2. Институциональная комплементарность как необходимое условие сбалансированности региональных бюджетов

Этимология термина «комплементарность» восходит к латинскому слову *complementum* — дополнение. Исходя из этого содержания, понятие комплементарности дает возможность отразить самые разные стороны процессов, происходящих в экономической жизни общества. Так, в математике комплементарными называются углы, образующие в сумме прямой «правильный» угол; в электронике комплементарность — это точное взаимосоответствие параметров при различных условиях; в химии и молекулярной биологии — взаимное пространственное соответствие структур двух молекул или частей, позволяющее формировать функционально целостный комплекс за счет водородных связей биополимеров или их фрагментов, обеспечивающее образование связей между пространственно взаимодействующими (комплементарными) фрагментами молекул или их структурных фрагментов; в экономике — это свойство товаров, взаимодействующих друг друга, при совместном использовании удовлетворять ту или иную потребность; в генетике — это форма взаимодействия неаллельных генов, при котором одновременное действие нескольких доминантных генов дает новый признак [42].

Можно констатировать, что в современном научном знании термин «комплементарность» широко применяется в самых различных познавательных ситуациях. Он перешел из естественнонаучных дисциплин в гуманитарные и социально-экономические науки.

В целом комплементарность можно определить как дополнение, взаимозависимость, взаимодействие, взаимное соответствие элементов, явлений, процессов, параметров при различных условиях. В целях настоящего исследования понятие комплементарности рассматривается как необходимое условие сбалансированного функционирования институциональной бюджетно-

налоговой системы с учетом взаимосвязи и взаимодействия как формальных и неформальных правил, так и формальных правил между собой.

Комплементарность формальных и неформальных институтов в бюджетно-налоговой системе носит сложный и изменяющийся характер.

Возможны различные комбинации как самих правил, так и их воздействий друг на друга. Допустим, одно неформальное правило оказывает влияние на несколько формальных правил (рис. 2.6).

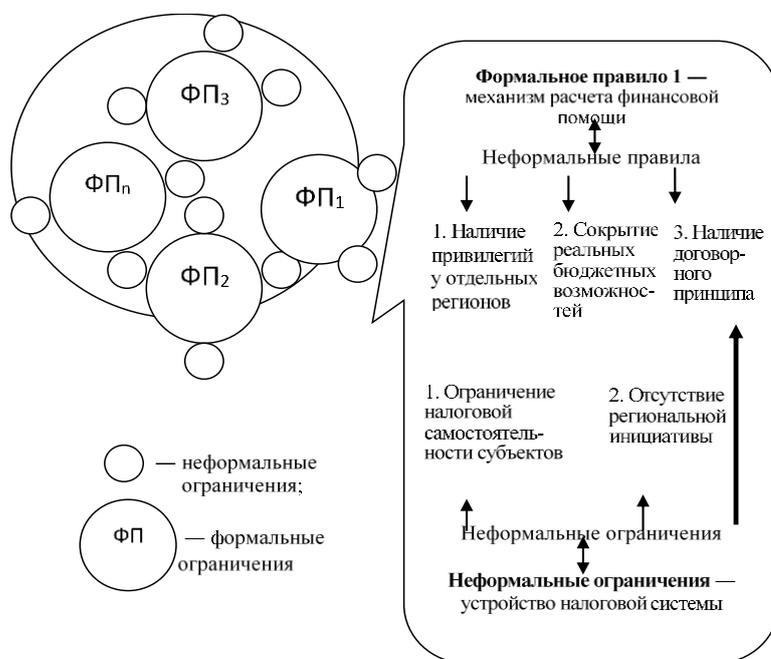


Рис. 2.6. Взаимодействие и взаимовлияние формальных и неформальных правил бюджетно-налоговой системы на уровне регионов [43]

То есть наличие определенных привилегий у отдельных субъектов воздействует и на перераспределение финансовой помощи из федерального бюджета, и на налоговые взаимоотношения центра и региона. А наличие жесткой унифицированной налоговой системы порождает ограничение региональной налоговой самостоятельности, что приводит к переложению нагрузки на местное сообщество, например, через повышение ставки по арендной плате.

Кроме того, как следует из результатов предыдущего раздела, несбалансированное состояние бюджетно-налоговой системы провоцируется отсутствием как межинституциональной комплементарности — отсутствием взаимодействия формальных институтов между собой, так и внутриинституциональной комплементарности — несогласованностью введения новых формальных правил сложившимся неформальным.

Рассмотрим в качестве примера комплементарного межинституционального взаимодействия действующую методику по выравниванию бюджетной обеспеченности.

За двадцать лет существования данной методики она не однократно изменялась, и на сегодняшний день можно констатировать, что мы имеем сформировавшийся, упорядоченный, формализованный, работающий механизм, который, безусловно, не лишен определенных недостатков. Главной претензией, часто высказываемой в адрес Фонда финансовой помощи регионам (ФФПР), является создание условий для «иждивенческих настроений» у регионов-реципиентов. Однако в защиту идеологов и разработчиков методики ФФПР можно сказать, что о стимулирующей составляющей в целях функционирования фонда не упоминается, он позиционируется, в первую очередь, как выравнивающий инструмент. Таким образом, провозглашенная цель фонда — выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям — достигается, о чем свидетельствуют данные табл. 2.5.

Таблица 2.5

Бюджетная обеспеченность Мурманской области
до и после получения дотаций на выравнивание

Муниципалитет Мурманской обл.	2015 г.		2016 г.	
	до	после	до	после
Мурманск	1,095	0,858	1,028	0,858
Ковдорский район	1,281	1,215	1,087	1,098
Апатиты	0,885	0,841	0,939	0,894
Кировск	1,797	1,295	1,869	1,265
Мончегорск	1,011	1,128	1,027	0,988
Оленегорск	1,005	0,989	1,090	0,919
Полярные Зори	1,483	1,090	1,506	1,178
Кольский район	0,537	1,303	0,535	1,133
Кандалакшский район	0,532	1,148	0,530	1,168
Ловозерский район	0,331	1,469	0,566	1,758
Печенгский район	0,823	1,039	1,151	1,214
Терский район	0,402	1,676	0,292	2,404
min, руб.	9807,34	30494,95	10754,55	33456,38
max, руб.	29585,62	67388,89	32696,55	77320,75
Отношение max / min	3,017	2,210	3,040	2,311

Примечание. Значения бюджетной обеспеченности представлены в долях к среднерегиональному, принятому за единицу. Источники — [44, 45].

Полученные результаты свидетельствуют о том, что в Мурманской области муниципалитеты с низким уровнем бюджетной обеспеченности — Кольский, Кандалакшский, Ловозерский и Терский районы — после получения дотаций на выравнивание довели его до среднерегиональной величины и выше. Одновременно происходит сокращение разрыва между отношением максимального и минимального значения бюджетной обеспеченности: с 3,02 до 2,2 в 2015 г. и с 3,04 до 2,3 в 2016 г. Необходимо отметить, что подобная ситуация наблюдается не только на уровне «регион — муниципалитет», но и на уровне «центр — регион» (доказательство приведено в разделе 2.1.1.).

Однако в условиях усиления централизации налоговых полномочий и расширения перераспределительной практики отсутствие стимулирующей составляющей обуславливает движение нижестоящих органов власти не к достижению самостоятельности, а к приближению возможности получения максимально возможных ресурсов из федерального бюджета.

Отсутствие соответствия векторов развития бюджетно-налоговой системы (отсутствие комплементарности), как комплекса совокупности формальных и неформальных правил, приводит к возникновению и усилению таких негативных эффектов, как коррупция и оппортунизм.

Коррупция в бюджетно-налоговой системе оказывает влияние на фискальную и социальную функции (сбор налоговых поступлений и их распределение на различные социальные цели).

На уровне *сбора налогов* коррумпированные чиновники организуют отток средств из бюджета, когда под законным внешне предлогом — возврата переплаченных налогов, а на самом деле путем мошенничества — из бюджета изымаются значительные средства.

Возникновение коррупционных налоговых отношений зависит, главным образом, от масштаба получаемых налогоплательщиком выгод. Если размер коррупционной сделки не превышает размер уплачиваемых фискальных платежей и риск совершения такой сделки невелик, то, вероятнее всего, налогоплательщик воспользуется нелегальными способами уклонения от налогов, в том числе заключением коррупционных сделок. И, напротив, если величина налоговых платежей (необходимых к уплате) существенно ниже размера взятки представителю фискального органа (например, с целью избежания очередных и плановых налоговых проверок), то при взаимодействии с государством поведение налогового субъекта не будет выходить за пределы правового поля.

Постоянно возникающие коррупционные скандалы, связанные с миллиардными незаконными возвратами НДС, показывают, что коррупция в этой сфере государственного сектора очень высока, а безнаказанность чиновников, участвовавших в этих сделках, лишь подтверждает устойчивость коррупционной системы к внешним воздействиям.

При исполнении *распределительной функции* чиновники-коррупционеры организуют систему «откатов», когда конечные получатели государственных средств в обмен на выделение причитающихся им социальных платежей возвращают чиновникам наличными часть средств, полученных на законном основании из бюджета. Причем возможен вариант с включением в эту цепочку («бюджет — получатель бюджетных средств») посредников, изымающих коррупционную ренту [46].

В качестве примера можно привести случай незаконного использования бюджетных средств в системе здравоохранения. Так, в ноябре 2013 г. полиция раскрыла очередной факт хищения средств из бюджета в особо крупном размере (90 млн руб.), выделенных на ремонтные работы в Нижегородском филиале одного из федеральных учреждений Минздрава России (http://www.infox.ru/accident/crime/2013/11/18/Mnogomillionnyyye_hi_print.phtml).

Поскольку коррупция в государственном секторе есть следствие сложившихся устойчиво неработающих формальных норм, то инициативы и наказания не должны быть единственными мерами воздействия на асоциальное поведение в обществе.

Для снижения коррупции в сфере налоговых правонарушений на первый план необходимо выводить неформальные нормы, такие как доверие между экономическими субъектами и налоговая культура.

Оппортунистическое поведение особенно ярко выражается во взаимоотношениях центра Федерации и республик, входящих в ее состав. Правовой вакуум в начале 1990-х гг. породил ситуацию, при которой договорной принцип взаимоотношений республик с центром стал дополнять конституционный, закрепив тем самым неравенство регионов, что противоречит основополагающему принципу построения бюджетных моделей федеративного типа.

Формы проявления оппортунизма в сфере межбюджетных отношений различны: от «выбивания» льгот и привилегий до полного отказа от обязательств перед федеральным бюджетом.

Наглядным примером оппортунистического поведения является функционирование института финансовой помощи. Здесь проявление неформальной составляющей выражается в попытках скрыть реальные бюджетные возможности региона, в отказе от поиска внутренних источников покрытия расходов, проведения мероприятий по улучшению сбора налогов, экономии. В этом случае доходы можно получить более легким путем — путем перераспределения федерального бюджета в виде финансовой помощи.

Не менее важной составляющей сбалансированной бюджетно-налоговой системы является наличие внутриинституциональной комплементарности, т. е. соответствия ее формальных характеристик институтов-детерминантов неформальным правилам. Отсутствие подобного взаимодополнения (например, проявление региональной или местной инициативы в сфере общественных финансов возможно при больших налоговых полномочиях, чем имеется у региональных и местных бюджетов) оборачивается возникновением различных негативных неформальных проявлений. Возможные варианты несоответствия представлены в табл. 2.6.

Таблица 2.6

Характеристика институциональной бюджетно-налоговой системы [43]

Формальные правила		Неформальные правила
1	2	3
<i>Институт расходных обязательств</i>		
Недостаточно четкий перечень расходных полномочий	→	Возможность отказа от выполнения каких-либо обязательств
Широкое распространение принципа «совместного решения»	→	Вмешательство центра в дела субъекта Федерации
Передача федеральных обязательств нижестоящим уровням без подкрепления их финансовыми средствами	→	Регионы перекладывают ответственность на центр, мотивируя это неполным финансированием
Базирование расходования средств на стандартах, установленных центром	→	Снижение качества предоставляемых услуг

1	2	3
<i>Институт налоговых полномочий</i>		
Жестко унифицированная налоговая система	→	Ограничение налоговой самостоятельности субъектов
Широкое использование расщепляемых налогов	→	Зависимость регионов от решений центра в части пересмотра содержания элементов налогов
Большой перечень федеральных налогов по сравнению с региональными и местными	→	Отсутствие региональной налоговой инициативы
<i>Институт финансовой помощи</i>		
Большая роль горизонтального выравнивания	→	Отсутствие финансовой самостоятельности у субъектов
Сложно выстроенная система финансовой помощи	→	Появление неформального распределения финансовой помощи, как следствие, «торг» за средства из центра
Преобладание нецелевой финансовой поддержки	→	Ограничение контроля использования средств, появление иждивенческого настроения

Функционирование институтов бюджетно-налоговой системы, основанное на принципе комплементарности, позволит создать условия ее сбалансированного и гармоничного развития. Тогда как отсутствие комплементарности влечет за собой нарушение целостности системы как комплекса взаимодействующих институтов.

2.2. Особенности функционирования института бюджетно-налогового регулирования в регионах Крайнего Севера

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. Способность генерировать необходимые объемы финансовых средств, создавать условия для развития добросовестной конкуренции между регионами, воздействовать на предпринимательский климат, нивелируя неблагоприятные местные условия хозяйствования — все это непосредственным образом связано с институтом бюджетно-налогового регулирования. В контексте данного раздела исследуется регулирующее воздействие Федерации на развитие северных субъектов РФ и функционирующих в них экономических агентов посредством применения бюджетных и налоговых механизмов.

2.2.1. Финансовая обеспеченность устойчивого и сбалансированного развития северных субъектов РФ

Государственное бюджетно-налоговое регулирование находит отражение в динамике бюджетных и налоговых показателей северных субъектов РФ.

Регионы Крайнего Севера всегда отличались достаточно высоким уровнем налоговых поступлений в бюджетную систему РФ (рис. 2.7). При этом объемы налогов, остающихся на территории северных субъектов, определялись на невысоком уровне. Так, к 2015 г. их величина не достигла величины докризисного периода.



Рис. 2.7. Динамика уровня налоговых доходов консолидированных бюджетов северных регионов к ВРП, %

В структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов северных субъектов преобладают регулирующие источники — федеральные налоги (НДФЛ и налог на прибыль). Высокий удельный вес федеральных налогов и безвозмездных перечислений в структуре доходов бюджетов (рис. 2.8) свидетельствуют о зависимости северных субъектов РФ от политики федерального центра.

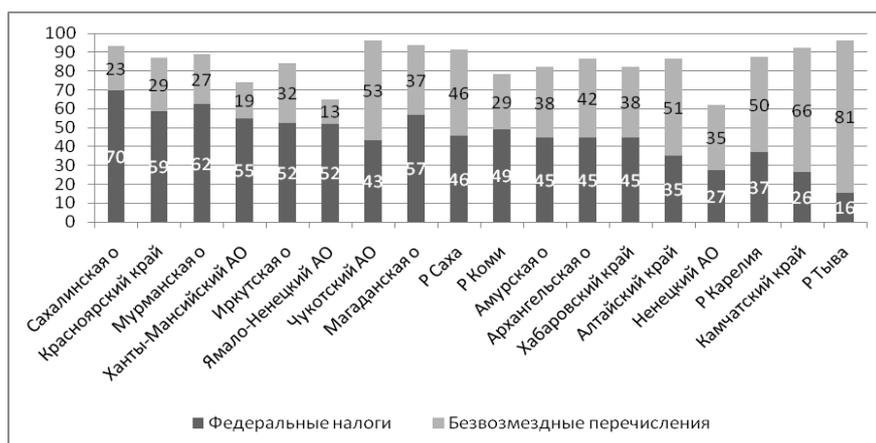


Рис. 2.8. Удельный вес налогов и безвозмездных перечислений в доходах консолидированных бюджетов регионов Крайнего Севера в 2016 г., %

Продолжают сохраняться межрегиональные различия в бюджетных доходах, приходящихся на душу населения (рис. 2.9), что обусловлено как неодинаковым уровнем экономического развития территорий, так и недостаточно результативной системой распределения трансфертов, применяемой в Российской Федерации в целях выравнивания.

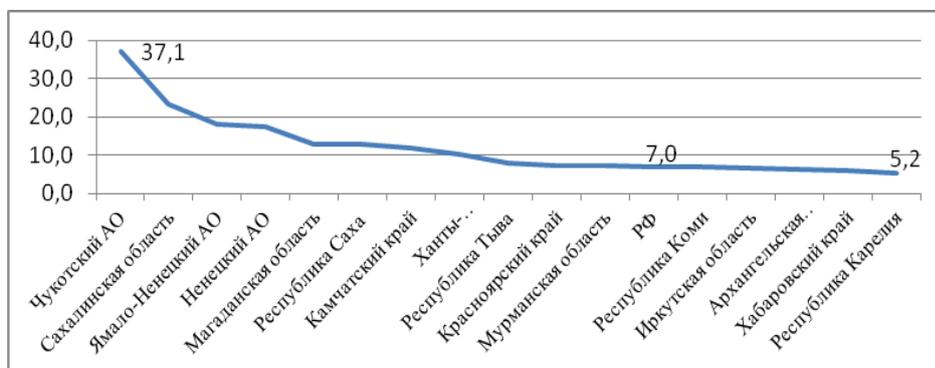


Рис. 2.9. Доходы бюджета на душу населения, скорректированные на величину прожиточного минимума в 2016 г.

Монотонно сокращающийся удельный вес трансфертов (рис. 2.10) в структуре доходов бюджетов северных субъектов РФ за счет снижения величины дотаций, выделяемой вышестоящим бюджетом на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий (тенденция обусловлена федеральной политикой, направленной на сокращение объемов бюджетных средств, подлежащих перераспределению), также становится причиной сохраняющейся и усиливающейся дифференциации подушевых бюджетных доходов.

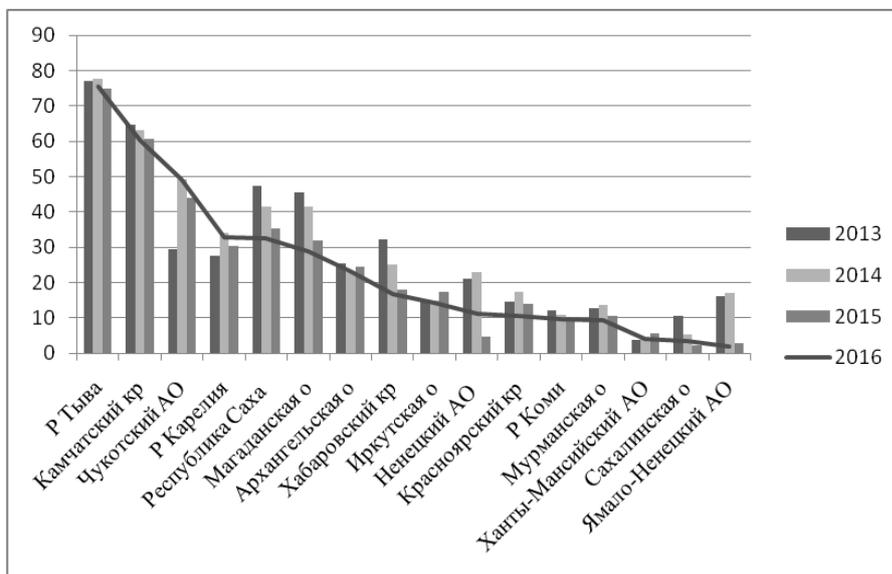


Рис. 2.10. Удельный вес безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов северных субъектов РФ, %

В свою очередь, дифференциация бюджетной обеспеченности неблагоприятно сказывается на деятельности органов власти, поскольку не создает в регионах Крайнего Севера равных возможностей для предоставления местному населению общественных благ, в ряде северных субъектов, в том числе в экономически развитых, уровень подушевых бюджетных доходов ниже среднероссийского показателя.

Сужающийся объем доходов и возрастание расходных обязательств в северных регионах, в основном социальных, вызывают проблему сбалансированности региональных бюджетов (рис. 2.11, подробнее см. раздел 2.1).



Рис. 2.11. Дефицит бюджетов северных субъектов РФ в 2016 г.

В 2016 г. дефицит бюджета отмечается в большинстве северных субъектов (80 %), тогда как в 2015 г. расходы регионов зоны Севера превышали доходы в 69 %. К 2016 г. расходы были полностью обеспечены бюджетными доходами только в Чукотском АО, Мурманской и Иркутской областях, а также в Республике Тыва. На местном уровне, несмотря на оказание финансовой поддержки со стороны регионов, бюджетный дефицит стали испытывать все без исключения муниципальные образования северных субъектов РФ.

Ухудшение финансового положения северных регионов связано с выполнением майских указов президента. Обязательства по повышению оплаты труда стали для регионов практически нефинансируемыми мандатами.

Рост расходов, вызванный масштаб поставленных задач, и их несоответствие финансовым возможностям субъекта РФ потребовали привлечения средств, которыми стали ресурсы кредитных учреждений. Использование «дорогих» кредитов, требующих значительных средств на их обслуживание, привело к возрастанию государственного внутреннего долга (рис. 2.12). После того как доля кредитов коммерческих банков в структуре долговых обязательств регионов превысила критический уровень, начали реализовываться планы федерального центра о замещении коммерческих кредитов дешевыми бюджетными, получение которых обязывало регионы

соблюдать требования по ограничению дефицита бюджета. Сохранение на требуемом уровне бюджетного дефицита было достигнуто за счет секвестирования расходов в части энергосбережения и энергоэффективности, сокращения затрат на реализацию инвестиционных проектов и др.

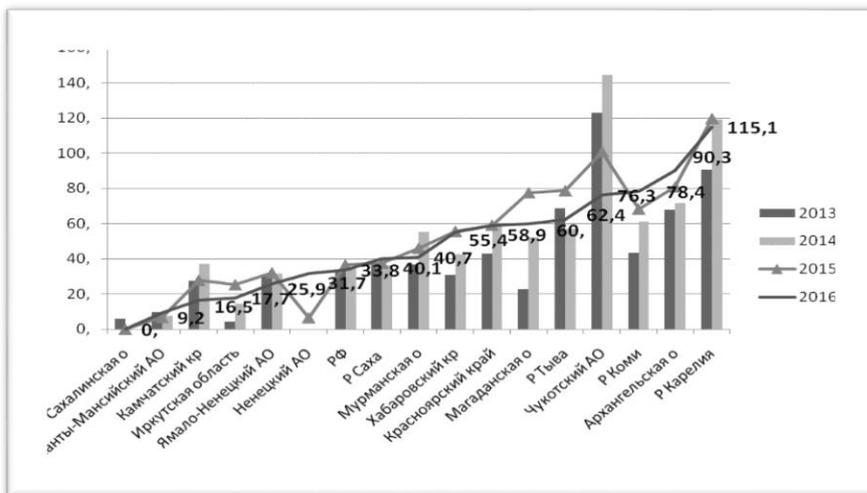


Рис. 2.12. Отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов северных субъектов РФ, %

Следует отметить, что повышение заработной платы целевых категорий работников сопровождалось сокращением штатной численности персонала бюджетных организаций. То есть источником повышения заработной платы бюджетников явилось высвобождение финансовых средств в ходе проводимой оптимизации их численности.

Итогом таких преобразований становятся следующие негативные тенденции в уровне жизни населения. Отмечается снижение отношения заработной платы к прожиточному минимуму (рис. 2.13).

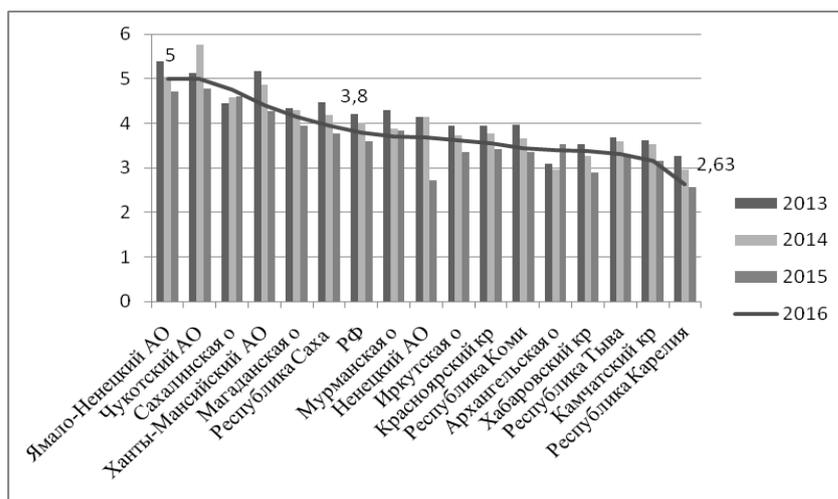


Рис. 2.13. Отношение заработной платы к прожиточному минимуму

В 2016 г. уровень данного соотношения показал худшую величину за последние четыре года. У 62 % регионов Севера, в число которых вошли и экономически развитые территории, отношение заработной платы к прожиточному минимуму не превысило среднероссийский показатель.

О бедности населения свидетельствует также рост удельного веса показателя «Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума», который в половине северных регионов превысил средний уровень по стране (рис. 2.14). Положительным следует признать то обстоятельство, что число таких регионов к 2016 г. незначительно снизилось.

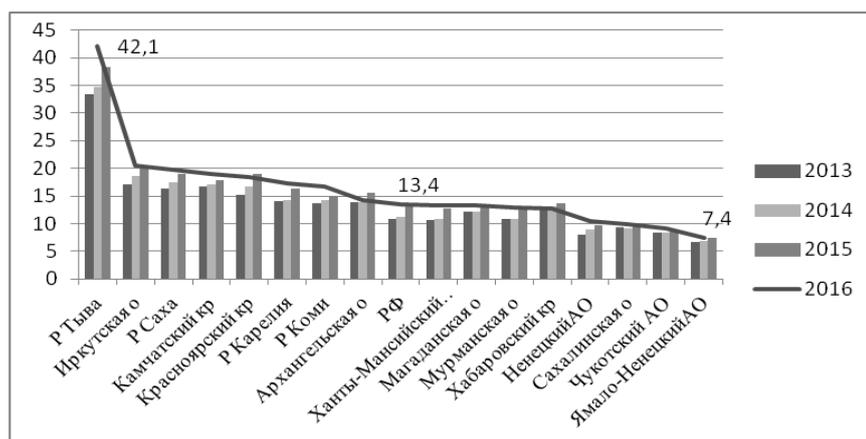


Рис. 2.14. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума

Об ухудшении условий жизнедеятельности населения и стремлении к смене места жительства в последние годы говорит наращивание отрицательного миграционного потока, основную долю которого составляет экономически активное население, в том числе молодежь. Выбытие из северных регионов молодежи, основной причиной миграции которой являются трудности в трудоустройстве, становится серьезным препятствием для формирования трудового потенциала регионов Севера. В условиях роста числа жителей пенсионного возраста и оттока экономически активного населения осложняется процесс наполнения бюджетов территорий и, соответственно, финансового обеспечения выполнения социальных обязательств.

Таким образом, оценка федерального воздействия показала, что государственное налогово-бюджетное регулирование приводит к дестабилизации бюджетной системы северных регионов, что, в свою очередь, сдерживает проведение результативной политики в экономике и социальной сфере.

Для приближения регионов Крайнего Севера к режиму самофинансирования и ориентации регионов на собственные силы, источником которых должна стать экономика самого региона, необходимо разработать комплексный механизм, включающий инструменты налогового стимулирования для хозяйствующих субъектов, систему поощрений и преференций для населения и региональных властей, создающих стимулы для наращивания экономического потенциала. С этой целью необходимо оценить возможности действующей в Российской Федерации системы налогового регулирования.

2.2.2. Практика реализации механизмов российской налоговой системы

Федеральное налоговое законодательство, как элемент институциональных условий функционирования региональной экономической системы, определяет контуры современной модели налоговых отношений, перспективы ее развития, а также меру дозволенных действий территориальных органов власти и управления в области налогового регулирования социально-экономических процессов.

Использование в налоговом процессе экономических рычагов, инструментов и стимулов, к которым относятся налоговые льготы и преференции, требует глубокого исследования целесообразности и эффективности их применения с точки зрения перспектив активизации приоритетных сфер предпринимательской деятельности и стимулирования социально-экономических процессов, а также контроля за выпадающими доходами бюджета. С этой целью выполняется ретроспективный анализ налоговых новаций в разрезе этапов их введения, делается попытка оценки результативности налоговых льгот и определения направления вектора развития стимулирующих механизмов российской налоговой системы.

Современная налоговая система начала формироваться в постсоветское время и прошла несколько этапов в своем развитии. Одновременно трансформировалась система механизмов налогового стимулирования.

Первый этап (1991–1998 гг.). Базой для формирования новой системы налогообложения в России становится опыт налогового регулирования в странах с социально ориентированной экономикой. Российское налоговое законодательство пополнилось широким перечнем прямых и косвенных налогов с применением высоких налоговых ставок и большим числом льгот, которые в ряде случаев не получили должного применения из-за отсутствия опыта законодательных органов в нормотворческой деятельности и финансовых бюджетных ограничений. Кроме того, льготы не способны были обеспечить стимулирующий эффект в связи с наличием существенных законодательных пробелов, позволяющих легко уходить от налоговых последствий.

Второй этап (1999–2003 гг.). Налоговым кодексом (НК) закрепляются новые условия налогообложения физических и юридических лиц по ряду налогов. В частности, подоходный налог, взимаемый по прогрессивной шкале налогообложения, был заменен налогом на доходы физических лиц, в рамках которого устанавливается фиксированная ставка в размере 13 %. Вместо существовавших страховых взносов, вносимых работодателями за своих работников в ПФР, ФОМС и ФСС по ставке 38 % ФОТ, был введен единый социальный налог (взнос) с применением регрессивной шкалы при максимальной ставке в размере 35,6 %. В 2003 г. получила дальнейшее развитие система специальных налоговых режимов (УСН и ЕНВД) в более щадящей форме. Главой 25 НК «Налог на прибыль организаций» устанавливается новый порядок налогообложения прибыли с закреплением пониженной ставки налога. Таким образом, снижение налоговых ставок определяет новый подход к налоговому стимулированию данного периода.

Другой стороной преобразований становится отмена целевых льгот, которые признают неэффективными. Так, в рамках налога на прибыль в 2001 г. исключается применение инвестиционной льготы, которая позволяла предприятиям выводить из-под налогообложения до 50 % прибыли, направляемой на капитальные вложения. Реакцией становится сокращение собственных средств в структуре

финансирования инвестиций (в 2001 г. — 49,4 %, 2002 г. — 45,0 %, 2003 г. — 45,2 %, 2004 г. — 45,4 %, 2005 г. — 44,6 %, 2006 г. — 42,1 %) [47].

Третий этап (2004–2008 гг.). Первыми шагами преобразований этого периода стали отмена налога с продаж, снижение налоговых ставок по НДС (с 20 до 18 %) и ЕСН (с 35,6 до 26 %), которые обеспечили положительные эффекты среди предприятий торговли, обрабатывающих производств, а также компаний, осуществляющих деятельность в сфере добычи полезных ископаемых и строительства.

С 2006 г. отменены льготы по земельному налогу и налогу на имущество, предоставляемые научным организациям, но увеличены льготы, призванные стимулировать инновационную деятельность и инвестиции в НИОКР, в том числе включение расходов на НИОКР, не давших положительных результатов, в состав прочих расходов; сокращение срока списания расходов с 3 лет до 1 года. Однако, как отмечают исследователи, предлагаемые механизмы не были использованы в полной мере.

Компенсацией инвестиционной льготы по налогу на прибыль, отмененной в 2001 г., стало введение амортизационной премии с 2006 г. по налогу на прибыль в размере 10 %, а с 2009 г. — 30 % стоимости ОПФ сразу в момент постановки на учет. Результат применения данной льготы, по оценке специалистов [48], признается недостаточно эффективным. Так, ежегодный прирост величины амортизационной премии в 2009–2012 гг. превысил 24 %, а коэффициент обновления основных фондов снизился в 2008–2010 гг. с 4,4 до 3,7 %, и лишь в 2011–2012 гг. имело место его повышение до 4,6 и 4,8 % соответственно. Понижительная динамика удельного веса собственных средств в структуре финансирования инвестиций: в 2001 г. (год отмены льготы) — 49,4 %, 2005 г. — 44,6 %, 2009 г. — 37,1 %, в 2010 г. — 41 %, в 2011 г. — 41,9 %, в 2012 г. — 45,8 %, в 2013 г. — 45,2 %, в 2014 г. — 45,7 % [49] — также указывает на то, что инвестиционные налоговые механизмы, которые были введены в налоговую практику, не смогли заменить инвестиционную льготу по налогу на прибыль.

Четвертый этап (2009–2013 гг.). Наступивший финансово-экономический кризис предопределил проведение более активной политики по поддержке бизнеса.

Одной из мер стало дальнейшее снижение ставки налога на прибыль с 24 до 20 %. Основными выгодоприобретателями, по оценкам специалистов [50], стали: сырьевой сектор и химическое производство, традиционно высокоприбыльные виды деятельности, высоко- и среднетехнологичные виды деятельности (производство машин, оборудования, электронного и оптического оборудования).

Как отмечает О. И. Борисов, эта мера имела отложенный эффект из-за большого количества компаний, получивших убытки по итогам 2008 г. (в 2007 г. доля убыточных предприятий составляла 25,5 %; в 2008 г. она увеличилась до 28,3 %, а в 2009 г. — до 30,1 %). Данную меру, как считает О. И. Борисов, нельзя рассматривать в качестве меры по налоговому стимулированию инновационной деятельности, поскольку снижение ставки налога обеспечивает создание благоприятного налогового климата для компаний различных видов деятельности, независимо от того осуществляют они инвестиции в НИОКР или нет, а не стимулирующий эффект. Суть же стимулирования — это создание

побуждения для определенного поведения [51]. Главным эффектом от снижения ставки стало в основном поддержание оборотных средств компании.

В тот же год был внедрен в практику пакет мер по поддержке нефтедобывающих компаний, находящихся в особых условиях (при низкой рентабельности добычи). Были установлены налоговые каникулы по НДС на нефть, на участки недр, расположенных на территориях севернее Северного полярного круга, в Ненецком АО, на полуострове Ямал в Ямало-Ненецком АО, на континентальном шельфе РФ, в Азовском и Каспийском морях. Следует обратить внимание на принципиальное изменение подходов к установлению налоговых преференций в нефтегазовом секторе. Если в 1990-е гг. дифференциация налогообложения была привязана к субъектам РФ, то в настоящее время — к определенным нефтегазовым районам и провинциям. Льготное налогообложение НДС предусматривается для старых месторождений с выработанными запасами и для новых провинций и районов добычи, число которых с каждым годом увеличивается, соответственно, возрастает и перечень льготников. При этом значительная часть льгот стала носить индивидуальный характер: льготы предоставляются определенной компании в конкретном районе (например, на шельфе Каспийского моря — «ЛУКОЙЛу»; в Татарстане на Ромашкинском месторождении — компании «Татнефть»). Кроме того, до 2000 г. льготы нефтегазовым компаниям предоставляли регионы, а в настоящее время преференции устанавливаются федеральными властями, а субъекты РФ могут лишь снизить ставку налога на прибыль, но не более чем на 4,5 %, и отменить уплату налога на имущество. Перевод НДС в разряд федеральных налогов ограничил возможности регионов по управлению развитием территорий.

В 2009 г. продолжился процесс формирования стимулирующей налоговой политики в направлении поддержки развития инновационных процессов: введение повышающего коэффициента 1,5 по затратам на НИОКР (в том числе не имевшим положительного результата) по определенному перечню направлений (32 направления); установление специального повышающего коэффициента (не более 3) в отношении амортизируемых ОС, используемых только для научно-технической деятельности. Для поддержки инновационных компаний, а также предприятий высокотехнологичных видов деятельности с апреля 2009 г. освобожден от НДС ввоз технологического оборудования, не имеющего аналогов в России.

Несмотря на внедрение широкой системы мер, стимулирующая налоговая политика на данный момент работает неэффективно, поскольку не создает достаточных стимулов для увеличения расходов частных предприятий на научные исследования и инновации. В частности, удельный вес льготы, связанной со стимулированием инновационного развития (расходов на НИОКР), в общей совокупности льгот по налогу на прибыль составляет около 1 %, тогда как в развитых странах она стала одной из самых значимых [52]. Это связано с ухудшением финансового положения предприятий, вызванным экономическим кризисом, и высокими административными барьерами в ходе использования налоговых льгот.

Федеральные законодательные инициативы в части антикризисных мероприятий были направлены на поддержку малого бизнеса и состояли: во введении патентной системы налогообложения; закреплении уведомительного порядка перехода на уплату единого налога на вмененный доход и единого сельскохозяйственного налога; установлении нулевой ставки для

сельскохозяйственных товаропроизводителей и рыбохозяйственных организаций; проведении индексации величины предельного размера доходов, ограничивающего право налогоплательщика на применение УСН; предоставлении права применения пониженной ставки для предприятий, осуществляющих социально значимые виды деятельности. Принятые меры были положительно встречены субъектами малого предпринимательства, но, как замечают эксперты, они имеют незначительную бюджетную отдачу.

В этот период продолжает совершенствоваться налог на доходы физических лиц. Установлением повышенного размера стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов государство финансирует инвестиции в развитие человеческого капитала.

Выведение из системы налогообложения ЕСН и переход с 2010 г. на уплату страховых взносов по возросшему тарифу организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, которые производят выплаты и перечисляют иные вознаграждения физическим лицам, явилось антистимулирующей мерой системы налогообложения. Реакцией высоких тарифов стало снижение доли страховых взносов к ВВП с 5,93 % в 2009 г. до 5,35 % в 2010 г. (табл. 2.7).

Одновременно с этим обозначилась отрицательная динамика поступлений в бюджет по налогу на доходы физических лиц. Так, если в 2006–2009 гг. отмечался рост доходов от налога на доходы физических лиц, то в 2010–2011 гг. — их падение (с 3,87 до 3,57 %), что связано со снижением налоговой базы — фонда оплаты труда работников (по предварительным данным Росстата, доля фонда заработной платы в ВВП снизилась за 2011 г. на 2 % — до 24 %) [53]. Лишь сокращение ставки страховых взносов до 30 % обеспечило рост поступлений страховых платежей: в 2011 г. — 6,30 %, в 2012 г. — 6,13 %, в 2013 г. — 6,61, а также увеличение доли налога на доходы физических лиц в ВВП в 2013 г.

В 2010 г. налогоплательщикам предоставлено право на возмещение из федерального бюджета «входного» НДС по операциям, облагаемым по ставке 0 %.

Эта мера существенно ускорила оборачиваемость денежных средств у определенной части налогоплательщиков, также резко сократилось число судебных тяжб и разбирательств в вышестоящих налоговых органах. Вместе с тем с точки зрения налогового администрирования НДС является одним из наиболее проблемных налогов в российской налоговой системе. Из-за действий нечистоплотных налогоплательщиков федеральный бюджет теряет сотни миллиардов рублей. Так, при существующем объеме налоговой базы поступления в бюджет по НДС на порядок ниже, чем должны быть [55].

В этот период дальнейшее развитие получает инвестиционный налоговый кредит (ИНК), который является мерой воздействия на субъекты инновационной экономики и предполагает отсрочку обязательств по налогам при направлении средств на повышение энергетической эффективности производства или при вложении инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности. В льготную категорию законом отнесены организации, которые включены в реестр резидентов зоны территориального развития (ЗТР). Для предприятий, внедряющих инновации, предусматривается увеличение суммы кредита от 30 до 100 % стоимости приобретенного заинтересованной организацией оборудования, используемого исключительно в обозначенных целях. В отношении резидентов ЗТР срок предоставления ИНК продлевается с 5 до 10 лет, а сумма кредита может достигать не более чем 100 % суммы расходов на капитальные вложения.

Таблица 2.7

Доходы бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2006–2016 гг., % ВВП

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Доходы, всего	39,5	40,2	39,2	35,0	34,6	37,3	35,0	34,4	33,80	32,35	32,75
Налоговые доходы и платежи	36,0	36,5	36,0	30,9	31,1	34,5	32,5	31,8	31,4	29,3	29,2
В том числе:											
налог на прибыль организаций	6,21	6,53	6,09	3,26	3,83	4,06	3,52	2,92	3,00	3,12	3,22
налог на доходы физических лиц	3,46	3,81	4,04	4,29	3,87	3,57	3,38	3,52	3,41	3,37	3,51
налог на добавленную стоимость	5,61	6,80	5,17	5,28	5,40	5,81	5,30	4,98	4,98	5,09	5,31
акцизы	1,01	0,95	0,85	0,89	1,02	1,16	1,25	1,43	1,35	1,28	1,58
таможенные пошлины	8,38	7,06	8,51	6,52	6,74	8,25	7,62	7,00	6,98	4,04	3,06
налог на добычу полезных ископаемых	4,32	3,60	4,14	2,72	3,04	3,65	3,67	3,63	3,67	3,88	3,40
единый социальный налог и страховые взносы	5,35	5,96	5,52	5,93	5,35	6,30	6,13	6,61	6,36	6,77	7,35
прочие налоги и сборы*	1,65	1,78	1,72	1,99	1,88	1,71	1,62	1,71	1,64	1,73	1,78

* Налоги на совокупный доход, налоги на имущество, платежи за пользование природными ресурсами (за исключением НДС). Источник — [54].

Как показывает практика, отсрочка уплаты налогов в виде инвестиционного налогового кредита до настоящего времени используется крайне редко. На основании проведенного В. Г. Пансковым исследования [55] было выявлено, что за последние десять лет правом применения инвестиционного налогового кредита воспользовались лишь в части региональных налогов и на весьма незначительную сумму в масштабах региональных бюджетов — около 200 млн руб. Причинами низкой активности называют недостаточную осведомленность в данном вопросе специалистов НИ отраслей, а также бездействие законодательных органов, которые не предпринимают попыток дополнительно повышать интерес к данному виду кредитования среди предприятий инновационной деятельности [56].

Следующей важнейшей мерой в целях создания стимулов для обновления основных фондов стала отмена с 2013 г. налога на имущество организаций в отношении вновь вводимого движимого имущества (машины, оборудование) — по экспертным оценкам, около половины балансовой стоимости основных средств составляет движимое имущество. Ранее транспортные средства, которые числились на балансе предприятия, облагались как налогом на имущество, так и транспортным налогом. Принятие данной меры должно было снизить затраты налогоплательщиков и направить средства на приобретение нового оборудования.

Подводя итог оценке данного этапа, приведем мнение российских исследователей, которые замечают, что действующие налоговые льготы носят несистемный и разнонаправленный характер. В большинстве своем они обеспечивают легальную минимизацию налогов, а не стимулы дальнейшего развития. Это свидетельствует о том, что на государственном уровне пока не сформирована четкая стратегия стимулирующего воздействия на экономику.

Пятый этап (2014 г. — настоящее время). На создание благоприятных налоговых условий с целью активизации инвестиционной деятельности и поддержки создания новых промышленных предприятий и высокотехнологичных проектов направлены изменения НК, вступившие в силу с 2014 г., в отношении конкретных территорий: Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края, Республики Бурятия, Республики Тыва и Иркутской области (более подробно см. раздел 3.3). Здесь преференции по налогу на прибыль в виде нулевой федеральной ставки и пониженной региональной ставки (не более 10 %) могут получать предприятия промышленности, которые станут участниками регионального инвестиционного проекта (РИП). При соблюдении всех заявленных требований с 2015 г. применение данной налоговой льготы распространилось на все российские предприятия независимо от территории их размещения. Действие льготных ставок начинается с периода, в котором получены первые доходы от реализации товаров, производимых в результате реализации проекта. Аналогичные условия в части полученного дохода предусматриваются для применения пониженных ставок по налогу на прибыль (не более 5 % региональной ставки) в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития.

С целью повышения конкурентоспособности крупных компаний еще в 2012 г. был принят закон о создании консолидированных групп налогоплательщиков. Результатом реализации закона, который предусматривал учет в целях налогообложения доходов и расходов компаний, входящих в группу, стали существенные потери доходов территориальных бюджетов в ряде регионов. Так, в Мурманской области по результатам перехода компании «Олкон», входящей в «Северсталь», в консолидированную группу налогоплательщиков бюджет лишился более одного миллиарда рублей налоговых поступлений.

Учитывая сохраняющуюся отрицательную тенденцию для бюджета и сложную экономическую ситуацию в стране, был введен мораторий на создание новых консолидированных групп. Было принято решение, что в течение 2016–2017 гг. договоры о создании КГН, а также внесение изменений в договоры о создании КГН, связанные с присоединением к такой группе новых организаций (за исключением случаев реорганизации участников группы), не подлежат регистрации налоговыми органами, а договоры, зарегистрированные налоговыми органами в 2014–2015 гг., считаются незарегистрированными.

С 2017 г. внесены дополнительные новшества — изменен порядок учета убытков участников КГН и убытков самой группы. Так, сумма убытков учитывается в целях налогообложения в размере, не превышающем 50 % консолидированной налоговой базы за налоговый период. Сумма убытка участника КГН, оставшаяся неучтенной, может быть перенесена на будущий налоговый период, но в пределах 50 % от суммы налоговой базы.

Данное ужесточение условий списания убытков в целях налогообложения прибыли с 2017 г. (по 2020 г.) распространяется на всех налогоплательщиков, за исключением организаций, применяющих специальные ставки по налогу на прибыль, установленные для резидентов технико-внедренческой особой экономической зоны, а также туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных правительством в кластер, для участников региональных инвестиционных проектов и т. д.

С 2018 г. по 31 декабря 2027 г. для создания стимулов к инвестициям вводится инвестиционный налоговый вычет (ИНВ) по налогу на прибыль. Налог на прибыль может быть уменьшен: в части налога, исчисленного в бюджет субъекта РФ, на сумму до 90 % расходов на приобретение или модернизацию ОС; в части налога в федеральный бюджет — до 10 % указанных расходов. Субъектом РФ устанавливаются: размеры ИНВ, не превышающие предельного размера; категории налогоплательщиков, которым предоставляется право на применение ИНВ; категории объектов ОС, в отношении которых предоставляется право на применение ИНВ. Вычет не применяется относительно льготников, например резидентов особых экономических зон, участников региональных инвестиционных проектов. Кроме того, вычет не снижает сумму налога, исчисленного по КГН.

Широкий перечень мероприятий введен для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом регулирование налоговых отношений как по налогу на прибыль, так и в части специальных налоговых режимов сохраняется за субъектами Российской Федерации. Так, с 2015 и по 2020 гг. нулевая ставка по налогу на прибыль может быть установлена для организаций с численностью занятых не менее 15 человек, которые осуществляют социальное обслуживание граждан.

Нулевая ставка, которая будет действовать в течение двух лет, предусмотрена для индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных впервые и функционирующих в производственной, социальной и научной сферах, а также в сфере оказания бытовых услуг населению.

Снижение ставки единого налога с 15 до 5 % уже действует в границах упрощенной системы. С 2016 г. может предоставляться полное освобождение от налога при выборе налоговой базы — доходы. Пониженная ставка предусматривается также в границах единого вмененного налога в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности.

В 2017 г. увеличена предельная величина доходов для применения упрощенной системы налогообложения до 150 млн руб. (в 2016 г. — 79,74 млн руб.). Увеличение порога валового дохода по УСН позволит большему количеству предпринимателей применять упрощенный режим.

Резюмируя сказанное, заметим, что за более чем двадцатилетний период сформировано и внедрено в практику налогового регулирования широкое многообразие инструментов налогового стимулирования, направленность которых в последние годы была сориентирована на выполнение таких приоритетных государственных задач, как: активизация инвестиционного процесса, поддержка инвестиций в НИОКР, развитие инноваций и высокотехнологичных производств, содействие процессу модернизации, поддержка предприятий отдельных отраслей и субъектов малого и среднего предпринимательства, повышение платежеспособного спроса населения и развитие человеческого потенциала (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Этапы становления и развития системы механизмов налогового стимулирования

<i>Первый этап (1991–1998 гг.)</i>
Налоговой системе анализируемого периода свойственна фискальная направленность налогообложения при низкой результативности вводимых налоговых льгот
<i>Второй этап (1999–2003 гг.)</i>
1. Период сокращения налоговых льгот. Недооценка налоговых регуляторов как стимулирующего инструмента налоговой политики в условиях сохранения фискальной ориентации налоговой системы. 2. Сужение налоговых полномочий регионов в регулировании социально-экономическими процессами [57]
<i>Третий этап (2004–2008 гг.)</i>
1. Новый этап развития системы льготного налогообложения: стимулирование деловой активности бизнеса через снижение налоговой нагрузки. 2. Принятие мер, направленных на поддержку инвестиционной активности, стимулирование инвестиций в НИОКР
<i>Четвертый этап (2009–2013 гг.)</i>
1. Расширение элементов стимулирующей налоговой политики: поддержка инновационной деятельности, высокотехнологичных производств и содействие процессу модернизации. Проведение антикризисных налоговых мер. 2. Поддержка доходов нефтяной отрасли в приоритетных для государства регионах на фоне падения мировых цен на нефть. Принятие мер, направленных на поддержку субъектов малого предпринимательства и развитие человеческого капитала. 3. Сокращение роли регионов в управлении НДС. Расширение налоговых полномочий в регулировании деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства
<i>Пятый этап (2014 г. — настоящее время)</i>
1. Дальнейшее применение мер налогового стимулирования инвестиций, проведение антикризисных налоговых мер. 2. Стимулирование создания на территории РФ новых предприятий промышленности, осуществляющих капитальные вложения в производственные мощности; формирование комфортного налогового режима для специальных инвестиционных контрактов; стимулирование развития малого предпринимательства через специальные налоговые режимы; поддержка организаций, осуществляющих социальное обслуживание граждан

Примечание. Составлено автором.

Многообразие инструментов, задействованных в границах федеральных налогов и действующих на всей территории РФ, определяет направление поддержки развития региональных экономик в рамках преимущественно национальных интересов. Региональные возможности налогового регулирования с целью отражения региональной специфики и решения региональных проблем сводятся к изменению доли ставки налога на прибыль организаций, а также к регулированию, по сути, лишь двух региональных налогов, а на местном уровне — трех. Ограниченный перечень налогов, закрепленный за региональным и местным уровнями, определяет низкую долю налоговых поступлений в консолидированных бюджетах регионов (от 7 до 35 % всех бюджетных источников) и, соответственно, устанавливает низкую «цену» налоговых льгот, сужая возможности региональных и местных властей в северных условиях формировать благоприятные условия хозяйствования. Итогом преобразований становится слабость региональных и местных властей в налоговой сфере в ходе реализации региональной налоговой политики.

Выводы специалистов и оценка ситуации в регионах Крайнего Севера свидетельствуют, что государственное налоговое регулирование, обеспечивая в определенной мере поддержку предпринимательских структур (особенно в годы кризиса), не стало определяющим стимулом для их активного развития. Так, исследование динамики объема отгруженной продукции собственного производства, позволяющего отследить изменения, происходящие с экономической базой территорий, показало, что за более чем десятилетний период налоговых преобразований прирост данного показателя был ниже среднероссийского прироста у 40 % северных субъектов РФ (в кризисные годы у 75 %), в том числе экономически развитых, среди которых Ханты-Мансийский АО, Республика Коми, Мурманская область [23] (рис. 2.15).

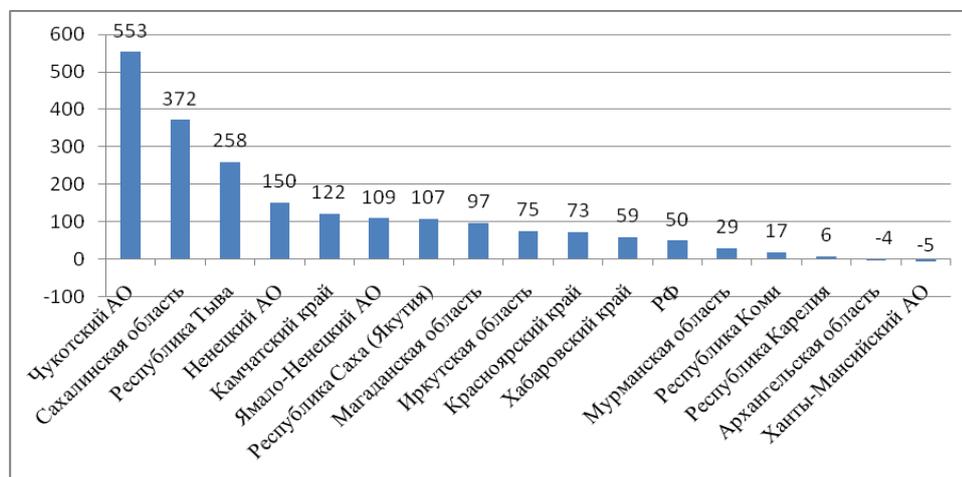


Рис. 2.15. Прирост (снижение) объема отгруженной продукции собственного производства за 2005–2016 гг. (в сопоставимых условиях 2005 г.), %

В 2016 г. объем отгруженной продукции собственного производства в Архангельской области и Ханты-Мансийском АО продолжил сокращаться, а его величина не достигла уровня 2005 г.

Не возымела успеха и попытка воздействия налоговыми инструментами на изменение отраслевой структуры экономики регионов Крайнего Севера: наибольшую долю в структуре валовой добавленной стоимости, которая в динамике увеличивается, продолжает составлять добыча полезных ископаемых (см. более подробно раздел 3.1). Независимо от предлагаемых государством налоговых преференций, снижается удельный вес валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств, производства электроэнергии, газа и воды, сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства (рис. 2.16).

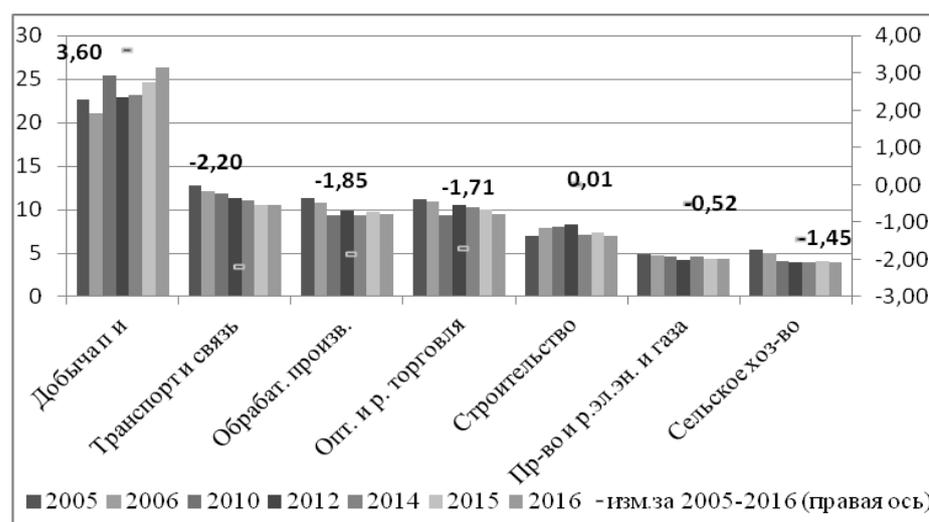


Рис. 2.16. Структура валовой добавленной стоимости по видам деятельности, %. Составлено автором по данным [58]

В заключение можно сделать вывод о том, что достижение значимых стимулирующих эффектов в виде активного развития экономических процессов в регионах зоны Крайнего Севера при задействовании инструментов государственного налогового регулирования сдерживается в том числе следующими причинами: игнорируется учет северных условий в налоговом законодательстве; отсутствует системная оценка эффективности внедряемых налоговых новаций; не обеспечивается контроль за достижением целей при введении налоговых льгот и целевом использовании средств, высвобождаемых в связи с предоставлением налоговых преференций; сохраняется возможность для злоупотребления льготами; продолжается практика отстаивания интересов крупного бизнеса авторитетным кругом лоббистов из представителей законодательного сообщества; фиксируется ограниченность налоговых полномочий для создания действенных рычагов воздействия на развитие территорий с учетом местной специфики и др.

В этой связи необходимо дальнейшее совершенствование институциональных условий в сфере бюджетно-налогового регулирования. Необходим поиск современных методов управления экономикой и территориальным развитием, а именно нахождение эффективных механизмов налогового регулирования как мощного стимула развития экономики.

2.2.3. Поиск эффективных механизмов бюджетно-налогового регулирования

Изучение научных трудов российских исследователей в области освоения и развития Севера и Арктики [59–63], формирования налоговых отношений в России и за рубежом [64–67], а также выявленные проблемы в северных регионах [68] послужили основой для разработки принципов эффективного налогового регулирования и конкретизации налоговых решений по их реализации, необходимых для достижения в регионах Крайнего Севера положительных социально-экономических эффектов.

Для рассмотрения предлагаются и обосновываются следующие принципы эффективного налогового регулирования: усиление стимулирующей составляющей государственной налоговой политики; расширение прав и ответственности региональных органов власти в налоговой сфере; согласование интересов центра, северных регионов и бизнеса в сфере бюджетно-налоговых отношений.

Усиление стимулирующей функции налогов и повышение результативности налоговых механизмов. В налоговой политике государства реализуются фискальная и регулирующая функции. Фискальная функция выражается в уровне налогового бремени экономики, который определяется долей валового внутреннего продукта, изымаемой в бюджетную систему посредством действующей системы налогообложения и распределяемой в дальнейшем на нужды общества. В ходе применения налоговых льгот и преференций, посредством которых реализуется регулирующая функция, государство снижает налоговое давление, обеспечивая субъектам экономических отношений экономию на налогах. Эта экономия становится дополнительным источником инвестиций в основной капитал и обеспечивает рост потребительского спроса, способствуя в итоге наращиванию налоговой базы территорий и налоговых поступлений в бюджет [69].

Свидетельством усиления в последние годы активизации процесса налогового регулирования является введение в практику налогообложения большого числа льгот и преференций, что способствовало снижению уровня налогового бремени на российскую экономику: налоговая нагрузка сократилась с 35,99 % ВВП в 2000 г. до 29,28 % ВВП в 2015 г. (рис. 2.17).

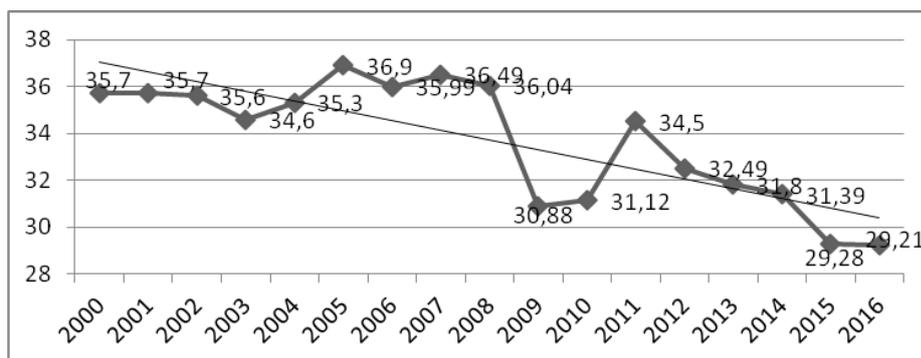


Рис. 2.17. Налоговая нагрузка (поступление налогов в бюджет расширенного правительства, % ВВП). Составлено автором на основе данных [54]

Вместе с тем сохраняется избыточная налоговая нагрузка на отдельные факторы производства, что обусловлено в том числе недостаточно действенной системой льгот и преференций.

Наибольшему давлению подвержено налогообложение труда (рис. 2.18). Налог на труд, который включает расходы работодателя, связанные с начислениями страховых платежей в фонд оплаты труда, и расходы физических лиц по уплате налога на доходы, с 2006 по 2015 гг. увеличился на 2,19 % ВВП. Что было вызвано ростом удельного веса страховых взносов, который составил в 2015 г. 6,77 % ВВП.

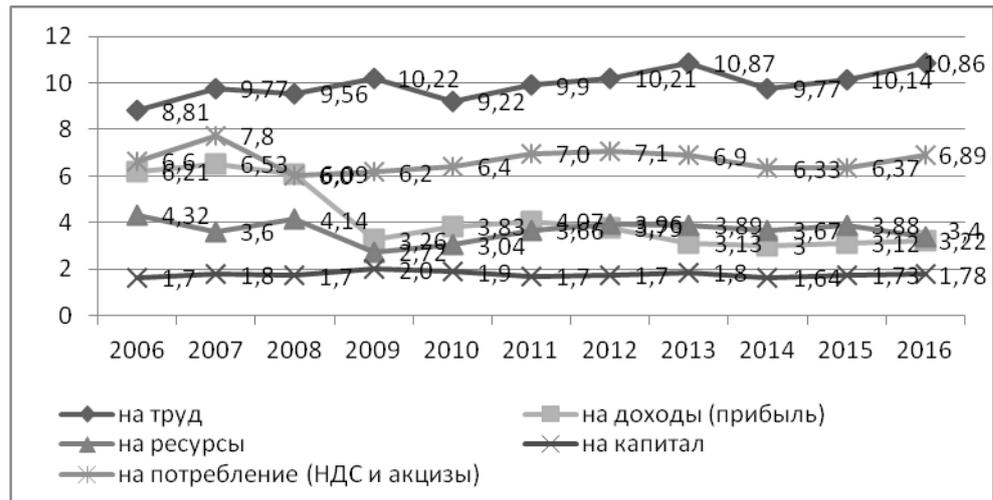


Рис. 2.18. Налоговая нагрузка на основные факторы производства в РФ, % ВВП.
Источник — [54]

Проблема высокого налогообложения труда длительное время находится под пристальным вниманием исследователей. Академиком Д. С. Львовым в конце 1990-х гг. была сформулирована четкая позиция в отношении налогообложения труда: «...Налоги на заработную плату должны быть исключены, а главную налоговую нагрузку должна взять на себя рента» [70]. В настоящее время налог на ресурсы в 2,75 раза ниже налога на труд. По мнению академика, действующая система налогообложения снижает конкурентоспособность российской продукции и создает у производителей мощный стимул к сокращению рабочих мест [70].

Этот эффект проявился после 2010 г. Повышение совокупной ставки социальных взносов вызвало на одних предприятиях массовое увольнение персонала, а на других — при сохранении численности занятых — привело к намеренному понижению заработной платы работников, на что указывает сокращение доли фонда оплаты труда в ВВП, которая снизилась, по данным Росстата за 2011 г., на 2 % (до 24 %), а также отрицательная динамика НДФЛ (доля налога уменьшилась с 3,87 % в 2010 г. до 3,57 % ВВП в 2011 г.).

Повышение фискальной нагрузки на фонд оплаты труда сказалось на темпах прироста среднедушевых денежных доходов населения, уровень которых начал снижаться с 2010 г., ускорившись в 2011 г. Данная тенденция наблюдалась в большей части северных субъектов. Так, наиболее значительное

снижение наблюдалось в таких регионах Крайнего Севера, как: Хабаровский край — 12,7 %, Камчатский край — 12,4 %, Мурманская область — 11,2 %, Республика Карелия — 9,6 %, Магаданская область — 5,5 %, Республика Коми — 3,2 % (при среднем по РФ — 2,9 %). Наряду с этим 2011 год был также отмечен (в целом по северным регионам) снижением показателя соотношения среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума [23].

Относительно дешевый труд порождает другую проблему. Как замечает А. З. Дадашев, сохранение низкого уровня оплаты труда не способствует внедрению научно-технических достижений, обеспечивающих замещение живого труда овеществленным [69]. Аналогичную позицию по этому вопросу высказывает академик В. А. Мартынов: «...Низкая заработная плата бьет по экономике дважды: во-первых, ограничивает так необходимое для экономического роста расширение внутреннего рынка; во-вторых, порождает тенденцию технического застоя, поскольку инвестиционные проекты модернизации обеспечивают лишь несущественную экономию на заработной плате и поэтому оказываются в своем большинстве нерентабельными или малорентабельными. Из этой ловушки выйти, полагаясь только на рыночные силы конкуренции, сложно и трудно... Помочь в этом может и должна активная государственная политика» [71]. Таким образом, у собственников предприятий нет заинтересованности внедрять новые дорогостоящие технологии, поскольку дешевле содержать большой штат работников, выплачивая им низкую заработную плату, рост которой сдерживается в том числе высоким уровнем тарифной ставки.

В сложившихся условиях в выигрышном положении остаются компании добывающей сферы в отличие от предприятий обрабатывающих отраслей, у которых отмечается более низкая доля заработной платы в добавленной стоимости (табл. 2.9). В этой связи для добывающих компаний страховая нагрузка становится менее ощутимой и, соответственно, сохраняет их инвестиционные возможности. Так, в большинстве регионов Крайнего Севера инвестиционные вложения в основной капитал на добывающих предприятиях имеют значительный перевес по сравнению с предприятиями обрабатывающей сферы. Такое превышение достигает: в Республике Карелия — 1,3 раза, в Мурманской области — 2,9 раза, в Республике Коми — 14,9 раза, в Республике Саха — 110,5 раза, в Ямало-Ненецком — 211,7 раза, в Магаданской области — 311,6 раза, а в Ненецком и Чукотском АО — более тысячи раз. Таким образом, действующая система начисления страховых платежей не выступает стимулом для активизации модернизационных процессов, прежде всего в обрабатывающих отраслях, а также не оказывает стимулирующего воздействия на рост заработной платы работников.

Принимая во внимание приведенные основания, необходимо принятие мер по снижению страховой нагрузки на труд. Целесообразно применить дифференцированный подход при установлении ставки страховых взносов в зависимости не только от уровня доходов, но и с учетом отраслевой принадлежности налогоплательщиков, в том числе удельного веса заработной платы в добавленной стоимости.

Вторую позицию после налога на труд занимают косвенные налоги на потребление (НДС и акцизы). Косвенные налоги обладают как существенными недостатками, так и значительными преимуществами. Для государства косвенные налоги, которые составляют основу федерального бюджета, выгодны, поскольку они напрямую зависят от роста цен, более того, они включаются в цену

продукции и, таким образом, не вызывают претензий со стороны населения при их увеличении. Вместе с тем рост косвенных налогов оказывает негативное влияние на экономику: порождает инфляцию, снижает конкурентоспособность бизнеса, завышая себестоимость продукции и продажные цены, сокращает потребление товаров (работ, услуг) населением.

Таблица 2.9

Доля заработной платы в валовой добавленной стоимости по отраслям промышленности, % [72]

	Доля офиц. з/пл в ВДС (без отчислений в соц. фонды)	Общая доля оплаты труда в ВДС	Доля офиц. з/пл в ВДС (без отчислений в соц. фонды)	Общая доля оплаты труда в ВДС
	2011 г.		2012 г.	
Добыча полезных ископаемых	11,2	14,3	–	14,3
Обрабатывающие производства	29,6	50,3	–	50,9
Производство электроэнергии, газа и воды	35,3	45,3	–	48,3

Значительная нагрузка при взимании косвенных налогов ложится на граждан, которые являются конечными потребителями продукции (работ, услуг), компенсируя юридическим плательщикам налога расходы по их уплате. По оценке Д. В. Масловой, исследовавшей степень переложения косвенных налогов на доходы физических лиц, «налоговое давление на трудовые доходы, в том числе за счет косвенных налогов, колеблется в пределах 40 %, причем с ростом дохода доля изъятий несколько снижается. Очевидно, что изъятие 40 % трудового дохода не может выступать стимулом инвестиций в человеческий капитал, более того, ставится под вопрос и простое восстановление трудоспособности человека» [73].

А. И. Поварова, исследуя уровень налогообложения, раскрывает другую сторону проблемы и констатирует, что в сложившейся ситуации, когда население расходует на потребление более 80 % денежных доходов, куда включаются и косвенные налоги, а на накопление приходится лишь 14 %, вероятность формирования инвестиционных ресурсов для экономики за счет сбережений российских граждан при существующем уровне совокупных налоговых изъятий минимальна [74]. Показательным является отрицательная динамика сбережений населения, отмечаемая в 17 из 24 северных субъектов РФ [23]. После резкого снижения удельного веса сбережений в структуре доходов населения в 2011 г. в ряде регионов, а именно: Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Сахалинская область, которые характеризуются повышенными возможностями населения к сберегательным процессам (соотношение доходов к прожиточному минимуму составляет больше 3) — начал наблюдаться постепенный рост показателя.

Представленные доводы убеждают в необходимости снижения нагрузки на трудовые доходы, прежде всего, среди малообеспеченных слоев населения за счет введения необлагаемого минимума в размере минимального размера оплаты труда аналогично тому, как это практикуется в западных странах. Для компенсации бюджетных потерь необходимо повысить налоговую нагрузку на высокодоходную часть населения посредством введения прогрессивной ставки налогообложения доходов граждан.

Бремя налога на доходы (прибыль организаций) составило чуть более 3,12 % ВВП. Резкое сокращение удельного веса налога на прибыль произошло под влиянием финансового кризиса и ряда мер налоговой политики, целью которых было обеспечить стабильную работу предприятий и рост их инвестиционной и инновационной активности. Однако значительных результатов в ходе проводимых мероприятий достигнуто не было, о чем свидетельствует снижение доли собственных финансовых ресурсов, направляемых в инвестиции в основной капитал. Так, например, в 2008 г., когда была уменьшена налоговая ставка, удельный вес собственных средств предприятий регионов зоны Севера в структуре финансирования основного капитала уменьшился с 41,9 % в 2008 г. до 41,2 % в 2011 г. Ситуация мало изменилась в 2014 г. — доля собственных источников северных территорий увеличилась, но незначительно и составила 45,8 %. Это свидетельствует о том, что снижение ставки налога не обеспечивает стимулирующего эффекта, и, как замечает О. И. Борисов [51], причиной является то, что льгота не создает побуждения для выполнения ожидаемых действий в направлении активизации инвестиционной и инновационной деятельности.

Кроме того, отсутствие контроля за использованием средств, высвободившихся в ходе предоставления льготы и являвшихся, по сути, государственными (это предполагает либо платность, либо достижение цели, установленной при введении льготы), предопределило их расходование в интересах бизнеса. На это указывают возрастающие масштабы собственных средств ведущих компаний северной зоны, направляемых, как правило, по решению их управляющих компаний, в финансовые вложения, которые не связаны с прямыми инвестициями в основной капитал. В исследовании Г. В. Кобылинской [75] приводится информация по ряду регионов Севера о соотношении финансовых вложений и общего объема инвестиций в основной капитал (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Удельный вес финансовых вложений в объеме инвестиций в основной капитал северных регионов, % [75]

	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Мурманская обл.	Республика Карелия	Республика Коми
2008 г.	21	21	190	230	40
2010 г.	300	430	300	190	54

Аналогичный эффект выявляется в ходе проведения амортизационной политики предприятий. В общем объеме инвестиций в основной капитал, несмотря на задействование таких стимулирующих механизмов, как: амортизационная премия, повышающий коэффициент, устанавливаемый к нормам амортизации, нелинейный метод амортизации основных средств,

на амортизационные отчисления хозяйствующих субъектов северных регионов приходится чуть более 22 % средств. Тогда как в промышленно развитых странах амортизация стала основным финансовым источником инвестиций в основной капитал — доля амортизации в структуре финансирования составляет в среднем около 70 %.

В целях повышения результативности данного налогового механизма целесообразно установить обязательное (принудительное) целевое использование амортизационных отчислений, закрепив законодательно конкретную их долю, которая должна направляться на установленные законом цели, а также обеспечить контроль и меры наказаний за отступление от выполнения закрепленных в законе требований.

Для стимулирования инновационного развития экономики следует более активно задействовать инвестиционный налоговый кредит, который сегодня недостаточно востребован российскими субъектами хозяйствования. Назовем некоторые причины. Это сроки и основания предоставления кредита. В последнем случае стоит проблема правильного обоснования, например, в части особо важного заказа или предоставления субъектом особо важных услуг населению. В этой связи необходимо четко сформулировать определение особо важного заказа и особо важных услуг, которое может быть внесено субъектами РФ в региональный закон «Об инвестиционном налоговом кредите...», исходя из особенностей природно-климатических условий, уровня экономического развития, инвестиционных возможностей и др.

Ограничительными элементами также являются пределы уменьшения текущих платежей по налогам (не более 50 % налога) и перечень налогов, по которым может быть предоставлен кредит. Учитывая, что перечень таких налогов достаточно узкий (представлен налогом на прибыль и региональными и местными налогами), то и выгода для заинтересованной стороны незначительна. Кроме того, в российской налоговой системе для отдельных (в большинстве своем крупных) налогоплательщиков, если они являются участниками стратегических или приоритетных инвестиционных проектов, существует выбор между инвестиционным налоговым кредитом и полным или частичным освобождением от налогов, который они делают, как правило, не в пользу инвестиционного налогового кредита.

Зарубежная практика показывает, что основным отличием инвестиционного налогового кредита в России от зарубежных стран является его срочность, платность и возвратность. Инвестиционный налоговый кредит за рубежом предполагает сокращение налоговых обязательств налогоплательщика на установленный процент от суммы определенных расходов или полное их возмещение [76], а это одно из значимых преимуществ, которое может быть использовано в российских условиях как стимул для повышения востребованности данного механизма.

Таким образом, усиление стимулирующей функции налогов и совершенствование налоговых механизмов в направлении повышения их результативности, по мнению автора, будет способствовать активизации инвестиционной и инновационной деятельности на предприятиях, достижению качественных изменений в структуре российской экономики, росту доходов граждан и потребительского спроса.

Расширение прав и ответственности регионов — субъектов налоговой политики. 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 ресурсов.

Узкий перечень региональных налогов, закрепленных в настоящее время за субъектами РФ, предопределяет низкий уровень собственных налоговых поступлений в бюджеты регионов и муниципалитетов [77], вызывая зависимость последних от федеральных налогов и безвозмездных поступлений вышестоящего уровня. Так, в доходах консолидированных бюджетов северных субъектов удельный вес федеральных налогов значительно превышает долю региональных и изменяется по северным регионам от 3 до 10 раз (рис. 2.19).

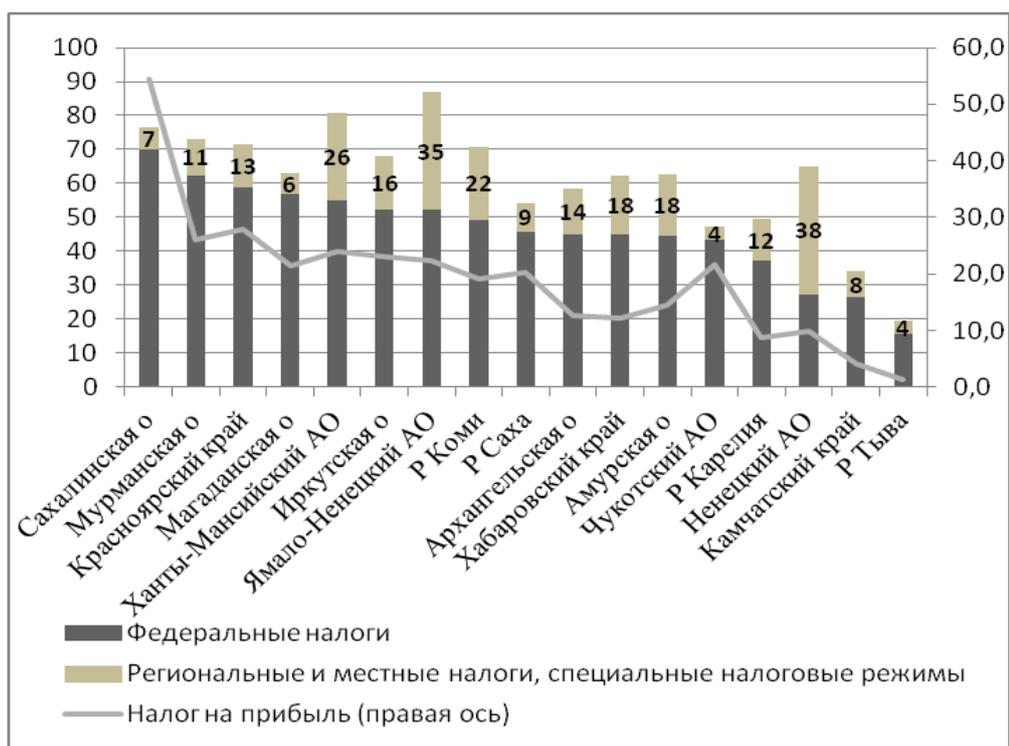


Рис. 2.19. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета регионов Севера и Арктики, % [78]

Об укреплении финансовой самостоятельности региональных и местных бюджетов не один год ведутся дискуссии среди представителей экспертно-научного сообщества [79], отстаивающих позицию перераспределения налогов между бюджетными уровнями. Критическая ситуация с бюджетами заставила задуматься над этой проблемой и органы власти. В частности, на заседании Совета Федерации В. Матвиенко предложила подумать о принципиальном расширении налоговых полномочий регионов и разрешении им устанавливать собственные налоги, например налог с розничных продаж. Однако решение этого вопроса откладывается.

Повысить объемы налоговых поступлений возможно за счет роста экономического потенциала территорий, а это непосредственным образом связано с передачей налоговых полномочий регионам. Оценка делегирования полномочий всех уровней управления в вопросах налогового регулирования 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.

В контексте заявленной проблемы в работе акцентируется внимание на налоге на прибыль в связи с особой его значимостью для территориальных органов власти. Он является одним из наиболее емких источников регионального бюджета (вторым по объему после НДС) и основным налогом, который при эффективном управлении способен стимулировать развитие инвестиционных и инновационных процессов.

Действующие на территории РФ федеральные льготы и преференции по налогу на прибыль многообразны и могут быть сгруппированы по следующим целевым направлениям 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.; более подробно см. раздел 3.3);
- 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 сельхозтоваропроизводителей 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 в сторону ее понижения. 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, федеральный центр обеспечивает решение вопросов, касающихся, прежде всего, национальных интересов. Однако это происходит в ущерб регионам Севера и Арктики и выражается в налоговых потерях их консолидированных бюджетов.

Кроме того, значительные бюджетные потери несут региональные бюджеты в связи с принятием ряда налоговых законов, в частности, от введения института 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 2011 г., максимальная величина отмечалась в Мурманской области. В 2015 г. также произошло уменьшение налоговой базы по налогоплательщикам, входящих в КГН. Величина налога на прибыль в консолидированных бюджетах не достигла в 2015 г. уровня 2014 г. в восьми регионах зоны Севера, в 2016 г. — в девяти субъектах РФ из шестнадцати (табл. 2.11).

Таблица 2.11

Сумма начисленного налога на прибыль по налогоплательщикам, входящим в КГН [79]

Регион	% к 2014 г.	Регион	% к 2015 г.
Республика Коми	98,9	Республика Коми	69,1
Ямало-Ненецкий АО	98,7	Магаданская обл.	64
Республика Саха	95,2	Республика Саха	19,6
Ханты-Мансийский АО	90,1	Ханты-Мансийский АО	10
Сахалинская обл.	81,7	Чукотский АО	55,5
Архангельская обл.	80	Архангельская обл.	49,6
Ненецкий АО	63,4	Ненецкий АО	15,2
Камчатский край	55,8	Хабаровский край	99,9
		Республика Тыва	77

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. В современных условиях в связи с финансовыми проблемами территориальных бюджетов политика стала еще более сдержанной: льготы по налогу на прибыль предоставляются выборочно и индивидуально, в основном в отношении тех компаний, в которых крайне заинтересованы территориальные органы власти [80]. Поэтому, как показывает статистика (табл. 2.12), размеры выпадающих доходов от предоставления региональных льгот не превышают объемы федеральных. Лишь экономически развитые субъекты, имеющие высокодоходные бюджеты, более свободны в раздаче льгот.

Таблица 2.12

Выпадающие доходы консолидированного бюджета северных субъектов,
% к поступлению (выборка)

	2015 г.	2016 г.		2015 г.	2016 г.
Архангельская обл.			Ямало-Ненецкий АО		
за счет федеральных льгот	3,7	17,9	за счет федеральных льгот	1	59,5
за счет региональных льгот	1,7	3,7	за счет региональных льгот	11	6,6
Чукотский АО			Ненецкий АО		
за счет федеральных льгот	3,8	21,4	за счет федеральных льгот	0,4	51,7
за счет региональных льгот	0	0,0	за счет региональных льгот	0	0,0
Республика Саха			Магаданская обл.		
за счет федеральных льгот	1,52	6,3	за счет федеральных льгот	3,1	13,2
за счет региональных льгот	0,2	0,1	за счет региональных льгот	~ 0	0,0
Сахалинская обл.			Красноярский край		
за счет федеральных льгот	0,26	4,4	за счет федеральных льгот	0,2	11,4
за счет региональных льгот	0,02	0,0	за счет региональных льгот	0,11	5,2
Мурманская обл.			Республика Карелия		
за счет федеральных льгот	8,8	10,8	за счет федеральных льгот	11,5	25,6
за счет региональных льгот	~ 0	3,2	за счет региональных льгот	1,5	0,6
Ханты-Мансийский АО			Республика Коми		
за счет федеральных льгот	2,4	5,4	за счет федеральных льгот	2,4	10,8
за счет региональных льгот	28,8	9,5	за счет региональных льгот	1,9	2,7

Примечание. Расчеты автора по [78].

Следует также заметить, что сами налогоплательщики проявляют низкую активность в использовании льгот. 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, убедительно утверждает Н. В. Зубаревич, налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество рассматривают как один из наименее значимых факторов при принятии решения о вложении своих средств. Решающими для них являются природно-ресурсный потенциал, доступ к рынкам сбыта, инфраструктурное обеспечение региона.

С учетом вышесказанного и того, как замечает В. Г. Пансков, что максимально возможная сумма льготирования налога на прибыль составляет в современных условиях около 300 млрд руб., или чуть более 4 % суммы налогов, поступающей в бюджетную систему страны [81], можно признать, что полномочия регионов по управлению ставкой налога на прибыль являются ограниченным ресурсом для формирования стимулов к развитию территорий. Дополнительным фактором, сдерживающим процесс реализации налоговых полномочий, являются финансовые проблемы, которые испытывают в настоящее время территориальные бюджеты. В большинстве регионов Севера сохраняется дефицит бюджетов и высокий уровень долговых обязательств [82].

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. С этой целью, по мнению автора, необходимо повысить финансовую устойчивость региональных бюджетов за счет перераспределения налогов между уровнями бюджетной системы, в том числе косвенных (например, НДС), и отмены федеральных льгот по региональным налогам, а также передачи на региональный уровень налога на прибыль в полном объеме и полномочий по регулированию всей ставки налога.

Кроме того, для реализации региональных налоговых инициатив должны быть гарантированы финансовые возможности регионов. С этой целью необходимо повысить финансовую самодостаточность северных субъектов РФ, увеличив величину налогов, остающуюся на их территории, за счет:

- пересмотра сложившегося распределения налогов между бюджетными уровнями, закрепления за региональными бюджетами доли косвенного налога на добавленную стоимость, одновременного ограничения возврата НДС крупных экспортеров природных ресурсов;
- предоставления права по аккумуляции в региональных бюджетах сумм региональных и федеральных налогов, собранных на территории северного субъекта, в размере, превышающем объемы налоговых поступлений предыдущего года, что 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 позволяют реализовать идею активизации инвестиционной деятельности;
- отмены федеральных льгот по региональным налогам.

Таким образом, реализация предлагаемых рекомендаций будет стимулировать территориальные органы власти к проявлению налоговых

инициатив, обеспеченных финансово, что позволит наращивать экономический и финансовый потенциал северных регионов.

Согласование интересов центра, северных регионов и бизнеса в сфере налоговых отношений. Экстремальные природно-климатические условия зоны Крайнего Севера, вызывающие повышенные издержки хозяйственной деятельности, ставят местных производителей в неравное положение по сравнению с субъектами хозяйствования других регионов России. В этой связи государственная налоговая политика должна учитывать специфику северных территорий и отличаться от общероссийской, базируясь на принципе согласования интересов субъектов налоговых отношений с позиции справедливости.

В настоящее время учет северных условий хозяйствования и их отражение в налоговом законодательстве федерального уровня представлены рядом налоговых преференций:

- исключение из налогооблагаемой базы организаций *по налогу на прибыль* выплат по районным коэффициентам и процентным надбавкам к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях сумм, потраченных работодателем на провоз багажа и оплату проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, выплат за неиспользуемый отпуск, проезд и провоз багажа в случае переезда к новому месту жительства, применение повышающего коэффициента к норме амортизации для основных средств, а также другие затраты, связанные с действием объективных факторов, вызывающих повышенные издержки хозяйственной деятельности по перечню Правительства РФ;

- исключение из облагаемой *страховыми взносами* базы стоимости проезда в отпуск и обратно и компенсации за неиспользуемый отпуск, доходов, получаемых членами семейных общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла.

В последние годы стала активно применяться практика предоставления налоговых льгот добывающим предприятиям, осуществляющим деятельность на отдельных территориях, в том числе северных, а также установления пониженной ставки по налогу на прибыль для предприятий промышленности — участников РИП и резидентов ТОСЭР.

Кроме названных, все другие действующие в рамках федеральных налогов стимулирующие механизмы, определяющие практически основу российской системы налогового регулирования, не делают исключений для хозяйствующих субъектов северных регионов и могут применяться на всей территории Российской Федерации.

Осознание важности освоения и ускорения развития Севера потребовало активизации работы по формированию законодательной базы, регулирующей хозяйственную деятельность в границах ее территорий. В настоящее время вынесен на общее обсуждение проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны» (в Арктическую зону входят полностью 4 региона Крайнего Севера — Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа — и 5 частично — Архангельская область, Республика Коми, Красноярский край, Республика Саха, Республика Карелия). Несмотря на то что проект закона фиксирует общие положения и предусматривает разработку особых подходов к осуществлению бюджетной, налоговой, тарифной,

экологической и социальной политики государства и ряд других мероприятий, он при этом не конкретизирует, в частности, налоговые условия.

Разработка налоговых преференций для резидентов арктических регионов начала осуществляться еще с конца 1990-х гг., на этапе создания проекта Закона «Об арктической зоне», но до настоящего времени предлагаемые варианты не нашли отражения в Налоговом кодексе. Вместе с тем специалисты и эксперты в области северной проблематики единодушно признают необходимость отражения специфики регионов Крайнего Севера и Арктики не только в налоговом, но и во всем федеральном законодательстве. Аналогичную позицию высказали участники круглого стола, состоявшегося в Общественной палате РФ в апреле 2017 г., по проблеме развития малого и среднего предпринимательства в Арктической зоне, на Крайнем Севере [83].

Одной из значимых проблем для предпринимателей северных и арктических регионов остается проблема северного удорожания. И, прежде всего, высокая стоимость труда, в том числе вызванная необходимостью выплат работникам районного коэффициента и полярной надбавки, что вызывает завышенные платежи по страховым взносам. Действующий порядок начисления страховых платежей существенно снижает конкурентоспособность северных малых предприятий, а также вносит коррективы в кадровую политику крупных предпринимательских структур, на которых занято более 30 % всего работающего населения муниципальных образований северных регионов [84]. С целью оптимизации затрат, связанных с выполнением государственных гарантий и обязательств для работников Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, организации целенаправленно высвобождают персонал, проживающий в границах северных территорий, а взамен трудоустраивают на менее выгодных условиях работников, приглашенных из южных регионов.

Данная проблема рассматривалась на архангельском форуме, в резолюцию которого было внесено предложение о снижении страховых взносов в отношении только субъектов малого и среднего предпринимательства, бизнес которых локализован в районах Крайнего Севера, в размере, компенсирующем их дополнительные расходы [85].

Не имея возможности изменить федеральное законодательство, правительство Мурманской области на протяжении трех последних лет пытается найти компромисс, используя компенсационный механизм, предусматривающий предоставление субсидий на покрытие затрат на удорожание продукции малых и средних предприятий. Данный механизм на сегодняшний день является пионерным вариантом, и его реализация связана с решением множества проблем, связанных, прежде всего, с ограниченными финансовыми возможностями областного бюджета. По этой же причине имеется сложность и в выборе претендента на субсидию.

Завышенная себестоимость работ (услуг) северных компаний вызывает другую проблему — сложности прохождения субъектами малого и среднего предпринимательства конкурсных процедур для получения государственного задания на выполнение государственных и муниципальных работ и оказание услуг [86] в случае, если в конкурсе участвуют организации других регионов, не обремененных высокой стоимостью трудовых затрат. Низкая цена контракта предприятий, зарегистрированных за пределами северных территорий, становится их преимуществом и позволяет одерживать победу в конкурсе.

Напротив, северные компании, имеющие опыт работы в сложных природно-климатических условиях, отстраняются от дел. В лучшем случае выигравшая компания нелегально передает им права на выполнение работ, но за существенно более низкую цену.

В дискриминационных налоговых условиях сегодня находятся субъекты малого предпринимательства, которые функционируют в границах общего налогового режима. Для резидентов северных и арктических территорий российское законодательство не предусматривает особые налоговые условия. Тогда как за рубежом малый бизнес несет более низкую налоговую нагрузку, чем крупные предпринимательские структуры, не говоря уже о тех малых предприятиях, которые осуществляют деятельность в северных регионах.

Северные и арктические регионы испытывают трудности при формировании трудового потенциала в связи с выбытием за пределы регионов экономически активного населения. Закреплению, в частности, молодежи в регионах их рождения будет способствовать реализация «схемы взаимодействия науки, высших учебных заведений и бизнеса» [87], основу которой должна составлять инвестиционная и налоговая поддержка со стороны государства.

Выявленные проблемы позволяют заключить, что для нахождения путей согласования интересов центра, северных регионов и бизнеса в сфере налоговых отношений необходимо упразднить существующие коллизии путем внесения в Налоговый кодекс и другие законодательные акты изменений, которые будут учитывать северную специфику и способствовать решению местных проблем.

Согласование интересов Федерации, северных и арктических регионов и бизнеса должно стать необходимым условием построения результативной бюджетно-налоговой политики в регионах Крайнего Севера и Арктики и базовым принципом для выработки эффективных механизмов бюджетно-налогового регулирования социальных и экономических процессов с целью устойчивого развития северных регионов, повышения их финансовой самостоятельности и приближения к саморазвитию.

Таким образом, сформулированные в работе принципы налогового регулирования и ряд налоговых решений по их реализации, по мнению автора, будут способствовать повышению эффективности налоговых механизмов и достижению положительных социально-экономических эффектов в регионах Крайнего Севера.

Глава 3

РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

3.1. Особенности финансового обеспечения инвестиционной деятельности северных регионов и ее влияние на региональное развитие

В условиях неполноты информации и недостаточности институциональной среды различные способы финансирования не являются полностью взаимозаменяемыми и равноэффективными и в зависимости от условий продуцируют принципиально различную экономическую динамику [88].

В Российской Федерации за период 2000–2016 гг. в формировании источников финансирования основных фондов четко выделились два тренда: с 2000 г. наметилась устойчивая тенденция снижения собственного капитала вплоть до 2009 г., в период 2010–2016 гг. доля собственного капитала имеет повышательный тренд (рис. 3.1).

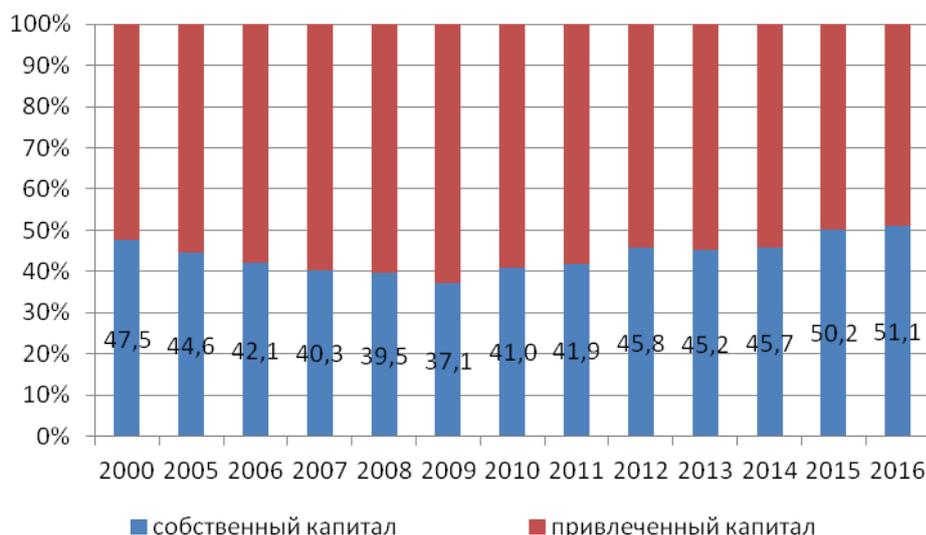


Рис. 3.1. Структура финансирования инвестиций в основной капитал в РФ, %.
Рассчитано автором на основе [89]

При анализе внешних источников финансирования инвестиций для удобства и наглядности результатов необходимо их разделение по причине различной природы их функционирования. Одни из них привлекаются на рыночной основе, другие — базируются на иных принципах. К примеру, государственное финансирование в большей части должно быть направлено на создание благоприятной инвестиционной среды, т. е. условий, стимулирующих повышение активности частных инвесторов, что не исключает прямого государственного участия в инвестиционных проектах.

Внутри нефинансового корпоративного сектора существуют свои источники: заимствование у других хозяйствующих субъектов, финансирование

вышестоящими организациями своих структурных подразделений, долевое участие в строительстве и др. В данном случае действие рыночных принципов ограничено, так как в процессе распределения и перераспределения ресурсов участвует ограниченный круг лиц, и инвестиционные решения в какой-то степени носят субъективный характер. К чисто рыночным источникам относятся банковские кредиты и выпуски ценных бумаг (акций и облигаций). Масштабы использования именно рыночных источников определяют степень участия финансовых рынков в финансировании основного капитала и влияют на эффективность процессов трансформации сбережений в инвестиции.

В Российской Федерации на протяжении всего исследуемого периода в структуре источников инвестиций весомым был вклад бюджетных средств. При этом активность региональных органов власти в инвестиционных процессах к 2016 г. по сравнению с 2000 г. уменьшается более чем вдвое. Соответственно, возможности влияния на социально-экономическое развитие у регионов сокращаются (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Внешние источники в структуре финансирования инвестиций
в РФ в 2000–2016 гг., % [89]

Инвестиции	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Бюджетные	22,0	20,1	21,9	19,5	19,2	18,3	17,0	18,4	16,5
В том числе субъект Федерации	14,3	12,3	9,2	8,2	7,9	7,3	6,5	5,7	6,1
Корпоративный сектор	Н/д	16,6	23,3	23,6	24,7	23,6	19,6	16,8*	16,2*
В том числе вышестоящие организации	Н/д	10,6	15,9	17,5	19,0	17,3	13,2	Н/д	Н/д
Кредит	2,9	8,2	10,3	9,0	8,6	8,6	10,6	8,1	10,5

*Оценочно.

Существенно усиливается влияние источников, перераспределяемых внутри нефинансового корпоративного сектора. В свою очередь, роль кредитования с 2005 г. претерпевает незначительные изменения, колеблясь около 10 %-й отметки. Через выпуски ценных бумаг ресурсы привлекаются в единичных случаях (1–2 %). Поэтому рыночные механизмы, обеспечивающие (с теоретических позиций) наиболее эффективное перераспределение капитала, сохраняют среди внешних источников последнюю по значимости позицию в процессе формирования ресурсной базы инвестиционной деятельности.

В регионах Крайнего Севера тенденции распределения отдельных источников в целом подобны российской ситуации, однако выражены более ярко.

Во-первых, имеет место снижение собственных средств в финансировании инвестиций до 2009 г. с неустойчивой тенденцией (рост / падение) в последующие периоды; во-вторых, с отклонением в меньшую сторону (5–10 %) от среднероссийского показателя сохраняется доля бюджетного

финансирования до 2014 г., резко уменьшаясь в 2016 г. При этом средства бюджета субъекта снижаются более стремительно (в 3,4 раза); значимость корпоративного сектора практически на 30 % превышает среднероссийский уровень; удельный вес рыночных ресурсов в 1,5–2 раза ниже среднероссийского уровня и только в 2016 г. году превышает его (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Структура финансирования основного капитала в северных регионах
в 2000–2016 гг., % [89]

Источник финансирования	Год								
	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
Собственные средства	51,9	46,8	42,5	50,6	45,1	48,0	45,4	49,5	45,3
Бюджетные	14,9	11,9	10,3	10,2	10,4	10,9	10,2	13,8	8,3
В том числе субъекта Федерации	9,1	8,1	4,3	4,5	4,2	5,1	4,2	3,3	2,7
Корпоративный сектор	Н/д	22,5	34,4	29,8	35,0	33,4	26,5	22,7*	26,3*
В том числе вышестоящие организации	Н/д	14,2	24,6	23,5	28,2	26,0	17,0	Н/д	Н/д
Кредит	1,4	3,6	7,7	5,5	5,8	5,7	7,7	5,1	13,2

* Оценочно.

Таким образом, действие рыночных механизмов в процессе мобилизации и перераспределения финансовых ресурсов в северной зоне еще более ограничено.

В разрезе отдельно взятых северных регионов структура финансирования инвестиций не поддается однозначной интерпретации.

Для выявления особенностей формирования ресурсной базы инвестиционных процессов осуществим группировку регионов Севера, используя в качестве критерия удельный вес источника в структуре финансирования основных фондов. Первоначально выделим регионы с высокой долей самофинансирования (выше среднероссийского уровня) и объединим их в первую группу. Распределение остальных субъектов (с высоким удельным весом внешнего финансирования) по группам будет осуществляться в соответствии с преобладанием источника (бюджетные средства, корпоративный сектор, ресурсы финансового рынка), составляющего не менее 50 % в привлеченных средствах. Регионы, не отвечающие ни одному из перечисленных требований, составят отдельную группу со смешанным финансированием.

Применение сформулированного выше подхода позволяет выделить в северной зоне четыре группы регионов. При этом регионы с четко выраженным ориентиром на рыночные механизмы в привлечении инвестиционных ресурсов отсутствуют (табл. 3.3).

Группировка регионов по структуре финансирования инвестиций

№ группы	Преобладающий источник	Регионы
I	Собственные средства	Мурманская, Иркутская, <i>Сахалинская</i> области; Красноярский и <i>Хабаровский</i> края; Ханты-Мансийский и <i>Ненецкий</i> автономные округа; Республика Саха
II	Бюджетные средства	Республика Тыва, Камчатский край, <i>Архангельская обл. (без АО)</i>
III	Корпоративный сектор	Республика Коми, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа, <i>Магаданская обл.</i>
IV	Смешанное финансирование	Республика Карелия

Примечания: 1. Составлено автором.

2. Курсивом выделены регионы, изменившие свое положение относительно выделенных групп: Магаданская область переместилась из бюджетной группы в корпоративную; Сахалинская область, Хабаровский край и Ненецкий АО попали в группу с преобладанием самофинансирования из корпоративной группы; Архангельская область из группы смешанного финансирования переместилась в бюджетную.

Рассмотрим выделенные группы с позиций достижения результативности в развитии региона.

Оценка регионального развития может базироваться на широком перечне показателей, характеризующих как экономические, так и социальные аспекты, с расстановкой тех или иных акцентов. В рамках настоящего исследования в качестве результативных принимается ограниченный перечень показателей: численность населения как показатель комфортности проживания на территории; валовой региональный продукт — наиболее распространенный в экономической литературе показатель экономического роста; инвестиции в основной капитал как один из основных факторов экономического роста на современном этапе; прибыль, полученная на территории, и отношение прибыли к ВРП в качестве показателей эффективности хозяйственной деятельности.

Перечисленные индикаторы используются с учетом авторской трактовки их значений, что обусловлено рядом причин. Из показателей ВРП и инвестиций наиболее распространены в исследованиях показатели на душу населения и индекс физического объема. Однако на динамику обоих показателей влияют, во-первых, плотность населения, во-вторых, масштаб объемов ВРП и, соответственно, инвестиций. В применении к регионам Крайнего Севера названные показатели имеют значительный размах колебаний: по плотности населения (Чукотский АО — 0,1 чел/км², Сахалинская область — 5,8 чел/км²) [90]; по объемам ВРП (Ханты-Мансийский АО — 3,031 трлн руб., Чукотский АО — 66,1 млрд руб.) [91]; по объемам инвестиций (Ханты-Мансийский АО — 804,1 млрд руб., Чукотский АО — 9,7 млрд руб.) [92]. Скачкообразные изменения индексов физического роста (высокие темповые показатели у небольших регионов могут быть обусловлены единичными фактами осуществления того или

иного инвестиционного проекта), а также улучшение душевых показателей, в том числе и за счет снижения численности населения, искажают оценку результативности. Так, объем инвестиций на душу населения в Мурманской области в 2016 г. в соответствии с данными государственной статистики достиг 133 тыс. руб. Однако при сохранении численности населения в названном субъекте на уровне 2000 г. этот показатель составил бы только 109 тыс. руб. По этой причине в качестве результативных показателей предлагается использовать их удельный вес в консолидированном показателе территорий северной зоны.

Итак, *первая группа*, ориентированная в инвестиционных потоках на самофинансирование, аккумулирует на своей территории более 70 % населения в совокупной структуре регионов Крайнего Севера. При этом за исследуемый период наблюдается весьма незначительный, но прирост его численности (Ханты-Мансийский АО — на 2,5 %, Красноярский край — на 0,5 %, Республика Саха — на 0,5 %). Вместе с тем вклад регионов исследуемой группы по показателю ВРП снижается на 6 %. Потери по инвестированию в основной капитал составляют по сравнению с 2005 г. 9 %. Наибольшие потери несет Ханты-Мансийский АО. У остальных регионов периоды роста чередуются с периодами падения как по ВРП, так и по объемам инвестиций (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Удельный вес субъектов первой группы в совокупном показателе северных территорий в 2000–2016 гг., %

Показатель	Год								
	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>Ненецкий автономный округ</i>									
Население	0,27	0,28	0,31	0,29	0,29	0,30	0,30	0,30	0,30
ВРП	0,9	1,2	2,3	2,1	2,0	1,7	1,7	1,9	2,1
Инвестиции	1,2	2,7	1,9	2,1	1,7	2,0	2,5	3,5	2,2
Прибыль	0,9	0,8	2,1	2,1	0,5	0,5	0,2	0,5	0,9
Прибыль / ВРП	31,9	14,2	17,3	19,3	4,8	5,0	2,1	6,6	9,7
<i>Мурманская область</i>									
Население	6,0	5,7	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3	5,2
ВРП	4,4	3,6	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1	3,4	3,4
Инвестиции	2,3	2,4	2,2	1,9	2,1	2,5	2,7	3,1	2,6
Прибыль	3,2	2,3	3,5	3,3	3,0	2,5	1,7	3,3	4,2
Прибыль / ВРП	23,5	13,5	18,6	19,2	18,7	14,1	12,6	23,0	27,3
<i>Ханты-Мансийский автономный округ</i>									
Население	8,9	9,9	10,4	10,6	10,8	10,9	11,1	11,2	11,4
ВРП	32,0	38,4	30,8	28,6	29,6	29,6	26,7	26,3	24,3
Инвестиции	34,7	27,0	25,1	24,9	24,4	22,7	23,3	23,3	21,0
Прибыль	44,9	51,3	43,0	32,6	39,9	38,7	58,5	49,9	12,3
Прибыль / ВРП	44,8	28,9	26,2	22,2	27,2	22,9	49,8	44,0	11,1

Окончание таблицы 3.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>Красноярский край</i>									
Население	19,4	19,4	19,5	19,5	19,5	19,6	19,7	19,8	19,9
ВРП	17,0	12,1	13,0	15,3	14,2	13,0	13,2	13,9	14,2
Инвестиции	8,2	8,6	13,2	13,1	11,8	12,9	11,5	12,1	11,0
Прибыль	23,1	14,7	18,6	28,4	21,1	15,2	9,5	13,3	26,3
Прибыль / ВРП	43,4	26,3	27,0	36,2	30,0	20,4	16,5	22,2	40,8
<i>Иркутская область</i>									
Население	16,9	16,8	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,6
ВРП	8,2	7,1	7,9	7,9	7,7	8,1	8,6	8,4	8,6
Инвестиции	3,5	4,4	5,7	5,9	5,6	6,0	6,8	6,3	6,8
Прибыль	3,7	2,8	9,6	8,2	7,1	11,0	9,6	7,6	7,8
Прибыль / ВРП	14,4	8,6	22,7	20,1	18,7	23,8	25,5	21,0	20,1
<i>Республика Саха</i>									
Население	6,2	6,4	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,7
ВРП	6,5	5,0	5,7	5,6	5,9	5,9	6,1	6,2	7,0
Инвестиции	5,1	5,9	10,2	6,4	7,3	6,9	5,7	6,0	7,2
Прибыль	4,2	4,9	1,5	3,1	4,7	5,6	2,9	2,6	9,9
Прибыль / ВРП	20,7	21,1	5,0	10,9	16,1	16,4	10,6	9,5	31,3
<i>Хабаровский край</i>									
Население	9,4	9,3	9,3	9,3	9,2	9,2	9,24	9,22	9,21
ВРП	5,1	4,4	4,8	5,1	4,8	4,8	5,0	5,0	5,1
Инвестиции	3,8	4,7	5,2	7,7	6,9	6,1	4,1	3,5	3,0
Прибыль	3,4	1,2	1,3	1,9	1,7	2,6	2,5	2,1	3,3
Прибыль / ВРП	21,2	5,9	5,2	7,2	6,9	9,3	11,1	9,6	14,1
<i>Сахалинская область</i>									
Население	3,62	3,52	3,44	3,42	3,41	3,40	3,37	3,37	3,36
ВРП	2,8	3,3	6,8	7,1	7,3	7,0	7,5	7,0	6,2
Инвестиции	2,6	13,4	6,3	6,6	6,7	5,6	6,5	7,3	6,5
Прибыль	1,1	0,7	2,7	0,9	1,3	1,9	1,0	1,7	2,7
Прибыль / ВРП	13,3	4,3	7,6	2,6	3,6	4,7	3,1	5,7	9,6
<i>Итого по группе I</i>									
Население	70,8	71,3	71,7	71,8	71,9	72,1	72,3	72,5	72,6
ВРП	76,8	75,1	74,6	75,1	74,6	73,3	71,9	72,1	70,8
Инвестиции	61,4	69,4	69,7	68,5	66,6	64,7	63,2	65,0	60,4
Прибыль	84,6	78,6	82,3	80,5	79,2	77,9	85,8	81,0	67,4
Прибыль / ВРП	35,1	22,6	20,7	20,9	21,4	18,6	27,2	26,1	21,0

Примечание. Рассчитано автором на основе [90, 91].

Ухудшение названных показателей, таким образом, свидетельствует не о высокой самообеспеченности, а о дефицитности ресурсной базы инвестиционных процессов. Тем не менее первая группа на протяжении 16 лет твердо удерживает позиции по концентрации прибыли (67–85 %), что обеспечивает ей достаточно высокую эффективность (прибыль / ВРП).

Сложившаяся система финансирования способствовала сохранению (укреплению) отраслевой структуры с преобладанием сырьевой направленности экономического развития (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Структура ВРП по первой группе регионов в 2004–2016 гг., %

Вид деятельности	Год								
	2004	2005	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
Добыча	39,2	44,9	38,0	40,2	44,1	44,2	43,6	43,7	42,8
Обработка	14,7	13,2	10,1	11,9	10,5	8,9	9,3	10,5	10,2
Транспорт	9,5	9,4	9,9	9,9	8,6	9,1	9,1	8,5	8,8
Торговля	7,4	6,7	7,3	6,7	6,5	6,6	6,6	6,1	6,3
Строительство	10,0	8,6	12,7	11,7	11,9	11,8	12,2	10,8	12,2
Образование, здравоохранение, социальные услуги	6,1	5,6	7,0	6,1	5,9	6,5	7,3	6,8	6,9
Итого	86,9	88,4	85	86,5	87,5	87,1	88,1	86,4	87,2

Примечания: 1. Рассчитано автором на основе [91].

2. Данные представлены с 2004 г. по причине учета показателей до этого периода по отраслям народного хозяйства.

На фоне сохранения в структуре валового продукта высокого удельного веса такого вида экономической деятельности, как добыча полезных ископаемых, доля обрабатывающего производства уменьшается. Сохраняется также на достаточно низком уровне вклад в ВРП социального сектора (образование, здравоохранение, социальные услуги).

Во вторую группу попадают регионы преимущественно с низким уровнем развития. В составе бюджетных ресурсов, направляемых в их инвестирование, львиную долю составляют средства федерального бюджета. В данном случае отчасти можно говорить о регулирующей роли государства, так как отдельные показатели результативности незначительно, но улучшаются: по численности населения — у Республики Тыва; по ВРП — в Республике Тыва и Камчатском крае. В Тыве и Камчатском крае имеет место также положительный тренд по показателям эффективности в сравнении с начальным периодом. Однако тенденции улучшения нестабильны, резкий скачок по показателю эффективности характерен для 2016 г. (табл. 3.6).

Улучшение показателей сопровождается значительным приростом доли добычи в структуре валового регионального продукта (табл. 3.7).

Таблица 3.6

Удельный вес субъектов второй группы в совокупном показателе северных территорий в 2000–2016 гг., %

Показатель	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
<i>Архангельская область (без НАО)</i>									
Население	8,6	8,4	8,2	8,2	8,1	8,0	7,9	7,8	7,7
ВРП	3,9	3,3	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3	3,3	3,4
Инвестиции	2,1	3,1	2,0	2,8	3,5	3,5	2,5	1,8	2,4
Прибыль	1,4	1,4	0,5	0,8	0,6	0,5	0,7	1,1	1,4
Прибыль / ВРП	11,5	9,2	2,7	4,7	3,6	2,7	5,0	7,6	9,0
<i>Республика Тыва</i>									
Население	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,15	2,17	2,18	2,2
ВРП	0,28	0,32	0,47	0,45	0,40	0,41	0,43	0,39	0,42
Инвестиции	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,2
Прибыль	0,00	0,01	0,02	0,05	0,03	0,03	0,02	0,02	0,37
Прибыль / ВРП	0,6	0,9	0,8	2,2	1,3	1,2	1,06	0,9	19,4
<i>Камчатский край</i>									
Население	2,37	2,27	2,22	2,22	2,20	2,20	2,19	2,18	2,18
ВРП	1,44	1,21	1,64	1,50	1,39	1,40	1,36	1,46	1,59
Инвестиции	1,1	0,9	1,3	1,6	1,3	1,2	0,8	0,7	0,9
Прибыль	0,5	0,4	0,7	0,5	0,3	0,5	0,2	0,8	1,4
Прибыль / ВРП	10,1	7,4	7,7	6,8	5,1	6,9	3,3	12,9	18,8
<i>Итого по группе II</i>									
Население	12,9	12,7	12,5	12,5	12,4	12,3	12,2	12,2	12,1
ВРП	5,7	4,9	5,4	5,2	5,1	5,3	5,1	5,2	5,4
Инвестиции	3,4	4,1	3,6	4,8	5,1	5,1	3,9	2,8	3,5
Прибыль	1,9	1,9	1,2	1,4	1,0	1,1	1,0	1,9	3,1
Прибыль / ВРП	10,6	8,2	4,0	5,1	3,8	3,7	4,2	8,6	12,7

Примечание. Рассчитано автором на основе [90, 91].

Таблица 3.7

Структура ВРП по второй группе регионов в 2004–2016 гг., %

Вид деятельности	2004 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Добыча	1,6	1,9	2,0	3,8	2,2	2,4	3,2	4,3	6,1
Обработка	21,6	19,9	14,8	15,3	16,9	14,1	15,4	18,0	17,0
Транспорт	14,6	14,8	13,1	14,3	13,6	16,7	13,4	12,2	11,9
Торговля	14,4	14,4	13,1	11,7	11,5	10,8	11,1	11,2	10,3
Строительство	4,9	5,3	5,1	6,1	7,6	8,0	5,3	4,2	4,6
Образование, здравоохранение, социальные услуги	12,6	12,9	14,5	14,1	13,5	14,1	15,9	14,9	14,0
Итого	69,7	69,2	62,6	65,3	65,3	66,1	64,3	64,8	63,9

Примечание. Рассчитано автором на основе [91].

Третья группа, объединяющая регионы с высоким удельным весом корпоративного сектора (средства вышестоящих организаций и займы других организаций) в финансировании основного капитала, демонстрирует повышение своей значимости в структуре регионов Крайнего Севера по показателю валового регионального продукта. Прирост по группе составляет более 3 %. Однако инвестиционные затраты достаточно высоки: аккумулируя более 35 % инвестиционных ресурсов из совокупного объема инвестиций регионов Севера к концу исследуемого периода, они производят только около 22 % ВРП. Соответственно, экономическая эффективность по группе находится на уровне гораздо ниже среднероссийской (табл. 3.8).

Таблица 3.8

Удельный вес субъектов третьей группы в совокупном показателе северных территорий в 2000–2016 гг., %

Показатель	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
<i>Республика Коми</i>									
Население	6,7	6,5	6,3	6,2	6,1	6,1	6,0	5,9	5,9
ВРП	4,7	4,7	5,2	5,1	5,3	5,3	4,5	4,4	4,4
Инвестиции	5,5	6,1	5,8	5,5	7,8	7,9	6,4	5,2	5,2
Прибыль	4,2	3,6	4,8	4,7	6,0	5,0	2,8	3,0	2,6
Прибыль / ВРП	28,1	16,3	17,1	18	22,9	16,7	14,3	15,7	13,1
<i>Ямало-Ненецкий автономный округ</i>									
Население	3,2	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,73	3,69	3,7
ВРП	9,3	12,1	11,2	11,3	11,7	13,1	15,3	15,0	15,8
Инвестиции	26,7	17,1	18,3	19,0	18,3	19,7	23,9	23,7	28,7
Прибыль	7,8	13,9	8,9	9,6	10,5	13,7	8,3	11,3	23,0
Прибыль / ВРП	26,8	24,7	14,8	16,5	18,2	18,3	12,5	17,5	32,2
<i>Магаданская область</i>									
Население	1,25	1,15	1,09	1,07	1,07	1,05	1,02	1,02	1,01
ВРП	1,0	0,74	0,83	0,86	0,87	0,86	0,91	1,05	1,18
Инвестиции	0,69	0,62	0,81	0,82	0,73	0,93	1,29	1,84	1,02
Прибыль	0,5	0,2	0,54	0,79	0,6	1,27	0,65	1,12	1,41
Прибыль / ВРП	16,1	5,7	12,2	17,8	13,8	25,9	16,2	24,7	26,3
<i>Чукотский автономный округ</i>									
Население	0,37	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
ВРП	0,31	0,34	0,78	0,57	0,54	0,50	0,54	0,52	0,53
Инвестиции	0,23	0,90	0,80	0,27	0,36	0,59	0,27	0,44	0,26
Прибыль	0,08	0,24	1,94	1,56	1,15	0,07	0,79	1,03	1,41
Прибыль / ВРП	8,3	15,3	46,6	53,7	42,9	2,4	33,3	46,3	58,7
<i>Итого по группе III</i>									
Население	11,6	11,5	11,3	11,2	11,2	11,2	11,1	11,0	10,9
ВРП	18,7	17,9	18,1	17,9	18,4	19,7	21,2	20,9	21,9
Инвестиции	33,1	24,7	25,7	25,6	27,1	29,0	31,9	31,2	35,2
Прибыль	12,5	17,9	16,1	16,7	18,3	20,1	12,6	16,4	28,5
Прибыль / ВРП	26,1	21,5	16,7	18,2	20,0	17,8	13,5	18,2	28,7

Примечание. Рассчитано автором на основе [90, 91].

Примечательным для данной группы является присутствие в ее составе ведущих нефтегазовых регионов: Республики Коми, Ямало-Ненецкого АО. К ним примыкают Магаданская область (доля добычи в ВРП увеличивается к 2016 г. в 2,3 раза по сравнению с 2014 г., достигая 38,9 %) и Чукотский АО (рост добычи составляет 1,6 раза по сравнению с 2013 г.), известные своими золотonosными рудниками и приисками.

Ведущая роль сырьевого сектора в целом с 2009 г. имеет стабильную тенденцию роста при снижении вклада социального сектора (табл. 3.9).

Таблица 3.9

Структура ВРП по третьей группе регионов в 2004–2016 гг., %

Вид деятельности	Год								
	2004	2005	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
Добыча	49,7	51,8	40,7	42,7	43,2	44,9	45,1	49,5	49,7
Обработка	3,7	4,6	3,9	3,8	3,7	3,8	3,6	3,9	3,8
Транспорт	8,8	9,7	7,7	8,2	8,8	9,3	8,5	8,4	6,9
Торговля	6,6	7,7	10,0	9,0	11,1	10,2	9,6	8,6	6,7
Строительство	10,7	7,0	10,0	10,4	8,7	6,9	11,9	9,6	13,3
Образование, здравоохранение, социальные услуги	5,1	4,6	5,8	5,4	5,4	5,3	5,4	5,0	4,6
Итого	79,5	80,8	72,3	74,1	75,5	75,1	78,7	80	80,4

Примечание. Рассчитано автором на основе [91].

Возможно, снижение численности населения за период 2000–2016 гг. на 0,7 % является следствием социальной дискомфортности населения (табл. 3.8).

Интерес корпоративного сектора проявляется не только к освоенным месторождениям природных ресурсов, но и к разработке новых месторождений (об этом свидетельствует высокая доля строительства).

Четвертая группа включает регионы, по которым приоритет того или иного источника в динамике отсутствует. Среди регионов Крайнего Севера в данную группу попадает единственный регион — Республика Карелия. В динамике источники финансирования инвестиций в данном субъекте с точки зрения преобладания в структуре меняются местами. На начальных этапах исследуемого периода регион опирался при инвестировании в большей степени на собственные ресурсы. В последующие периоды высокий удельный вес в структуре инвестиций занимали либо бюджетные средства, либо кредиты. Это свидетельствует о неустойчивости положения экономической базы республики, что подтверждается значительными колебаниями показателей эффективности и валового регионального продукта. Показатели «Численность населения» и «Инвестиции» имеют четко выраженную тенденцию снижения (табл. 3.10).

Таблица 3.10

Удельный вес субъекта четвертой группы (Республики Карелия)
в совокупном показателе северных территорий в 2000–2016 гг., %

Показатель	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Население	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3
ВРП	2,2	2,1	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9
Инвестиции	2,1	1,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9
Прибыль	1,0	1,7	0,4	1,4	1,5	0,9	0,7	0,6	1,0
Прибыль / ВРП	14,0	17,1	3,6	15,7	16,2	9,3	8,4	8,5	12,2

Примечание. Рассчитано автором на основе [90, 91].

Характерной особенностью группы является относительно равномерное распределение значимости в формировании ВРП и добычи, и обработки, и транспорта, и торговли с низким удельным весом строительства. При этом наиболее неустойчивым показателем выступает добыча, и, соответственно, именно данный вид экономической деятельности в наибольшей степени влияет на результативность регионального развития (табл. 3.11).

Таблица 3.11

Структура ВРП по четвертой группе регионов в 2004–2016 гг., %

Вид деятельности	2004 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Добыча	8,7	19,3	4,8	12,0	15,5	13,6	12,0	8,3	12,4
Обработка	17,3	17,6	14,1	16,4	15,2	12,7	13,4	15,6	17,9
Транспорт	12,5	15,4	17,9	14,8	7,4	11,9	11,9	14,1	14,2
Торговля	14,8	12,4	11,7	10,5	11,3	12,8	11,5	15,2	10,2
Строительство	7,5	4,8	4,6	4,4	6,2	4,0	3,6	3,4	3,1
Образование, здравоохранения, социальные услуги	12,0	9,1	14,7	12,6	13,3	13,6	14,2	12,7	11,9
Итого	72,8	78,6	67,8	70,7	68,9	68,6	66,6	69,3	69,7

Примечание. Рассчитано автором на основе [91].

Итак, результаты проведенного исследования показывают, что наиболее стабильного развития с точки зрения проживающего на северных территориях населения достигают регионы, опирающиеся на собственные ресурсы (об этом свидетельствует рост их численности). Однако традиционно такие регионы в экономическом развитии опираются на сырьевой сектор (с ограниченным периодом эксплуатации). Сложившееся положение в условиях низкой конкурентоспособности российской экономики, с одной стороны, обеспечивает их производство рынком сбыта, а с другой — предопределяет жесткую зависимость успешности развития региона от конъюнктуры мировых цен и обуславливает их уязвимость в условиях мирового кризиса. Поэтому при разработке направлений инвестиционной политики приоритетность задач (создание благоприятных условий для привлечения внешних инвесторов, ориентация на развитие диверсифицированной экономики) должна быть равноценна.

Незначительное улучшение результативных показателей наблюдается также у группы регионов, имеющих высокую долю участия в инвестициях федерального бюджета. В данном случае, судя по низким показателям эффективности, бюджетные инвестиции в большей мере ориентированы на поддержку слаборазвитых регионов. В условиях же ограниченности бюджетных ресурсов приоритет должен отдаваться политике стимулирования процессов формирования эффективного экономического ядра. Соответственно, важнейшим элементом формирования региональной политики является правильный выбор приоритетных отраслей на основе тщательной оценки конкурентных преимуществ региона.

Регионы, зависимые от корпоративного сектора, демонстрируют достаточно высокую инвестиционную активность и характеризуются наилучшими показателями экономического роста. Вместе с тем это не находит адекватного отражения в создании комфортных условий проживания населения (удельный вес в валовом продукте здравоохранения, образования, социальных услуг сохраняется на достаточно низком уровне). В сложившейся ситуации необходимо включить в число приоритетов регулирования инвестиционной деятельности разработку мер по усилению социальной ответственности корпораций, реализующих инвестиционные проекты в регионах.

Сложность идентификации структурных предпочтений при формировании ресурсной базы инвестиционной деятельности свойственно регионам с неустойчивой динамикой развития. Вероятно, их экономическая деятельность попадает в зону повышенных рисков. В данной связи при формировании инвестиционной политики необходимо опираться на сценарный прогноз развития с оценкой возможности изменения структуры производства и предусматривать в каждом отдельном случае меры по снижению той или иной группы рисков.

Независимо от разнообразия имеющихся задач у различных групп регионов при формировании инвестиционной политики успех ее реализации во многом будет зависеть от существующей системы регулирования инвестиционной деятельности.

3.2. Государственное регулирование инвестиционных процессов в регионах Крайнего Севера

Государственные органы власти могут влиять на инвестиционную среду путем изменения законодательства или других мер.

В данном исследовании внимание будет сконцентрировано на нормативно-правовом обеспечении инвестиционных процессов в северных регионах, затрагивающих интересы инвесторов и хозяйствующих субъектов.

Мотивы поведения субъектов хозяйствования могут быть различны, но целью инвестиций является либо получение прибыли, либо достижение иного значимого для этого субъекта экономического или социального эффекта. В то же время инвестиционный процесс является предметом анализа, контроля и регулирования на государственном и региональном уровнях управления. При этом государство и органы управления региональными экономиками с помощью прямых административных и косвенных методов должны обеспечивать оптимальные [93]:

- уровень инвестиций в составе ВРП страны и ее отдельных регионов;
- структуру инвестиций в отраслевом, территориальном и социальном разрезах;
- отдачу инвестиций в виде экономических и социальных эффектов.

В соответствии с одним из основополагающих в этой сфере законов — с законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [94], органы государственного управления всех уровней в процессе регулирования инвестиционной деятельности должны *обеспечить создание благоприятных условий для ее развития.*

С целью реализации обозначенного направления регулирования Агентством стратегических инициатив по поручению В. В. Путина (Десятый международный инвестиционный форум «Сочи — 2011») был разработан Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата (далее по тексту — Стандарт).

Стандарт содержит минимальный набор требований, направленный на увеличение притока инвестиций в регионы, формирование инфраструктуры эффективной коммуникации между бизнесом и местными властями.

Структура документа включает три основных раздела с разбивкой на подразделы [95]:

Раздел I. Стратегия субъекта Российской Федерации в области обеспечения благоприятного инвестиционного климата.

1. Утверждение высшими органами государственной власти субъекта Российской Федерации Инвестиционной стратегии региона.
2. Формирование и ежегодное обновление Плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в регионе.
3. Ежегодное послание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации «Инвестиционный климат и инвестиционная политика субъекта Российской Федерации».

Раздел II. Создание условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.

1. Принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о защите прав инвесторов и механизмах поддержки инвестиционной деятельности.
2. Наличие Совета по улучшению инвестиционного климата.
3. Наличие специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
4. Наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков).
5. Наличие механизмов профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим инвестиционной стратегии региона и потребностям инвесторов.
6. Создание специализированного двуязычного интернет-портала об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.
7. Наличие в субъекте Российской Федерации единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна».

Раздел III. Гарантии инвесторам.

1. Принятие высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации декларации региона.
2. Принятие нормативного акта, регламентирующего процедуру оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых нормативно-правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность.

3. Наличие системы обучения, повышения и оценки компетентности сотрудников профильных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.

4. Включение представителей потребителей энергоресурсов в состав органа исполнительной власти субъекта РФ в сфере государственного регулирования тарифов — региональной энергетической комиссии (РЭК) — и создание коллегиального совещательного органа при РЭК, включающего представителей делового сообщества

5. Наличие канала (каналов) прямой связи инвесторов и руководства субъекта Российской Федерации для оперативного решения возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

По этой причине оценка существующих формальных условий регулирования инвестиционной деятельности в регионах предполагает оценку исполнения требований Стандарта.

По данным Агентства стратегических инициатив, на настоящий момент все 15 положений Стандарта в северных регионах внедрены (как и во всех остальных субъектах Федерации) [96]. Другими словами, формально регионы сформировали институциональную среду, направленную на формирование благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности.

Однако анализ нормативно-законодательного сопровождения процессов внедрения положений Стандарта позволяет выделить разные по степени достижения полноты условия, определяющие возможности функционирования участников инвестиционной деятельности (заявленная форма поддержки — закон — регламентация процедуры возможностей использования поддержки инвестором).

Общей характеристикой практически для всех исследуемых регионов является наличие основного законодательства, регулирующего процессы активизации инвестиционной деятельности до начала процесса внедрения Стандарта. Однако активность внесения поправок в основное законодательство в период внедрения регионами Стандарта свидетельствует о существенных недостатках действующего законодательства (табл. 3.12).

Нововведения в наибольшей степени коснулись следующих аспектов:

- уточнение объектов регулирования (внесены понятия «инвестиционный проект», «приоритетный инвестиционный проект», «стратегический инвестиционный проект», «региональный инвестиционный проект»);
- расширение субъектов регулирования (выделены специализированные органы, курирующие формирование благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности: координационный совещательный орган — названия в регионах: Инвестиционный совет, Совет по улучшению инвестиционного климата и т. п.; специализированная организация по работе с инвесторами — названия в регионах: Корпорация развития, Фонд поддержки инвестиционных проектов и т. п.);
- расширение и уточнение форм и методов государственной поддержки инвестиционных проектов (относительно новыми формами поддержки выступают земельные отношения; в части уточнения конкретизированы объекты поддержки, определены сроки и объемы поддержки).

Таблица 3.12

Законодательная основа в сфере регулирования инвестиционной деятельности в регионах Севера

Регион	Основной региональный закон	Дата принятия	Направление поправок
1	2	3	4
Республика Карелия	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия»	05.03.2013 (поправки 2015–2016 гг.)	Расширен понятийный аппарат; расширены полномочия органа власти, осуществляющего поддержку инвестиционных проектов
Республика Коми	«Об инвестиционной деятельности на территории Республики Коми»	16.06.2005 (поправки 2013–2016 гг.)	Расширены формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности; внесена дополнительная статья о порядке формирования, утверждения и реализации адресной инвестиционной программы; уточнен порядок предоставления государственных гарантий по инвестиционным проектам; установлены критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты
Ненецкий АО	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Ненецком автономном округе, осуществляемой в форме капитальных вложений»	19.09.2014	–
Мурманская обл.	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Мурманской области»	11.01.2011 (поправки 2013–2017 гг.)	Расширены и уточнены полномочия правительства и уполномоченных органов в сфере инвестиционной деятельности; уточнен порядок предоставления государственных гарантий по инвестиционным проектам; уточнен объем поддержки

1	2	3	4
ХМАО	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»	30.03.2012 (поправки 2013–2016 гг.)	Расширены и уточнены полномочия правительства и уполномоченных органов в сфере инвестиционной деятельности; уточнен порядок предоставления государственных гарантий по инвестиционным проектам
ЯНАО	«Об инвестициях»	09.02.1998 (поправки 2015–2016 гг.)	Уточнен перечень организаций, претендующих на применение пониженных ставок на прибыль и имущество при реализации инвестиционных проектов
Красноярский край	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае»	30.09.2004	Нововведения в законодательстве нашли отражение в отдельных нормативных актах, касающихся налоговых льгот, государственных гарантий и т. п.
Иркутская обл.	«Комплекс отдельных законодательных актов, устанавливающих условия и порядок предоставления поддержки инвестиционных проектов»	2012–2013 гг.	Утратил силу закон «Об областной государственной инвестиционной политике» от 02.04.1997 г.
Республика Тыва	«Об инвестиционной деятельности в Республике Тыва»	29.12.2004 (поправки 2014–2015 гг.)	Уточнены категории инвесторов, претендующих на получение налоговых льгот
Республика Саха	«Об инвестиционной деятельности Республики Саха (Якутия)»	24.06.2013	Утратил силу закон «Об инвестиционной деятельности в Республике Саха (Якутия)» от 30.05.2006 г.
Камчатский край	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Камчатском крае»	22.09.2008 (поправки 2009–2016 гг.)	Расширены формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности

1	2	3	4
Хабаровский край	«О государственной инвестиционной политике в Хабаровском крае»	23.11.2011 (поправки 2013–2016 гг.)	Расширен понятийный аппарат; уточнены полномочия правительства края в сфере поддержки инвестиционных проектов; расширены и уточнены формы финансовой и организационной поддержки инвестиционных проектов
Магаданская обл.	«Об инвестиционной политике в Магаданской области»	27.12.2013 (поправки 2015–2016 гг.)	Уточнены полномочия правительства в сфере регулирования инвестиционной деятельности
Сахалинская обл.	«О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Сахалинской области»	31.03.2010 (поправки 2012–2014 гг.)	Основные нововведения в законодательстве нашли отражение в отдельных нормативных актах, касающихся налоговых льгот
Чукотский АО	«О реализации отдельных положений законодательства Российской Федерации в части осуществления инвестиционных проектов на территории Чукотского автономного округа»	05.05.2015	В дополнение принят закон «О некоторых вопросах налогового регулирования в Чукотском автономном округе» (18.05.2015)
Архангельская обл.	«О государственной политике Архангельской области в сфере инвестиционной деятельности»	24.09.2010 (поправки 2014–2016 гг.)	Внесена статья, связанная с координацией взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников инвестиционной деятельности, с развитием проектов государственно-частного партнерства; установлены критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты

Примечания: 1. В таблице приведены поправки к законодательству с 2013 г.

2. Составлено автором на основе информации сайтов — инвестиционных порталов региона (ссылки приведены в табл. 3.13).

Вносимые в законодательство изменения обусловили необходимость разработки и принятия подзаконных актов, устанавливающих порядок включения инвестиционных проектов, претендующих на поддержку и регламентирующих процедуру получения поддержки.

Первые практические результаты работы регионов по внедрению Стандарта отразились в информационной открытости и формировании органов, содействующих созданию благоприятного инвестиционного климата. В настоящий период все северные субъекты РФ имеют инвестиционный портал, дифференцированный по наполнению и структурированию информации. Во всех регионах созданы специальные инвестиционные советы (координационный орган), отвечающие за формирование благоприятного инвестиционного климата. Только два (Ямало-Ненецкий АО и Магаданская область) из шестнадцати регионов не имеют специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами (табл. 3.13).

Таблица 3.13

Наличие специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами и инвестиционного портала

Регион	Специализированная организация	Портал
1	2	3
Республика Карелия	ОАО «Корпорация развития Республики Карелия»	http://www.kareliainvest.ru
Республика Коми	ОАО «Фонд поддержки инвестиционных проектов Республики Коми»; Агентство инвестиционного развития Республики Коми	http://invest.rkomi.ru/
Архангельская обл.	АО «Корпорация развития Архангельской области»	www.dvinainvest.ru (на реставрации)
Ненецкий АО	УНО «Фонд по привлечению инвестиций и развитию предпринимательства Ненецкого автономного округа»	http://invest.adm-nao.ru
Мурманская обл.	АО «Корпорация развития Мурманской области»	http://invest.gov-murman.ru/
ХМАО	Бюджетное учреждение автономного округа «Региональный центр инвестиций»; Некоммерческая организация «Фонд развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»	http://investugra.ru/rus/

1	2	3
ЯНАО	Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа	http://invest.yanao.ru
Республика Тыва	ООО «ИнвестПроектСтрой»	http://ituva.ru/
Красноярский край	ОАО «Корпорация развития Красноярского края»	http://krskinvest.ru/
Иркутская обл.	ОАО «Корпорация развития Иркутской области»	www.invest.irkobl.ru
Республика Саха (Якутия)	ГБУ «Агентство инвестиционного развития Республики Саха»	http://investyakutia.com/
Камчатский край	ОАО «Корпорация развития Камчатского края»	http://invest.kamchatka.gov.ru/
Хабаровский край	АНО «Агентство инвестиций и развития Хабаровского края»	http://invest.khv.gov.ru
Магаданская обл.	Министерство экономического развития, инвестиционной политики и инноваций Магаданской области	www.magfer.ru
Сахалинская обл.	Областное бюджетное учреждение «Сахалинское агентство проектов развития»	http://investinsakhalin.ru
Чукотский АО	Фонд развития экономики и прямых инвестиций Чукотского автономного округа	https://invest87.ru/

Примечание. Составлено автором на основе информации сайтов, ссылки на которые указаны в таблице.

Особое внимание при внедрении Стандарта было также сконцентрировано на сокращении административных барьеров (в силу барьерного характера российской экономики) при принятии решений инвестиционного характера, что нашло свое отражение в принятии Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна». Лидерами разработок в данном направлении среди исследуемых регионов стали: Камчатский край (17.09.2013), Красноярский край (11.10.2013), Республика Саха (Якутия) (12.12.2013), Ненецкий АО (16.12.2013), Мурманская область (17.12.2013), Ханты-Мансийский АО (27.12.2013). Эффективность обозначенной меры можно подтвердить примером. Результатом сопровождения потенциального инвестора в Мурманской области при подборе площадок под строительство экоотелей группой компаний «Кедр» стало принятие решения о строительстве первого из двадцати планируемых отелей в названном регионе.

Изменения коснулись и финансовых мер поддержки. Были внесены коррективы в законодательные акты о налогах на имущество и на прибыль относительно субъектов поддержки, объемов и сроков ее предоставления,

скорректирован порядок предоставления государственных гарантий. Данному направлению уделяется более пристальное внимание в следующем разделе настоящей монографии.

3.3. Инструменты финансовой поддержки инвестиционной деятельности в регионах Севера

Необходимость детальной проработки функционирования механизмов финансовой поддержки инвестиционной деятельности на региональном уровне обусловлена резким сокращением возможностей капитализации доходов региональных бюджетов. Причем в регионах Севера данный процесс происходит более стремительно в сравнении с ситуацией, складывающейся по России в целом. Если в российской структуре финансирования инвестиций в основной капитал сокращение средств бюджетов субъектов к 2016 г. по сравнению с 2000 г. составило 2,4 раза, то в северных субъектах Федерации падение данного показателя достигло 3,9 раз (рис. 3.2).

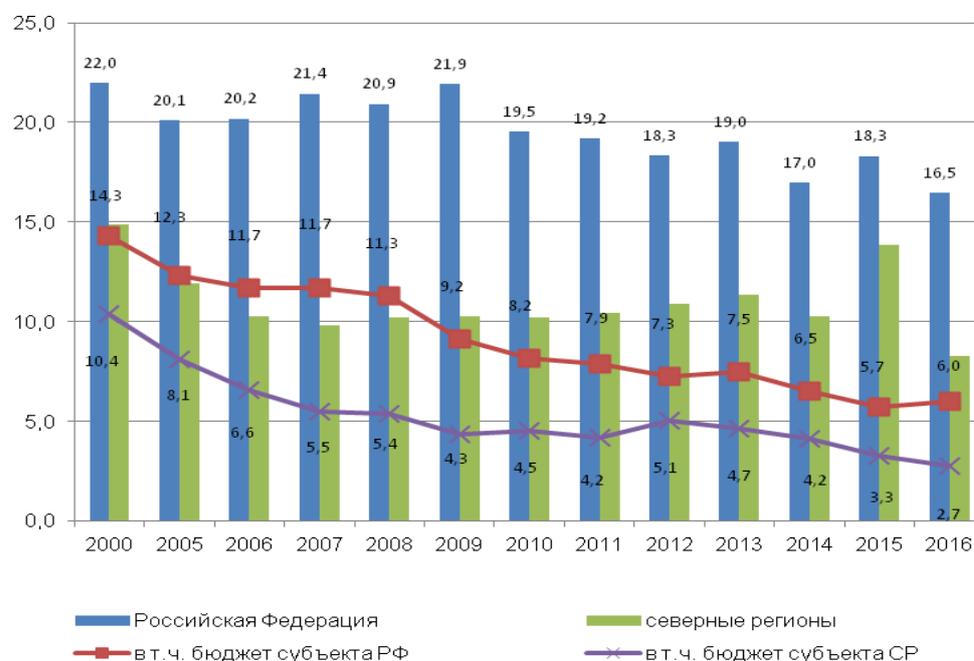


Рис. 3.2. Удельный вес бюджетных инвестиций в структуре финансирования основного капитала, %. Расчеты автора на основе [89]

В условиях кардинального изменения перераспределения ролей федерального и региональных бюджетов (в пользу федерального бюджета) одним из основных инструментов активизации инвестиционных процессов, в том числе в регионах, выступают федеральные целевые программы (ФЦП).

Перечень ФЦП, предполагаемых к финансированию из федерального бюджета, утверждается при его формировании. Государственные программы

Российской Федерации разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в Стратегии социально-экономического развития РФ, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации [97].

Стоит упомянуть ФЦП «Развитие транспортной системы России», включенную с 2002 г. в перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета [98], и являющуюся одной из самых крупных государственных программ по масштабам финансирования и охвату территорий.

Результаты воздействия данной программы на инвестиционную активность большинства исследуемых субъектов можно отследить сопоставлением индексов физического роста инвестиций в основной капитал с изменениями удельного веса инвестиционных вложений в транспорт (табл. 3.14).

Таблица 3.14

Влияние вложений в транспорт на инвестиционную активность в регионах

Регион	Индекс физического объема инвестиций, %	Доля вложений в транспорт, %
<i>2007 г.</i>		
Ненецкий АО	156,4	20,7 (рост в 1,6)
Ямало-Ненецкий АО	143,9	17,5 (рост в 1,4)
Иркутская обл.	147,1	48,4 (рост в 2,6)
Республика Саха	192,2	36,4 (рост в 2,6)
<i>2008 г.</i>		
Мурманская обл.	153,3	35,1 (рост в 1,9)
Ямало-Ненецкий АО	117,2	23,3 (рост в 1,3)
Республика Саха	114,0	52,1 (рост в 1,4)
<i>2009 г.</i>		
Республика Коми	124,7	49,8 (рост в 1,6)
Камчатский край	127,7	44,1 (рост в 4,6)
<i>2010 г.</i>		
Республика Карелия	117,5	36,9 (рост в 1,9)
Хабаровский край	152,2	64,5 (рост в 1,5)
Камчатский край	118,7	56,7 (рост в 1,3)
<i>2011 г.</i>		
Республика Коми	167,7	76,3 (рост в 1,3)
Мурманская обл.	138,5	23,3 (рост в 1,5)

Примечание. В таблице указаны регионы и периоды с наиболее высокой зависимостью индексов физического роста инвестиций от вложений в транспорт. Составлено автором на основе [92].

Региональный уровень регулирования в силу ограниченности ресурсов в большей мере ориентирован на косвенные методы воздействия, направленные на создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности. Среди данных методов особое место отводится налоговому регулированию.

Налоговый кодекс РФ предоставляет реальные возможности органам власти субъектов Федерации в рамках их полномочий дифференцировать налоговые ставки по региональным налогам (вплоть до освобождения) для различных категорий налогоплательщиков. К компетенции регионов относится также установление льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в региональный бюджет, не ниже уровня 13,5 % (12,5 % на период 2017–2020 гг., ст. 284 п. 1 Налогового кодекса) [99].

Из всего перечня устанавливаемых регионами льгот льгота по налогу на прибыль является наиболее ощутимой (в данном случае речь не идет о малом бизнесе, для которого устанавливаются отдельные налоговые режимы). Поэтому работа региональных органов власти в данном направлении представляет первостепенный интерес.

Ограниченность бюджетных ресурсов, о чем уже упоминалось выше, требует четкости в определении критериев или требований, предъявляемых к инвесторам (проектам), претендующим на получение государственной поддержки.

Наиболее распространенным критерием при принятии решения о предоставлении налоговых льгот выступает приоритетность проекта. Логично предположить, что статус приоритетности должен быть связан непосредственно с видами экономической деятельности, поскольку стратегии социально-экономического развития регионов в качестве приоритетов ориентируются именно на этот показатель.

Действительно большинство регионов Крайнего Севера первично ориентированы на поддержку именно конкретных видов деятельности. Однако имеются и исключения. Так, в Республике Карелия [100] при присвоении проекту статуса приоритетного равноценную значимость имеют следующие критерии: реализация проекта по приоритетному направлению экономики; реализация проекта на территории инвестиционного стимулирования; масштаб проекта (не менее 3 % от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета); реализация проекта обеспечивает создание новых рабочих мест (не менее 3 % от численности населения, постоянно проживающего в городском округе или поселении, входящем в состав соответствующего муниципального района). В Мурманской области в качестве приоритета выдвигается масштаб проекта [101]. При этом вид экономической деятельности играет определяющую роль в дифференциации масштаба: для субъектов, основным видом деятельности которых является либо добыча полезных ископаемых, либо металлургическое производство, объем инвестиций по проекту должен составлять более 1 млрд руб., для всех остальных организаций — не менее 100 млн руб.

Различаются и сами подходы к выбору видов деятельности, имеющих право на льготу.

Например, в Ненецком АО льгота предоставляется участникам КГН, осуществляющим добычу, транспортировку, хранение и складирование нефти и продуктов ее переработки [102]. Так как объем вложений в добычу в данном

регионе с 2011 г. превышает 90 % и в 2015 г. достигает 96,9 %, возникает вопрос: насколько данная поддержка оправдана?

Единственный вид деятельности — добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа, имеющий право на поддержку, выделяет Красноярский край, исключая при этом участников консолидированной группы [103].

Позиции регионов по отношению к КГН вообще заслуживает комментария как отдельный объект регулирования. В соответствии с благоприятностью условий по сравнению с другими инвесторами их можно разбить на три группы.

1. Первая группа. Преимущественное право получения льгот:

а) Ненецкий АО: льгота по налогу на прибыль — это исключительное право участников консолидированной группы [102];

б) Ханты-Мансийский АО: претендовать на льготу могут организации, осуществляющие определенные виды деятельности с указанием масштаба вложений; для КГН обозначен только вид деятельности (предоставление услуг в области добычи нефти и природного газа) без ограничений по масштабу [104];

в) Ямало-Ненецкий АО: в льготную категорию попадают организации, обеспечивающие ежегодный рост исчисленного налога на прибыль не ниже уровня, определяемого правительством округа; КГН вправе самостоятельно выбирать порядок определения ежегодного уровня роста исчисленного налога [105].

2. Вторая группа. Более жесткие условия получения льгот.

а) Республика Коми: льгота при реализации инвестиционных проектов предоставляется строго в соответствии с определенными видами деятельности; для КГН размер льготы снижен и в качестве обязательного условия обозначен прирост исчисленного налога не менее 10 % за налоговый период, за который предоставляется льгота, по отношению к среднегодовой сумме исчисленного налога за три налоговых периода, предшествующих периоду, за который предоставляется льгота [106];

б) Красноярский край: участники консолидированных группы исключены из категории льготных налогоплательщиков [103];

в) Хабаровский край: для участников КГН, претендующих на льготу, определен минимум объема инвестиций (более 10 млрд руб.), для других инвесторов требования к масштабу проекта отсутствуют; в качестве дополнительного условия установлены повышенные требования по направлению не менее 30 % денежных средств, высвобожденных от уплаты налога (для остальных инвесторов — не менее 15 %), на помощь субъектам социальной сферы [107].

3. Третья группа. Равные права.

В данном случае КГН не выделяется как отдельный субъект поддержки (Архангельская область, Республика Карелия, Мурманская область, Республика Тыва, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская, Сахалинская области, Чукотский АО) или не имеет каких-либо особых условий (Иркутская область).

Нововведением федерального законодательства является расширение налоговых льгот, предоставляемых для региональных инвестиционных проектов (РИП).¹ Особенность такого проекта состоит в том, что его реализация

¹ В соответствии с поправкой в Налоговом кодексе (п. п. 1.1 статьи 25.8 введен Федеральным законом от 23.05.2016 № 144-ФЗ) на территории всех субъектов Федерации вводится статус регионального инвестиционного проекта.

осуществляется исключительно на территории субъекта РФ единственным участником и не может быть направлена на следующие цели [99]: добыча и (или) переработка нефти, добыча природного газа и (или) газового конденсата, оказание услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата; производство подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов); осуществление деятельности, по которой применяется налоговая ставка по налогу на прибыль организаций в размере 0 %.

Объем инвестиций по региональным проектам устанавливается в размере: ≥ 50 млн руб. при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий трех лет со дня включения организации в реестр участников региональных инвестиционных проектов; ≥ 500 млн руб. при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников региональных инвестиционных проектов.

В зону наибольшего благоприятствования относительно реализации региональных инвестиционных проектов попадают девять из шестнадцати исследуемых северных субъектов: Республики Саха и Тыва; Красноярский, Камчатский, Хабаровский края; Иркутская, Магаданская, Сахалинская области; Чукотский АО. Для данных территорий прибыль, полученная от инвестиционного проекта, может быть снижена до 0 % и не должна превышать 10 % в первые пять налоговых периода (ст. 284.3, п. 3, п. п. 1). Более того, на перечисленных территориях участником регионального инвестиционного проекта может быть не только юридическое лицо, но и обособленное подразделение, не являющееся участником КГН.

Для остальных субъектов Федерации ставка может быть понижена до 10 % (ст. 284.3, п. 3, п. п. 2).

На полное освобождение по налогу на прибыль могут также претендовать участники региональных инвестиционных проектов, заключившие с органами власти специальный инвестиционный контракт¹ (ст. 284.3, п. 3, п. п. 3). Данная льгота распространяется на все субъекты Федерации.

Льготы по региональным инвестиционным контрактам нашли свое отражение в нормативных актах следующих регионов: республиках Карелия и Тыва; Мурманской, Иркутской, Магаданской и Сахалинской областях; Ханты-Мансийском и Чукотской автономных округах, Камчатском и Хабаровском краях.

Таким образом, регионы, используя свои полномочия, достаточно оперативно включились в создание благоприятных условий инвестиционной деятельности на формальном уровне. Однако практическая реализация отдельных мер государственной поддержки во многом зависит от ресурсов, которыми располагает регион (в частности, это касается финансовых мероприятий).

Логично предположить, что возможности регионов в сфере регулирования инвестиционных процессов с использованием финансовых инструментов будут определяться, в первую очередь, степенью

¹ Специальные инвестиционные контракты заключаются от имени Российской Федерации при инвестировании в отрасли промышленности в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 г. «О промышленной политике в Российской Федерации (№ 488-ФЗ) [108].

самостоятельности бюджетов. В качестве такого показателя возможно использование удельного веса в доходной части бюджета субъектов РФ безвозмездных поступлений (БП).

Критериально базируясь на данном показателе и принимая в качестве нормативного показателя среднероссийский уровень безвозмездной помощи, северные регионы можно разделить на три группы.

Первая группа — высокая степень финансовой независимости бюджетов ($БП \leq 0,9$). В данную группу попадают: Республика Коми, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Мурманская, Сахалинская области, Красноярский край (рис. 3.3)

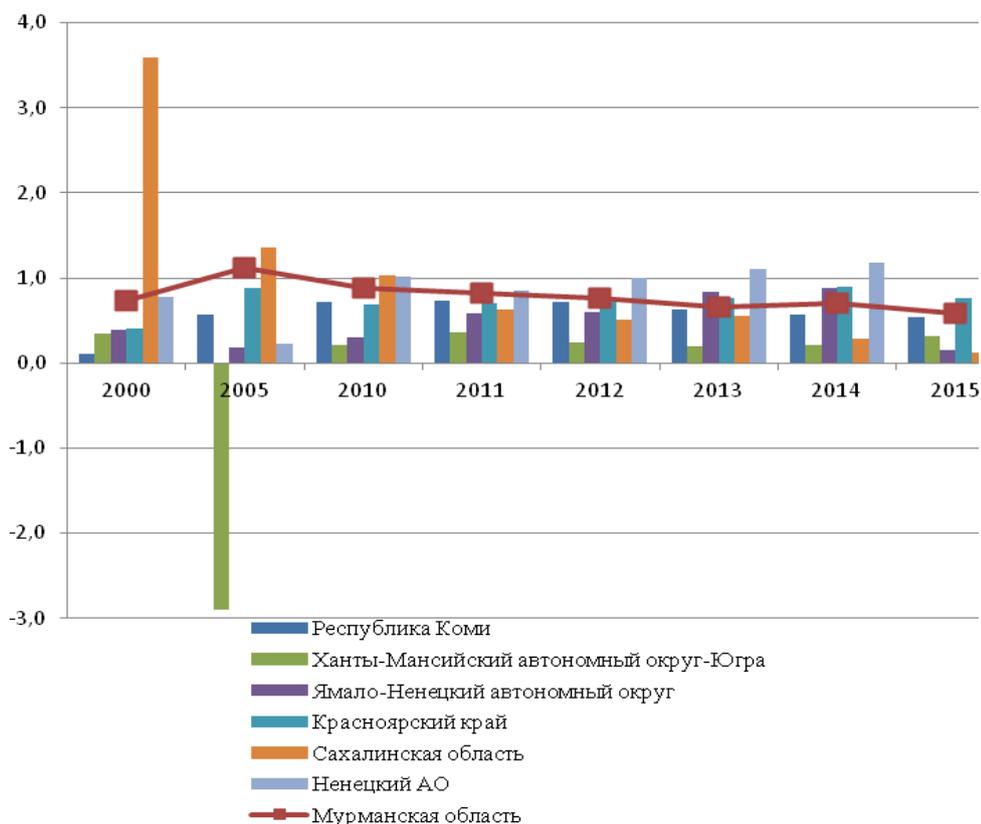


Рис. 3.3. Доля БП в доходах бюджетов регионов первой группы, %. Расчеты автора на основе [92]

Данная тенденция достаточно устойчиво сохраняется на протяжении длительного периода.

Вторая группа — среднероссийский уровень ($0,9 < БП \leq 1,1$). Ограничениям, установленным для группы, удовлетворяет только Иркутская область.

Третья группа — финансово зависимые бюджеты ($БП > 1,1$). Эта группа включает: Камчатский край, Чукотский АО, Республику Саха (Якутия), Магаданскую область, Республику Тыва, безвозмездные поступления которых

в два и более раз выше, чем среднероссийский показатель; Республику Карелия, Архангельскую область, Хабаровский край (положение последнего колеблется между второй и третьей группой) — рис. 3.4.

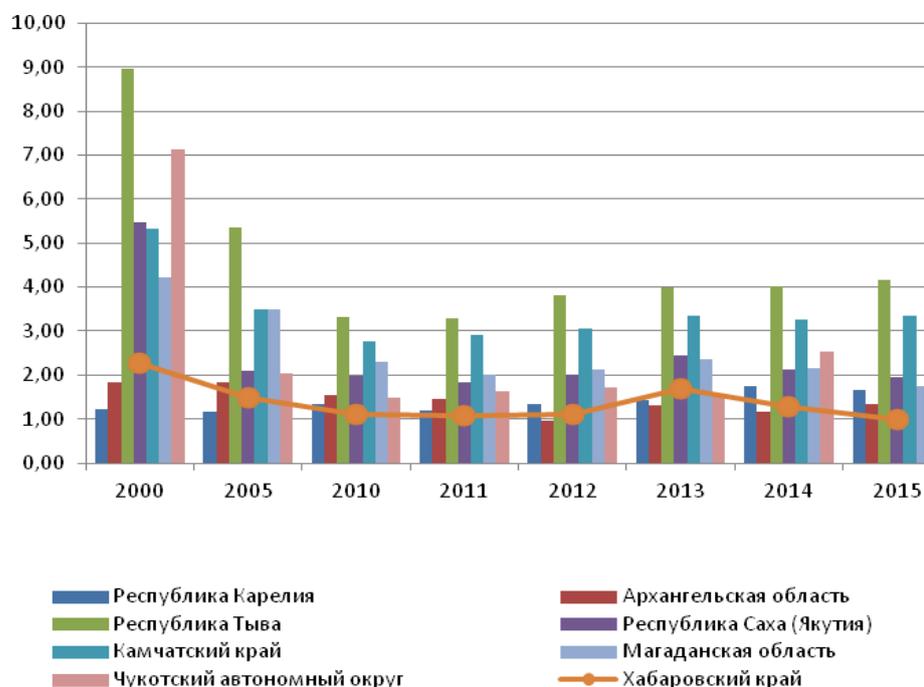


Рис. 3.4. Доля БП в доходах бюджетов регионов третьей группы, %.
Расчеты автора на основе [92]

Подобное распределение регионов по группам свойственно и при использовании в качестве критерия группировки удельного веса бюджетных инвестиций в структуре их финансирования [109]. Так, незначительным удельным весом бюджетных инвестиций (2–7 %) характеризуются практически все субъекты Федерации с высокой степенью независимости бюджетов от БП за исключением Мурманской области. Особенности названного региона являются его приграничное местоположение и, соответственно, высокая вероятность роста затрат государства на обеспечение военной безопасности.¹

С другой стороны, бюджетная зависимость регионов обуславливает высокую значимость и в инвестиционном процессе государственных инвестиций с ориентиром на федеральный уровень. Доля участия федерального бюджета

¹ Увеличение федеральных инвестиций в Мурманском регионе в 2014–2015 гг. (2013 г. — 20 %, 2014 г. — 29,5 %, 2015 г. — 33,3 %) сопровождается резким ростом инвестиционных затрат в структуре инвестиций в основной капитал на государственное управление и обеспечение военной безопасности (2013 г. — 9,9 %, 2014 г. — 20,9 %, 2015 г. — 27,9 %; удельный вес затрат на национальную оборону в федеральном бюджете 2015 г. составил 20,4 %, увеличившись на 4,6 % по сравнению с 2014 г.).

в структуре финансирования инвестиций в данной группе регионов превосходит в отдельные периоды 80 % (Республика Тыва, 2005–2007 гг.).

Базируясь на приведенных выше доводах, можно говорить об избирательности направлений при формировании приоритетов поддержки.

В регионах с низкой инвестиционной активностью [110] целевой ориентир на увеличение инвестиционных ресурсов (оптимальный уровень инвестиций — первая из перечисленных целей регулирования), т. е. ориентир на масштаб проекта, должен рассматриваться как приоритетный (Республики Карелия и Тыва, Камчатский край, Мурманская область). Соответственно, льготы должны предоставляться широкому кругу инвесторов при наличии возможностей бюджета (Мурманская область). Для регионов с низкой степенью независимости региональных бюджетов, попадающих в данную группу, в федеральном законодательстве должен быть предусмотрен более широкий перечень льгот (в данном случае ими обладают Республика Тыва и Камчатский край — возможность освобождения от налога на прибыль при реализации регионального инвестиционного проекта в течении первых пяти лет; такая льгота отсутствует у Республики Карелия).

В инвестиционно активных регионах с преобладанием в источниках финансирования инвестиций ресурсов корпоративного сектора [109] льготы должны предоставляться тщательно отобранным видам экономической деятельности (оптимальная структура инвестиций — вторая цель регулирования). Более того, при экспертизе проектов, связанных с добычей и первичной переработкой природных ресурсов, на предмет включения их в перечень проектов, претендующих на получение льготы, социальные и экономические эффекты необходимо дополнить экологическим эффектом (третья цель регулирования).

Отдельно необходимо выделить льготирование крупных компаний (в том числе и КГН). В качестве обязательного условия предоставления им льгот необходимо предусмотреть направление части высвободившихся в результате получения льготы ресурсов на социальные цели. Такая практика уже существует в Хабаровском крае.

Резервом увеличения инвестиционной активности выступают сбережения населения. Данному вопросу посвящена следующая глава

Глава 4

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ

4.1. Определение факторов, влияющих на процесс формирования сбережений

Факторы, под воздействием которых протекают сберегательные процессы, целесообразно разделить на объективные и субъективные с точки зрения отношения к субъекту сбережений. Субъективные и объективные факторы не просто влияют на формирование сбережений, но и определяют направления их дальнейшего использования. Объективные факторы главным образом влияют на уровень и возможность формировать сбережения, а субъективные на желание сберегать и выбор формы сбережений.

Объективные факторы формируются под воздействием, как правило, формальных институтов, которые закреплены законодательно и являются жестко детерминированными. Формальные институты представляют собой инструменты государственного регулирования сберегательной сферы.

Сложности исследования сберегательных процессов связаны с влиянием субъективных факторов. Субъективные факторы, влияющие на процесс сбережений, связаны с особенностями характера людей, их социальным положением в обществе, разнообразными запросами и складываются в большей степени под воздействием неформальных правил, которые обусловлены наличием (отсутствием) традиций, стереотипов, обычаев, негласных норм, опыта, знаний в сфере сбережений.

При этом формальные институты, регулирующие субъективные факторы сберегательного процесса, дополняя неформальные правила, усиливают или ослабляют мотивы населения к сбережению денежных средств [111].

Классификация факторов сберегательного процесса, а также основные институты, определяющие эти факторы, приведены в табл. 4.1.

Таблица 4.1

Факторы сберегательного процесса и основные регулирующие их институты

Фактор	Основные институты (формальные и неформальные), определяющие данный фактор
1	2
<i>Объективные факторы</i>	
Размеры доходов населения (заработная плата, пенсии, пособия по безработице и др.)	Нормативно-правовые акты, регулирующие сферу доходов населения: Трудовой кодекс [112], ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» [113], ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» [114] и др. документы
Условия налогообложения	Нормативно-правовые акты, регулирующие налоговую сферу: Налоговый кодекс РФ [20] и др. документы
Темп инфляции	ФЗ «О центральном банке РФ» [115], «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов» [116] и др. документы

Окончание таблицы 4.1

1	2
Уровень процентных ставок по депозитам и кредитам	ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [117], ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [118] и др. документы
Валютные курсы	ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» [119] и др. документы
Развитие финансовой инфраструктуры	ФЗ «О банках и банковской деятельности» [120], ФЗ «О национальной платежной системе» [121], ФЗ «О рынке ценных бумаг» [122] и др. документы
Система гарантирования организованных форм сбережений	ФЗ «О страховании вкладов физических лиц» [123], ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования РФ при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений» [124], ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» [125] и др. документы
<i>Субъективные факторы</i>	
Традиции и привычки потребления / сбережения	Неформальные и формальные институты
Финансовая культура (грамотность и образование)	Неформальные и формальные институты (нормативно-правовые акты, регулирующие систему образования и проблемы финансовой грамотности населения, например Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы [126])
Политическая стабильность и уверенность в будущем	Неформальные и формальные институты
Доверие финансовым посредникам и государственной власти	То же
Половозрастные характеристики	Независимый фактор (объективная данность)
Состав семьи	Неформальные и формальные институты (Семейный кодекс РФ [127], ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [128] и др. документы)
Место проживания	Неформальные и формальные институты
Экономические ожидания (индекс потребительских настроений: индекс текущего состояния, индекс потребительских ожиданий)	Неформальные институты
Информация	Неформальные и формальные институты (ФЗ «О средствах массовой информации» [129])

Наиболее важным фактором, оказывающим влияние на сберегательный процесс, является уровень денежных доходов населения. Размер доходов населения определяется следующими основными формальными институтами: Трудовой кодекс, ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и другие нормативно-правовые документы, регулирующие сферу доходов.

Комплементарным к доходам населения выступает такой фактор, как темп инфляции. С одной стороны, инфляция объективно уменьшает реальные доходы населения, которые выступают базой для формирования сбережений, с другой стороны, стимулирует материализацию денежных средств населения и, как следствие, снижает склонность к сбережению. Инфляция регулируется формальными институтами, такими как ФЗ «О центральном банке РФ», «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов» и другими документами.

К изменению в уровне сбережений также приводят изменения в налогообложении. Рост налогов вызывает падение дохода и, следовательно, снижение потребления и сбережения. И наоборот, доля дохода, полученная от снижения налогов, будет частично идти на сбережения населения, вызывая, таким образом, увеличение общего уровня сбережений. Основным компонентом налогов с граждан является подоходный налог. Главным нормативно-правовым актом, регулирующим налоговую сферу населения, выступает Налоговый кодекс РФ. В январе 2015 г. был введен налог на недвижимое имущество физических лиц. Отметим, что введение дополнительных налогов для населения снижает объем их доходов и отрицательно сказывается на сберегательной активности.

Изменения в формальных институтах, регулирующих налоговую сферу, могут быть направлены не только непосредственно на изменение дохода населения, но также и на развитие определенного вида сбережений. Например, в 2015 г. в законодательстве России появились нормы, дающие право гражданам получать инвестиционные налоговые вычеты, в том числе с использованием индивидуальных инвестиционных счетов [130].

Еще одним фактором, оказывающим влияние на сберегательную активность населения, является уровень процентных ставок. Чем выше процент, тем выше ожидаемый доход от вложения денежных средств. Этот фактор всегда связан с фактором безопасности, т. е. с системой гарантирования организованных сбережений. В международной практике действуют две системы страхования — формальная, или открытая, и неформальная, т. е. скрытая. Недостатком неформальной системы является зависимость от доли государственного участия в деятельности банка. Формальная система страхования банковских депозитов четко предусматривает юридические, административные, финансовые условия функционирования в ряде законодательных актов. К основным нормативно-правовым документам, обеспечивающим сохранность сбережений, можно отнести ФЗ «О страховании вкладов физических лиц», ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования РФ при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений», ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» и другие документы.

Решение проблемы активизации сберегательного процесса требует создания соответствующей современным потребностям инфраструктуры рынка

сбережений, способной обеспечить эффективное аккумулирование накоплений населения в инвестиционных целях. К основным законам, обеспечивающим развитие инфраструктуры, относятся ФЗ «О банках и банковской деятельности», ФЗ «О национальной платежной системе», ФЗ «О рынке ценных бумаг» и другие документы.

Как и в любой экономической системе, в России сберегательное поведение населения также подвержено влиянию широкого спектра факторов, носящих субъективный характер воздействия, в частности, к ним относятся: традиции потребления / сбережения, финансовая культура, политическая стабильность и уверенность в будущем, доверие и экономические ожидания, половозрастные характеристики, состав семьи, место проживания, информация.

Еще раз отметим, что если на объективные факторы сберегательного процесса оказывали влияние формальные институты, то субъективные факторы складываются под влиянием как формальных, так и неформальных институтов.

С каждым годом в России все большее распространение получает так называемый феномен потребительства, предполагающий переход к потребительской модели жизни населения. Ввиду широкого доступа к кредитным ресурсам, у населения появляется возможность покупать дорогие товары, которые для них были ранее недоступны. Постепенно мотив накопления стал замещаться ценностями потребления «здесь и сейчас», все в большей степени распространяется финансирование текущего потребления за счет кредитных ресурсов в ущерб формированию будущих сбережений. Следовательно, изменяется структура потребления / сбережения и происходит становление новых институтов, оказывающих влияние на сберегательный процесс.

Важным субъективным фактором, сдерживающим сберегательный процесс в России, выступает недоверие населения, которое приводит к тому, что сбережения граждан осуществляются преимущественно в форме наличных денег, в виде вложений в иностранную валюту или на краткосрочные депозиты банков.

Ожидания населения, связанные с будущей ситуацией на рынках товаров и услуг, тоже являются существенным фактором, так как могут оказать воздействие на текущие расходы и сбережения. Ожидания повышения цен и дефицита товаров ведут к снижению сбережений, усиливают стремление значительной части населения тратить денежные средства, приобретая, например, товары длительного пользования. И наоборот, ожидаемое падение цен и рост предложения товаров побуждают потребителей увеличивать сбережения. С целью прогнозирования поведения потребителей в российской статистике рассчитываются специальные показатели: индекс потребительских настроений и индекс потребительских ожиданий населения.

Недостаточная степень вовлеченности населения в финансовую сферу отчасти объясняется низким уровнем информированности. С одной стороны, у населения отсутствуют навыки и желание работать с информацией, с другой — информационная недостаточность, финансовая непрозрачность российской экономики повышают асимметрию информации, предопределяют несовершенство рынков.

В настоящее время информация о вопросах развития финансовых рынков и возможностей их использования для повышения благосостояния граждан не имеет системного характера и предназначена в большей степени для специалистов, работающих на этих рынках, чем для обычных граждан. Население недостаточно информировано о созданных законодательных основах

инвестирования на финансовом рынке и правовой защищенности вложений, что является негативным фактором для формирования сбережений и лимитирующим фактором развития финансовых рынков в условиях отрицательного опыта, связанного с деятельностью финансовых пирамид.

Финансовая грамотность позволяет населению максимально эффективно использовать имеющиеся денежные ресурсы и пользоваться предлагаемыми финансовыми продуктами, избегать неоправданных рисков и не попадаться в ловушки мошенников. Фактор «Финансовая грамотность» складывается под воздействием формальных и неформальных институтов в совокупности. На государственном уровне основным нормативно-правовым актом, регулирующим проблемы финансовой грамотности населения, является Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы.

Важным фактором при осуществлении сбережений выступает место проживания, прежде всего, связанное с доступностью к финансовым услугам. Кроме того, скорость реакции жителей мегаполисов на происходящие изменения институциональной среды значительно выше, чем скорость реакции проживающих в провинции. Как правило, более активное сберегательное поведение проявляет городское население в трудоспособном возрасте, чем сельское.

Состав семьи также оказывает непосредственное влияние на формирование сбережений, а именно наличие детей в семье и нетрудоспособных членов семьи увеличивает иждивенческую нагрузку, тем самым снижая возможность формировать сбережения.

Принимаемые правительством программы по пенсионному обеспечению и возрастная структура населения влияют на темпы сбережений населения (пожилые люди, как правило, во время ухода на пенсию сокращают свои финансовые активы в ущерб сбережениям).

Сегодня сберегательные процессы протекают в условиях неустойчивой, изменчивой экономической среды и экономической политики. В связи с этим возникает неясность и неуверенность в получении ожидаемого дохода, увеличивается риск потери сбережений, неизбежно происходит отмирание институтов старой системы и становление новых.

Но все же принятие решения населением о формировании сбережений зависит от совокупности факторов и от роли каждого фактора в определенный момент времени, а положительные тенденции в изменении формальных и неформальных институтов благоприятно воздействуют на формирование сбережений.

Поскольку сбережения населения носят мотивированный характер, исследование факторов и институтов, влияющих на сберегательные процессы, следует дополнить анализом формирования сбережений населения в северных регионах в сложившейся институциональной среде.

4.2. Анализ формирования сберегательных ресурсов населения в институциональной среде северных регионов

Исходя из своих потребностей и возможностей население, являясь собственником сбережений, обладает первичным правом выбора направлений, форм и методов вложения средств. Как правило, основные вложения люди склонны осуществлять в непосредственной близости от места проживания и в те объекты / инструменты, которые представляются им наиболее доступными и

надежными. В то же время фактически роль населения в процессе инвестирования весьма пассивна: оно может лишь выбирать формы вложения средств, которые предлагаются ему государством и различными финансово-кредитными институтами в сложившейся институциональной среде.

Институциональная среда имеет большое влияние на развитие сберегательных процессов. Совокупность формальных и неформальных институтов, сложившаяся в обществе на определенный момент времени, оказывает существенное влияние на сберегательные процессы, способствуя или же, наоборот, препятствуя им. Степень развития институциональной среды влияет на формирование институционального доверия, уровень которого особенно важен для формирования организованных сбережений в российских условиях [131].

Для России характерна тенденция потери доверия населения к рыночным преобразованиям, проводимым в стране. Стабильно самый высокий уровень доверия из всех финансовых институтов у населения по-прежнему наблюдается в отношении банков, несмотря на то что доля граждан России, доверяющих банкам, за год снизилась с 67 до 60 %. Уровень доверия страховым компаниям снизился на 5 п. п. — до 35 %. Наиболее существенно снизился уровень доверия к негосударственным пенсионным фондам: если в июле 2016 г. он составлял 24 %, то в текущем году сократился до 15 %. Доверие к инвестиционным компаниям и микрофинансовым организациям практически не изменилось. Снижение уровня доверия в обществе к институтам денежно-кредитной сферы препятствует не только формированию организованных сбережений и функционированию финансовой системы, но и экономическому развитию страны в целом (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Индекс доверия финансовым институтам [132]

Уровень доверия	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Ноябрь 2015 г.	Июль 2016 г.	Июль 2017 [133, 134]
Банкам	64	78	74	59	67	60
Страховым компаниям	35	41	38	34	40	35
Инвестиционным компаниям	17	19	19	16	18	17
Микрофинансовым организациям	14	13	11	11	8	5
Негосударственным пенсионным фондам	19	19	19	22	24	15

Для оценки изменений в отношении населения к формированию сбережений и к изменению личного материального положения целесообразно использовать индексы финансовых или потребительских настроений (табл. 4.3).

Анализируя динамику индексов, характеризующих мнение населения о личном материальном положении и конъюнктуре рынка товаров и сбережений, можно сделать вывод, что у населения появились надежды на позитивные изменения в экономике в ближайшей перспективе. После резкого отрицательного скачка в 2015 г. по всем индексам наблюдается положительная тенденция роста. Максимальный рост с 2015 г. показала оценка населением благоприятности условий для совершения крупных покупок и формирования сбережений.

Таблица 4.3

Индексы, характеризующие мнение населения о личном материальном положении и конъюнктуре рынка товаров и сбережений в 2010–2017 гг. [135]

Год	Индекс текущего личного материального положения	Ожидаемые изменения личного материального положения через год	Благоприятность условий	
			для крупных покупок	для сбережений
2010	-15	-4	-26	-41
2011	-14	-4	-23	-40
2012	-12	-2	-19	-35
2013	-11	-2	-18	-34
2014	-9	-6	-19	-36
2015	-14	-14	-39	-47
2016	-14	-11	-37	-44
2017	-11	-4	-28	-36

Несмотря на более оптимистические ожидания населения в 2016 г., сбережения населения в среднем по России и в северных регионах показали отрицательную динамику. Исключением выступил Ямало-Ненецкий АО, в котором доля сбережений в структуре доходов увеличивалась с 2012 г.

Если рассматривать весь исследуемый период с 2010 по 2016 гг., то в разрезе северных регионов имеют место скачкообразные колебания объемов сбережений, что может быть вызвано неуверенностью населения в постоянстве ожидаемого дохода, а также различиями представлений об уровне благосостояния. Устойчивое снижение объемов сбережений наблюдалось только в трех северных регионах: Ненецком АО, Архангельской области, Республике Тыва. При этом стабильное повышение сберегательной части доходов в период 2010–2016 гг. не проявилось ни в одном северном регионе (табл. 4.4).

Как уже отмечалось выше, сберегательное поведение населения в различных регионах характеризуется дифференциацией институтов и территориальных факторов социально-экономического развития, оказывающих влияние на процесс формирования сбережений. Помимо общих институтов и факторов, определяющих сберегательную активность населения в стране, для северных регионов России можно выделить специфические. Прежде всего, это ФЗ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [136], который регулирует уровень доходов населения. Трудовые договоры с работниками Крайнего Севера и приравненных к нему местностей регулируются ст. 313–327 Трудового кодекса РФ, цель которых компенсировать разницу в затратах труда и стоимости жизни по сравнению с европейской частью России, что также должно отражаться на сберегательной активности северян.

Но на практике наличие специфических институтов, влияющих на уровень доходов и сберегательную активность населения, не отражается в полной мере как на получении населением повышенных доходов за счет северных надбавок, так и на возможности северян формировать сбережения.

Таблица 4.4

Динамика сбережений населения в северных регионах, %

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация	20,7	16,2	14,7	14,7	12,9	18,1	15,7
Республика Карелия	24	18,7	18,2	14,2	10,7	16,2	12,9
Республика Коми	26,3	20,7	20,1	19,8	18,6	24	22,5
<i>Ненецкий АО</i>	<i>60,2</i>	<i>57,5</i>	<i>57,4</i>	<i>56,5</i>	<i>51,4</i>	<i>51,9</i>	<i>50,6</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>28,3</i>	<i>22,9</i>	<i>20,2</i>	<i>20,4</i>	<i>19,8</i>	<i>18,9</i>	<i>15</i>
Мурманская обл.	22,5	18,4	18,6	18,9	14,7	18,7	15,2
Ханты-Мансийский АО	26,6	23	21,6	19,8	20,2	24	23,6
Ямало-Ненецкий АО	35,3	35,7	34,6	36,2	36,7	40,8	41,7
<i>Республика Тыва</i>	<i>46</i>	<i>42,9</i>	<i>40,2</i>	<i>39,9</i>	<i>38,1</i>	<i>37,7</i>	<i>33,1</i>
Красноярский край	20,7	17,1	12,1	13	7,8	17,7	16,5
Иркутская обл.	26,6	20,9	19,3	19,3	16,7	24,6	19,5
Республика Саха (Якутия)	22,4	23,2	23,5	22,7	19,6	21	17,6
Камчатский край	32,9	28,9	27,4	27,6	25,8	29	24,8
Хабаровский край	24,5	18	14,4	15,1	12,1	17,4	13,8
Магаданская обл.	34,6	29,7	31	31,1	30,9	34,6	29,5
Сахалинская обл.	17	11,9	7,5	16,7	18,7	20,8	18
Чукотский АО	41,8	44,3	47,4	50	54	54,4	52,7

Примечания: 1. Сбережения рассчитаны в структуре дохода.

2. Рассчитано автором на основе [90].

Денежные доходы населения в большинстве северных регионов в абсолютном выражении действительно выше (табл. 4.5), чем по России в целом, но их покупательная способность (количество наборов прожиточного минимума в среднедушевых доходах) — а следовательно, возможность формировать сбережения — ниже или равна среднероссийскому значению (табл. 4.6).

Таблица 4.5

Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб. [90]

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация	19,0	20,8	23,2	25,9	27,8	30,5	30,7
Республика Карелия	16,0	17,5	20,1	21,5	22,9	25,7	25,7
<i>Республика Коми</i>	<i>22,3</i>	<i>23,9</i>	<i>27,0</i>	<i>29,3</i>	<i>30,8</i>	<i>32,5</i>	<i>31,5</i>
<i>Ненецкий АО</i>	<i>52,3</i>	<i>54,6</i>	<i>62,3</i>	<i>66,3</i>	<i>66,5</i>	<i>70,9</i>	<i>70,0</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>19,6</i>	<i>21,5</i>	<i>23,1</i>	<i>24,8</i>	<i>28,0</i>	<i>31,1</i>	<i>31,0</i>
<i>Мурманская обл.</i>	<i>24,0</i>	<i>25,3</i>	<i>28,9</i>	<i>32,9</i>	<i>34,1</i>	<i>36,8</i>	<i>36,1</i>
<i>Ханты-Мансийский АО</i>	<i>32,4</i>	<i>33,9</i>	<i>36,3</i>	<i>39,3</i>	<i>41,5</i>	<i>44,5</i>	<i>44,2</i>
<i>Ямало-Ненецкий АО</i>	<i>43,4</i>	<i>46,8</i>	<i>52,6</i>	<i>58,0</i>	<i>61,3</i>	<i>66,8</i>	<i>67,5</i>
Республика Тыва	10,2	11,0	12,0	13,5	14,1	15,2	14,1
Красноярский край	18,3	20,1	22,5	24,9	24,8	27,1	28,0
Иркутская обл.	15,1	16,0	17,8	19,4	20,2	22,4	22,3
<i>Республика Саха (Якутия)</i>	<i>23,1</i>	<i>25,6</i>	<i>28,7</i>	<i>31,5</i>	<i>34,2</i>	<i>37,8</i>	<i>38,9</i>
<i>Камчатский край</i>	<i>27,0</i>	<i>29,0</i>	<i>31,8</i>	<i>35,4</i>	<i>37,0</i>	<i>41,0</i>	<i>41,1</i>
<i>Хабаровский край</i>	<i>22,5</i>	<i>23,8</i>	<i>25,7</i>	<i>29,4</i>	<i>31,7</i>	<i>36,6</i>	<i>37,5</i>
<i>Магаданская обл.</i>	<i>27,8</i>	<i>30,5</i>	<i>36,6</i>	<i>42,5</i>	<i>45,8</i>	<i>50,2</i>	<i>50,8</i>
<i>Сахалинская обл.</i>	<i>30,7</i>	<i>32,3</i>	<i>32,7</i>	<i>40,0</i>	<i>44,7</i>	<i>49,6</i>	<i>49,6</i>
<i>Чукотский АО</i>	<i>38,1</i>	<i>43,0</i>	<i>48,5</i>	<i>52,7</i>	<i>57,3</i>	<i>61,6</i>	<i>63,9</i>

Таблица 4.6

Соотношение среднедушевых денежных доходов
и величины прожиточного минимума

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация	3,2	3,3	3,5	3,5	3,4	3,1	3,1
<i>Республика Карелия</i>	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1
<i>Республика Коми</i>	2,9	2,9	3,3	3,1	2,9	2,9	2,6
Ненецкий АО	4,6	4,5	5	4,3	4	3,8	3,6
<i>Архангельская обл.</i>	2,7	2,8	2,8	2,4	2,5	2,4	2,5
<i>Мурманская обл.</i>	2,9	2,9	3,1	3,3	2,9	2,7	2,6
Ханты-Мансийский АО — Югра	3,6	3,6	3,8	3,6	3,4	3,1	2,9
Ямало-Ненецкий АО	4,3	4,4	4,8	4,6	4,3	4,2	4
<i>Республика Тыва</i>	1,8	1,8	1,9	1,7	1,6	1,6	1,4
<i>Красноярский край</i>	2,8	2,9	2,9	3	2,7	2,5	2,6
<i>Иркутская обл.</i>	2,7	2,6	2,7	2,5	2,3	2,3	2,2
<i>Республика Саха (Якутия)</i>	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5
<i>Камчатский край</i>	2,2	2,3	2,4	2,5	2,3	2,3	2,1
<i>Хабаровский край</i>	2,6	2,6	2,7	2,9	2,8	2,7	2,9
<i>Магаданская обл.</i>	3	3	3,3	3	3	2,9	2,6
Сахалинская обл.	3,4	3,3	3,3	3,6	3,7	3,6	3,7
Чукотский АО	3,5	3,8	4	3,6	4,2	3,7	2,7

Примечание. Рассчитано автором на основе [90].

Повышенными возможностями для формирования сбережений (соотношение доходов с прожиточным минимумом было выше 3) обладает только население Ненецкого, Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов и Сахалинской области (табл. 4.6).

Более того, анализ данных о темпах прироста среднедушевых денежных доходов населения показывает их резкое замедление, и даже снижение в отдельных северных регионах (табл. 4.7), в последние годы, что, безусловно, в будущем также негативно отразится и на возможности формировать сбережения.

Особенностью процесса сбережения средств в северных регионах является наличие высокой доли неорганизованных сбережений в общей структуре сбережений. В большинстве исследуемых регионов доля сбережений, которые находятся вне организаций банковской системы и инвестиционных институтов, превышает долю неорганизованных сбережений в целом по России в разы (табл. 4.8).

Из северных регионов выделяются Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа, которые имеют наибольшие среднедушевые денежные доходы и высокую долю сбережений в структуре использования денежных доходов. Население этих регионов в большей степени ориентировано на неорганизованные формы сбережений. Теоретически одним из факторов, определяющих количество денег на руках у населения в рыночных условиях, является трансакционный мотив предпочтения ликвидности, связанный с необходимостью обеспечивать текущие потребительские расходы. Но в данных регионах это связано, прежде всего, с низкой долей постоянных жителей в

структуре населения ввиду преобладания вахтового метода работы на их территории. Также низкая плотность расселения увеличивает радиусы обслуживания и тем самым делает недоступными для части населения различные услуги, в том числе финансовые. Республика Тыва также выделяется высокой долей неорганизованных сбережений.

Таблица 4.7

Темп прироста среднедушевых денежных доходов населения, %

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация	12,4	9,6	11,7	11,7	7,1	9,7	0,9
Республика Карелия	18,9	9,3	14,3	7,2	6,7	12,1	0,1
Республика Коми	10,6	7,5	13,0	8,5	5,1	5,5	-3,1
Ненецкий АО	7,2	4,5	14,1	6,3	0,3	6,6	-1,3
Архангельская обл.	11,9	9,4	7,9	7,1	13,2	11,0	-0,2
Мурманская обл.	13,7	5,2	14,3	13,8	3,8	7,9	-2,0
Ханты-Мансийский АО	-1,1	4,8	7,1	8,1	5,6	7,2	-0,8
Ямало-Ненецкий АО	9,7	7,9	12,4	10,4	5,5	9,0	1,1
Республика Тыва	4,3	7,9	9,6	12,1	4,5	8,3	-7,5
Красноярский край	10,2	10,3	11,8	10,6	-0,5	9,3	3,4
Иркутская область	11,8	6,0	11,3	9,0	4,1	11,0	-0,8
Республика Саха (Якутия)	8,5	11,0	12,0	9,8	8,5	10,5	3,0
Камчатский край	19,6	7,2	9,7	11,4	4,7	10,8	0,1
Хабаровский край	17,9	5,7	8,1	14,4	7,9	15,5	2,3
Магаданская обл.	15,0	9,5	20,3	16,0	8,0	9,4	1,2
Сахалинская обл.	11,4	5,0	1,4	22,2	11,8	11,0	0,03
Чукотский АО	8,7	12,9	12,7	8,6	8,8	7,6	3,7

Примечание. Рассчитано автором на основе [90].

Таблица 4.8

Доля неорганизованных сбережений в структуре сбережений, %

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Российская Федерация	11,1	9,9	0	4,8	1,6	2,2	4,5
Республика Карелия	53,8	75,4	49,5	31	31,8	17,9	26,4
Республика Коми	38,8	47,8	44,8	37,9	38,7	23,3	32,4
Ненецкий АО	88	84,5	89,9	88,8	90,5	83	90,7
Архангельская обл.	31,1	34,9	30,2	30,9	32,3	29,3	9,3
Мурманская обл.	48,9	58,7	50	41,8	43,5	28,9	35,5
Ханты-Мансийский АО — Югра	48,1	58,3	36,1	48	37,6	21,7	42,4
Ямало-Ненецкий АО	66,1	54,1	63,5	72,5	76,8	56,6	76,5
Республика Тыва	76,1	82,3	92,8	81,5	68,8	56,8	71,6
Красноярский край	25,6	29,8	10,7	16,2	34,6	32,1	25,5
Иркутская обл.	35	40,2	30,1	28,5	29,3	16,3	14,9
Республика Саха (Якутия)	36,6	44,4	51,1	43,2	37,2	25,2	36,9
Камчатский край	27,4	28,4	26,6	22,5	25,2	10,3	19,8
Хабаровский край	17,6	7,8	9,7	0,7	7,4	3,5	9,4
Магаданская обл.	36,1	37,4	29,7	29,3	27,8	21,1	27,1
Сахалинская обл.	2,9	17,6	110,7	10,2	21,9	15,4	21,7
Чукотский АО	84	79,7	75,9	75,2	91,9	81,1	87,1

В целом относительно выбора формы сбережений можно отметить, что в северных регионах преобладает прослойка населения с консервативными предпочтениями. Это связано, прежде всего, с изменениями в возрастной структуре населения северных регионов (увеличивается доля пенсионеров в общей численности населения), в том числе со снижением финансирования государством программы переселения северян [137].

Подводя итог исследованию процесса формирования сбережений у населения северных регионов, обозначим две негативные особенности: 1) значительная часть сбережений населения тезаврируется в форме наличности; 2) постоянно снижающаяся покупательная способность доходов населения сдерживает процесс формирования сбережений.

Для решения обозначенных проблем необходимо обеспечить сбалансированность денежных доходов и цен потребительского рынка, развивать финансовую инфраструктуру, в том числе через развитие удаленной идентификации и дистанционных финансовых сервисов, а также разрабатывать новые перспективные механизмы вовлечения сбережений населения в финансовую систему региона для последующей трансформации в инвестиции.

4.3. Перспективные направления привлечения и эффективного использования сбережений населения в целях регионального развития

Наличие внутренних источников развития выступает одной из базовых предпосылок жизнедеятельности любой экономики, поскольку обеспечивает ее независимость от внешних ресурсов, а также целостность и свободу выбора траектории развития. Но наличие определенного ресурса в регионе не является достаточным основанием для его функционирования: требуется механизм преобразования ресурса в конкретную производительную силу.

К основным механизмам (инструментам) трансформации сбережений в инвестиции относятся: банковские вклады, негосударственные пенсионные фонды, ипотечное кредитование, выпуск ценных бумаг региональными органами власти, реализация инвестиционных проектов субъектами малого бизнеса, кредитная кооперация. Подробная характеристика и оценка механизмов трансформации сбережений в инвестиции была представлена в статье «Инвестиционный потенциал населения и возможности его использования в северных регионах России» [138].

Возможность использования таких механизмов как банковские вклады, негосударственные пенсионные фонды, ипотечное кредитование в северном регионе низкая, что объясняется следующими причинами (табл. 4.9).

С позиции региона сбережения населения в форме вкладов являются малоуправляемым источником инвестиционных ресурсов, которые очень сложно направить на воспроизводственные процессы в регионе. Только развитие региональных банков может способствовать более активному использованию аккумулируемых средств на территории региона.

Кроме коммерческих банков, трансформацию сбережений населения в инвестиции осуществляют и другие финансовые посредники — инвестиционные фонды, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, но с точки зрения управляемости они также малодоступны. Более того, НПФ ограничены законом в выборе объектов для инвестирования средств, и, следовательно, таких объектов может не оказаться на территории региона [139].

Таблица 4.9

Основные механизмы привлечения сбережений
в инвестиционную сферу и их характеристика

Механизм привлечения сбережений в инвестиционную сферу	Характеристика ресурса по сроку привлечения, сохранности, месту аккумулирования и использования по отношению к региону и уровню доходности	Вероятность использования в северном регионе
Банковские вклады	Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный Система страхования вкладов Аккумулируются в регионе, используются внутри и вне региона Низкий доход	Низкая (развитие региональных банков способствует использованию аккумулируемых средств на территории региона)
Негосударственные пенсионные фонды	Долгосрочный ресурс Система гарантирования пенсионных накоплений (с 1 января 2015 г.) Аккумулируются в регионе, используются внутри и вне региона Отсроченный доход	Низкая (для диверсификации рисков введены ограничения по доле средств, размещаемых в определенные активы)
Ипотечное кредитование	Долгосрочный ресурс Защита от инфляции Аккумулируются в регионе, используются внутри и вне региона Увеличение благосостояния в будущем	Низкая
Выпуск ценных бумаг региональными органами власти (возможно формирование инвестиционного фонда)	Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный Гарантия сохранности средств государством Аккумулируются и используются внутри региона Повышенный доход	Высокая
Реализация инвестиционных проектов субъектами малого бизнеса	Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный Гарантия сохранности отсутствует (риски принимает на себя предприниматель) Аккумулируются и используются внутри региона Ожидаемый доход, предпринимательский риск	То же
Кредитная кооперация	Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный Кооперативы обязаны вступать в саморегулируемую организацию в течение 3 мес. с момента организации, а это гарантирует возврат 700 тыс. государством Аккумулируются и используются внутри региона Повышенный доход	Высокая (в отличие от банков используют средства для взаимного финансирования и не могут вкладывать напрямую в бизнес-проекты)

Примечание. Составлено автором.

В условиях северных регионов механизм ипотечного кредитования не всегда позволяет использовать привлеченные средства для активизации жилищного строительства в самом регионе, поскольку население северных регионов активно участвует в долевом строительстве жилья на территории других регионов с более благоприятными климатическими условиями.

Для исправления этой ситуации требуется разработка муниципальных и региональных программ по использованию средств населения для жилищного строительства на территории региона с выделением конечных целей, определенных объектов инвестирования, способов и условий аккумулирования средств.

С точки зрения ресурсного обеспечения инвестиционного процесса в регионе альтернативным механизмом является кредитная кооперация, которая, опираясь на сбережения местного населения, может создавать благоприятные условия для развития региона. Кроме сбережений согласно п. 6 ст. 6 ФЗ «О кредитной кооперации» [140] кредитные кооперативы вправе привлекать средства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, кредитных организаций и иных юридических лиц в случае, если учредительными документами указанных юридических лиц предусмотрено финансирование кредитных кооперативов. Но такой подход требует активного участия муниципальной и региональной власти, которая не только будет поддерживать все начинания, связанные с организацией мелкого кредитования, но и непосредственно участвовать в создании организаций мелкого кредита, направляя муниципальные и региональные средства наряду со сбережениями населения.

Важным направлением инвестирования сбережений населения является вложение в собственный бизнес. Такой механизм предполагает непосредственное инвестирование и совпадение интересов сберегателя и инвестора. Однако моноотраслевая структура экономики северных регионов, которая характерна для территорий с повышенной долей в ВРП добывающей и нефтегазовой промышленности, отнюдь не стимулирует к росту деловой активности сектора малого предпринимательства.

Еще одним возможным механизмом активизации инвестиционной деятельности на территории региона за счет сбережений населения является *выпуск ценных бумаг региональными органами власти*, условия эмиссии и размещения которых регулируются ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» [141]. Основное преимущество этого механизма в том, что он позволяет направлять сбережения населения в инвестиционные проекты на местах, снижая нагрузку на бюджет. В настоящее время механизм привлечения сбережений посредством ценных бумаг стал активно использоваться на уровне Федерации. В апреле 2017 г. стартовали продажи облигаций федерального займа для населения, предназначенные для компенсации дефицита бюджета [142]. Поэтому, скорее всего, в самое ближайшее время начнется активное использование данного механизма на региональном уровне.

Таким образом, региональные органы власти северных регионов не имеют объективных возможностей влиять на все существующие механизмы трансформации сбережений в инвестиции, поскольку деятельность большинства финансовых посредников, обеспечивающих процесс трансформации сбережений в инвестиции, в основном регулируется федеральным и отраслевым законодательством.

Сегодня на федеральном уровне уже разработаны и действуют программы по стимулированию сбережений населения, направленные, в первую очередь, на повышение финансовой грамотности и на процесс формирования сбережений. К ним относятся проект «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», принятый правительством Российской Федерации в 2011 г., и Национальная стратегия повышения финансовой грамотности 2017–2023 гг. Главным недостатком Программы «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» является ее точечный характер — в проекте на постоянной основе принимают участие только девять регионов России (один северный — Архангельская область). Хотя этот недостаток планируется нивелировать в рамках Национальной стратегии повышения финансовой грамотности — распространить опыт пилотных регионов на все субъекты РФ. Для улучшения взаимодействия на региональном уровне планируется составить региональные программы повышения уровня финансовой грамотности населения (или региональные программы с иным наименованием, направленные на повышение финансовой грамотности населения и защиту прав потребителей финансовых услуг) [143].

Отметим, что все же перечисленные выше программы направлены в основном на первый этап процесса трансформации сбережений в инвестиции (рис. 4.1) — формирование непосредственно сбережений и управление личными финансами, в то время как активизация процесса трансформации сбережений в инвестиции предполагает ещё и этап непосредственного инвестирования средств посредством различных механизмов.

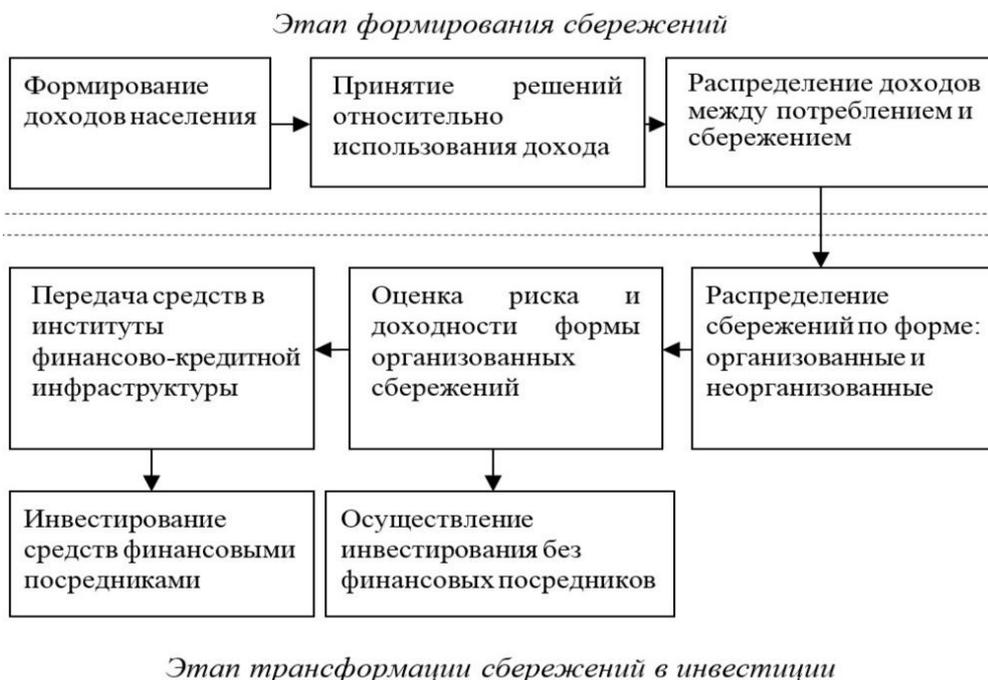


Рис. 4.1. Процесс трансформации сбережений в инвестиции

Поэтому представляется целесообразным разработать комплексную целевую стратегию «Активизация процессов трансформации сбережений в инвестиции в России и ее регионах» на федеральном уровне (с последующей разработкой региональных программ), объединяющую как мероприятия по стимулированию этапа формирования сбережений, так и мероприятия по их дальнейшей трансформации в инвестиции. Необходимость разработки комплексной программы по активизации процесса трансформации сбережений в инвестиции подтверждается ситуацией, складывающейся в сберегательной сфере северных регионов. Эти регионы характеризуются значительными объемами неорганизованных сбережений и низкой степенью вовлеченности средств населения в региональный инвестиционный процесс.

В целом для расширения использования средств населения как источника инвестирования необходимы:

- 1) улучшение макроэкономической среды (снижение инфляции, безработицы, рост доходов населения и др.);
- 2) совершенствование институциональных основ финансового посредничества;
- 3) повышение финансовой грамотности (например, создание центров финансовой грамотности в регионах);
- 4) развитие консультационных финансовых услуг;
- 5) оптимизация налогообложения на долгосрочные (свыше 3 лет) вложения в ценные бумаги, коллективные инвестиции;
- 6) развитие дистанционных и цифровых финансовых услуг (компенсация снижения физического доступа к финансовым услугам в территориально удаленных регионах страны);
- 7) повышение склонности граждан к созданию «длинных денег» путем предложения различных выгодных альтернативных вариантов инвестирования;
- 8) развитие сети региональных офисов финансового омбудсмена¹ и распространение информации о нем среди населения;
- 9) увеличение доверия к финансовым институтам и усиление их надежности;
- 10) создание правовых и организационных предпосылок для работы со средствами населения на муниципальном и региональном уровнях;
- 11) осуществление государственного контроля за деятельностью финансовых и инвестиционных институтов, работающих со средствами населения, по обеспечению надежной гарантии защиты прав и интересов собственников вложенных средств.

Перечисленные меры по активизации процессов трансформации сбережений в инвестиции должны применяться комплексно и на всех уровнях управления, они также могут служить ориентиром для разработки стратегии «Активизация процессов трансформации сбережений в инвестиции в России и ее регионах».

¹ Финансовый омбудсмен (или общественный примиритель на финансовом рынке) — это орган внесудебного рассмотрения споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами — физическими лицами. В России должность финансового омбудсмена была введена Ассоциацией российских банков (АРБ) и существует с 1 октября 2010 г.

Глава 5

ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК РЕЗУЛЬТИРУЮЩЕГО ПОКАЗАТЕЛЯ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

5.1. Подходы к содержанию и управлению финансовым потенциалом региона

В настоящее время Россия представляет собой совокупность крайне различающихся между собой по уровню экономического развития регионов. И эти различия все более углубляются. Основная причина в том, что при ослаблении достаточной поддержки со стороны федерального центра некоторым регионам приходится проводить самостоятельную социально-экономическую политику. В связи с этим становятся все более актуальными задача определения внутренних резервов и факторов экономического развития, задача качественной оценки потенциальных и реальных региональных возможностей в целях эффективного управления финансовыми ресурсами территорий, формирования эффективной и адекватной региональной политики. Повышение эффективности управления региональными социально-экономическими процессами, совершенствование используемых финансовых методов (финансовых регуляторов) обеспечения устойчивости развития экономики региона становятся одним из стратегических приоритетов развития РФ.

Используемые в России на протяжении последних десятилетий инструменты государственного финансового регулирования были направлены, в первую очередь, на повышение управляемости региональными процессами и централизацию финансовых потоков [144]. Такая политика привела к финансовой зависимости территорий от федерального центра, неспособности региональных органов власти в полной мере реализовывать финансовый потенциал субъектов РФ, снижению интереса к поиску форм и методов повышения финансовой привлекательности регионов. Сложившиеся финансовые механизмы в регионах ориентированы в основном на наполнение бюджета, в том числе за счет безвозмездных перечислений с вышестоящих уровней. Инструментам повышения ресурсной базы, формирования развитой финансовой инфраструктуры и достижения финансовой независимости региона уделяется недостаточное внимание. Следует отметить также существенную региональную асимметрию [145], которая выражается в неравномерной обеспеченности регионов финансовыми ресурсами.

В то же время финансовые ресурсы являются одним из главных факторов обеспечения устойчивого развития экономики региона. В современных условиях их поиск во многом затруднен неблагоприятными макроэкономическими условиями, ограниченностью бюджетных средств, трудностями привлечения иностранных инвестиций. В этих условиях возрастает значение правильности принятия региональными органами власти решений, связанных с распределением ограниченных финансовых ресурсов, выбором наиболее действенных форм финансовой поддержки, использованием наиболее эффективных методов привлечения дополнительных финансовых ресурсов, оптимизацией механизмов горизонтального и вертикального выравнивания.

Особенно важным решение данных задач представляется для регионов, которые характеризуются значительной удаленностью от федерального центра, наличием большого количества ресурсоемких отраслей и производств, высокой степенью социальной незащищенности населения. Это северные и приравненные к северным субъекты РФ, неоднородные как по уровню социально-экономического развития [146], так и по потенциалу формирования финансовых ресурсов.

Финансовый потенциал становится в настоящее время одним из важнейших элементов экономического потенциала в России.

Актуальность оценки финансового потенциала территорий определяется тем, что от его динамики, объема и качества зависит уровень развития территории, стабильность политической ситуации, условия жизни населения, а также возможность государственного финансового регулирования социально-экономических процессов посредством финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти региона (см., например, [147, 148]).

Следует отметить, что в настоящее время не существует единого определения понятия «финансовый потенциал региона», применяются различные подходы к определению сущности и состава финансового потенциала.

По нашему мнению, региональный финансовый потенциал необходимо определять как совокупность количественных и качественных характеристик, включающих совокупный объем аккумулированных на территории региона финансовых ресурсов, в состав которых входят финансовые ресурсы бюджетной системы, ресурсы региональной банковской системы, собственные средства предприятий, привлеченные ресурсы и сбережения населения. В более общем значении под финансовым потенциалом региона можно понимать предпосылки к региональному экономическому развитию за счет формирования, привлечения и использования финансовых ресурсов в различных секторах регионального хозяйства.

Финансовый потенциал включает в себя финансовые ресурсы, которыми регион располагает в настоящее время, и финансовые ресурсы, которые могут быть привлечены для обеспечения финансовой устойчивости региона.

Для определения и прогнозирования величины финансового потенциала в качестве составляющих его элементов предложено выделять бюджетно-налоговый потенциал, финансовый потенциал населения, финансовый потенциал коммерческих и некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории региона, и потенциал финансово-кредитной системы региона с учетом внешних инвестиций и кредитных ресурсов (см. подробнее [149]).

Финансовый потенциал реализуется в целях обеспечения регионов необходимыми финансовыми ресурсами — собственными, заемными и полученными в порядке перераспределения, стимулирования субъектов финансовой системы к увеличению финансовых потоков, контроля за процессом формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, страхования от возможных угроз.

Управление финансовым потенциалом базируется на системе принципов и методов разработки, принятия и реализации управленческих решений, направленных на формирование финансового потенциала и повышение эффективности его использования всеми субъектами экономики — государством, регионами, отдельными предприятиями и организациями, домашними хозяйствами. В то же время управление финансовым потенциалом представляет

собой комплексное воздействие на его элементы, направленное на повышение эффективности его использования, достижение финансовой самодостаточности, экономической устойчивости и стабильности в стране и ее регионах, а также повышение благосостояния граждан и качества их жизни. Управление финансовым потенциалом должно осуществляться непрерывно с учетом особенностей данного региона и текущего момента, а также с учетом воздействия внешних факторов.

Финансовый потенциал необходимо оценивать, а также управлять им через федеральные и региональные органы власти в целях разработки и реализации финансово обеспеченных стратегий устойчивого социально-экономического развития.

Оценка финансового потенциала является одним из базисов при принятии управленческих решений в области региональных финансов.

В настоящий момент, несмотря на широкий перечень полномочий, переданных регионам, спектр инструментов региональных органов в области принятия управленческих финансовых решений и использования финансовых рычагов в России достаточно ограничен (см. главу 2). Это обусловлено низким уровнем финансовой самостоятельности органов власти субъектов РФ (см. подробнее [150]).

С середины 2000-х гг. объем полномочий, возлагаемых на региональный уровень, неуклонно возрастал. Только за последние десять лет регионам было передано более шестисот полномочий, причем многие из них не были финансово обеспечены (более подробно см. глава 2). До настоящего момента по многим из них не определены источники финансирования: непонятно, должны ли выделяться средства на их реализацию из бюджетов субъектов РФ или же из федерального бюджета. При этом не способствует повышению региональной финансовой обеспеченности ограниченный потенциал формирования доходной базы: перечень региональных налогов (налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес) в настоящий момент очень узок и диапазон принятия решений по ним на уровне субъекта РФ ограничен налоговым законодательством, продолжается тенденция к концентрации в федеральном бюджете поступлений от наиболее значительных налогов, снижается потенциал получения налоговых доходов за счет использования схем изменения прописки крупных промышленных предприятий.

Сохраняется высокая зависимость региональных бюджетов от бюджетных кредитов с вышестоящего уровня, межбюджетных трансфертов. Региональные бюджеты активно наращивают общую задолженность, в 2016 г. она превысила 2,3 млрд руб. [151], и, по прогнозам ведущих аналитических институтов, она будет только увеличиваться (например, по оценке международного рейтингового агентства Standard & Poor's в 2016–2019 гг. долги российских регионов вырастут на 50 %). При этом количество регионов-доноров сокращается (за последние пятнадцать лет их количество в России снизилось с 20 до 13).

У региональных органов власти в России практически отсутствует возможность использования нефискальных монетарных финансовых рычагов. Это обусловлено спецификой реализуемой в России единой государственной денежно-кредитной политики Центрального банка РФ и отсутствием реальных полномочий в ее корректировке для различных регионов у территориальных учреждений Банка России.

В сравнении с зарубежной практикой в России остается низкой эффективность использования такого рычага регионального развития, как целевые программы. Это связано с ограниченностью средств, выделяемых для реализации таких программ, превалирования в структуре мероприятий целевых программ субъектов РФ финансирования текущих задач в отличие от практики ведущих западных стран, где программные инструменты используются для достижения стратегических целей и формирования условий развития территорий.

5.2. Оценка финансового потенциала северных регионов

Возможности субъектов Российской Федерации в формировании финансового потенциала различны в силу природно-климатических условий, сложившейся системы разделения труда и структуры экономики, уровня развития производства и т. д.

Финансовая обеспеченность этих территорий достаточно дифференцирована. Регионы Крайнего Севера существенно различаются по уровню регионального финансового потенциала в целом и отдельных его составляющих в частности [152].

Значения отдельных показателей, характеризующих каждый из элементов финансового потенциала рассматриваемой группы субъектов РФ, представлены в таблицах 5.1–5.4.

По коэффициенту покрытия расходов одиннадцать регионов из шестнадцати имеют значения ниже среднероссийских. Самые низкие значения этого показателя у Республики Тыва и Камчатского края — 0,237 и 0,391 соответственно. У пяти регионов (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Мурманская и Сахалинская области) коэффициент покрытия расходов превышает среднероссийские значения. По коэффициенту концентрации собственных доходов девять регионов имеют значения выше среднероссийских, остальные семь — ниже. Республика Тыва и Камчатский край имеют самые низкие показатели. По коэффициенту обеспеченности населения налоговыми платежами резко выделяются три региона — Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, имеющие коэффициенты, превышающие среднероссийские значения в 13–15 раз. Республика Тыва и Камчатский край имеют самые низкие показатели.

Большинство регионов Крайнего Севера, за исключением Республики Карелия и Хабаровского края, имеют значения коэффициента, характеризующего отношение сбережений населения к общим доходам, выше среднероссийского показателя. Значения коэффициента, показывающего отношение среднедушевого дохода к прожиточному уровню в регионе, только у четырех регионов выше среднероссийского значения (Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа и Сахалинская область), приближается к среднероссийскому уровню — у Ханты-Мансийской АО, у остальных регионов ниже среднероссийского показателя. Только половина регионов имеют показатель численности населения с денежными доходами выше прожиточного минимума выше среднероссийского значения. Самое низкое значение у Республики Тыва.

Таблица 5.1

Бюджетно-налоговый потенциал

Субъект РФ	Коэффициент			Отношение дефицита консолидированного бюджета к величине расходов
	покрытия расходов (отношение собственных бюджетных доходов к совокупным расходам)	концентрации собственных доходов (отношение собственных бюджетных доходов к совокупным доходам бюджета)	обеспеченности населения налоговыми платежами (отношение поступлений налогов в регионе на душу населения), тыс. руб/чел.	
Республика Карелия	0,629	0,697	37,8	-0,098
Республика Коми	0,799	0,901	176,7	-0,114
Ненецкий АО	0,850	0,951	1387,3	-0,106
Архангельская обл.	0,730	0,756	55,7	-0,034
Мурманская обл.	0,875	0,894	82,1	-0,022
Ханты-Мансийский АО	0,969	0,943	1227,7	0,027
Ямало-Ненецкий АО	0,965	0,971	1459,9	-0,006
Республика Тыва	0,237	0,250	14,5	-0,054
Красноярский край	0,783	0,861	123,5	-0,091
Иркутская обл.	0,768	0,827	82,0	-0,071
Республика Саха (Якутия)	0,632	0,646	160,9	-0,023
Камчатский край	0,391	0,392	85,4	-0,004
Хабаровский край	0,730	0,820	72,2	-0,110
Магаданская обл.	0,568	0,682	110,9	-0,166
Сахалинская обл.	1,026	0,977	545,5	0,050
Чукотский АО	0,605	0,559	296,6	0,082
РФ	0,804	0,819	94,2	-0,018

Финансовый потенциал населения

Субъект РФ	Коэффициент, характеризующий отношение сбережений домашних хозяйств к общим доходам	Коэффициент, характеризующий отношение среднедушевого дохода в регионе к прожиточному минимуму	Прирост финансовых активов, тыс. руб/чел.	Численность населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума, % от общей численности населения
Республика Карелия	0,284	2,224	44,2	83,6
Республика Коми	0,373	2,761	78,4	85,4
Ненецкий АО	0,660	3,790	427,2	90,3
Архангельская обл.	0,302	2,418	68,8	84,5
Мурманская обл.	0,325	2,715	71,7	87,3
Ханты-Мансийский АО	0,405	3,104	90,9	87,3
Ямало-Ненецкий АО	0,558	4,245	293,7	92,5
Республика Тыва	0,512	1,595	69,0	61,8
Красноярский край	0,312	2,559	52,4	81,2
Иркутская обл.	0,395	2,288	62,8	80
Республика Саха (Якутия)	0,362	2,439	80,8	81,1
Камчатский край	0,461	2,231	130,2	82,1
Хабаровский край	0,285	2,731	70,0	86,3
Магаданская обл.	0,495	2,877	167,7	86,8
Сахалинская обл.	0,339	3,669	113,8	90,4
Чукотский АО	0,698	3,663	386,5	91,1
РФ	0,290	3,224	55,6	86,7

Таблица 5.3

Финансовый потенциал коммерческих и некоммерческих организаций

Субъект РФ	Сальдированный финансовый результат ХС на 1 предприятие, млн руб.	Коэффициент автономии (доля собственных средств в валюте баланса), %	Коэффициент, характеризующий среднюю рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг хозяйствующих субъектов	Коэффициент, характеризующий долю неубыточных хозяйствующих субъектов
Республика Карелия	0,431	20,02	9,9	0,547
Республика Коми	3,051	66,89	9,6	0,616
Ненецкий АО	-7,784	48,14	15,6	0,649
Архангельская обл.	0,943	19,73	9,2	0,667
Мурманская обл.	3,610	50,67	25,7	0,553
Ханты-Мансийский АО	30,469	82,04	15,4	0,713
Ямало-Ненецкий АО	3,703	24,08	16,6	0,552
Республика Тыва	-2,151	-17,42	11,2	0,629
Красноярский край	3,460	34,93	22,9	0,683
Иркутская обл.	2,721	65,07	14,2	0,706
Республика Саха (Якутия)	0,913	50,48	26,1	0,668
Камчатский край	1,102	36,68	11,3	0,636
Хабаровский край	-0,407	28,29	6,1	0,596
Магаданская обл.	3,715	57,52	13,7	0,591
Сахалинская обл.	0,959	53,39	7,8	0,669
Чукотский АО	19,273	62,17	34,7	0,524
РФ	1,488	47,41	7,2	0,674

Потенциал финансово-кредитной системы региона

Субъект РФ	Коэффициент			
	оценки доли привлеченных источников (за исключением средств бюджетов) в структуре инвестиций	характеризующий уровень задолженности юридических лиц по кредитам, млн руб/ед.	характеризующий объем вкладов в кредитные организации региона к объему ВРП	характеризующий количество кредитных организаций и филиалов в расчете на 10 000 жителей региона
Республика Карелия	0,302	1,368	0,317	0,158
Республика Коми	0,412	1,593	0,214	0,128
Ненецкий АО	0,336	12,539	0,036	0,229
Архангельская обл.	0,274	6,607	0,342	0,115
Мурманская обл.	0,165	3,973	0,387	0,183
Ханты-Мансийский АО	0,125	4,356	0,155	0,093
Ямало-Ненецкий АО	0,423	25,747	0,054	0,093
Республика Тыва	0,538	1,408	0,148	0,127
Красноярский край	0,398	9,467	0,182	0,108
Иркутская обл.	0,164	3,408	0,328	0,079
Республика Саха (Якутия)	0,3	11,828	0,148	0,115
Камчатский край	0,048	3,671	0,388	0,316
Хабаровский край	0,316	5,633	0,552	0,210
Магаданская обл.	0,719	3,529	0,424	0,204
Сахалинская обл.	0,347	1,668	0,253	0,205
Чукотский АО	0,253	6,648	0,160	0,199
РФ	0,315	5,925	0,560	0,146

Коэффициенты, характеризующие финансовый потенциал хозяйствующих субъектов, в целом показывают явное преимущество Ханты-Мансийского АО перед остальными регионами. Интересным представляется, что самые высокие показатели рентабельности проданных товаров характерны для регионов арктической зоны. При этом у таких регионов Арктики, как Мурманская область, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа (три из четырех регионов территориально полностью входят в зону Арктики), почти половина действующих предприятий убыточные. По совокупности коэффициентов финансового потенциала хозяйствующих субъектов на последнем месте находится Республика Тыва.

По коэффициентам, характеризующим потенциал финансово-кредитной сферы, можно выделить Ямало-Ненецкий АО, остальные регионы имеют значения коэффициентов на уровне среднероссийских (таких немного) или ниже среднероссийских значений.

Остановимся более подробно на характеристиках финансового потенциала каждого региона.

Ханты-Мансийский автономный округ — Югра — один из стратегических регионов России, формирующий безопасность страны в сфере энергетики и обеспечивающий значительный приток финансовых ресурсов, в том числе и в федеральный бюджет, за счет добычи и экспорта полезных ископаемых. Регион является крупнейшим нефтедобывающим субъектом РФ, входит в число лидеров по добыче природного и попутного газа. ХМАО занимает третье место в рейтинге социально-экономического положения регионов сразу после городов Москва и Санкт-Петербург.

Благодаря высокому уровню развития промышленности регион сформировал и высокий уровень финансового потенциала. ХМАО относится к немногочисленной группе регионов-доноров. По показателям обеспеченности населения налоговыми платежами и концентрации собственных доходов в совокупных доходах бюджета регион входит в число лидеров в нашей стране. Среди всех северных субъектов в Югре наибольшее значение сальдированного финансового результата на один хозяйствующий субъект и минимальная доля убыточных субъектов. В то же время сильное экономическое ядро обеспечивает только средний уровень среднедушевых доходов (с учетом уровня прожиточного минимума) и приближение к среднероссийскому показателю по удельному весу численности населения с денежными доходами выше величины прожиточного уровня. Особенностью ХМАО является достаточно низкие показатели развития кредитного потенциала.

Ямало-Ненецкий АО, аналогично ХМАО, является одновременно самостоятельным субъектом РФ и входит в состав Тюменской области. Около половины валового регионального продукта формирует добыча полезных ископаемых. На долю округа в настоящий момент приходится свыше 50 % от общероссийского объема добычи природного и попутного газа [153, 154]. Это один из немногих регионов, население которого за последние несколько десятков лет не только не уменьшилось, но и возросло (более подробно информация была представлена в разделе 3.1).

По совокупному финансовому потенциалу ЯНАО является лидером среди регионов Арктической зоны, всех регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Бюджет автономного округа характеризуется достаточно высокой степенью самостоятельности (доля собственных доходов регионального бюджета превышает 95 %, а дефицит консолидированного бюджета округа в 2014–2015 гг. не превышал 2 %). По уровню налоговых поступлений в бюджетную систему на человека регион относится к группе лидеров.

По всем показателям финансового потенциала домашних хозяйств ЯНАО имеет высокие оценки. В регионе высоки среднедушевые доходы населения (около 63 тыс. руб. в месяц в 2016 г.), значительны показатели склонности к сбережениям, прироста финансовых активов и высокий удельный вес доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Несмотря на некоторое снижение показателей потенциала хозяйствующих субъектов в последние годы, они остаются достаточно высокими. Регион входит в число лидирующих по коэффициенту, характеризующему финансовый результат на одно предприятие, характеризуется средним уровнем рентабельности реализации товаров, работ и услуг. В то же время доля убыточных предприятий в ЯНАО приближается к 50 %.

Достаточно низок уровень реализации потенциала кредитной системы. Высокие показатели удельного веса привлеченных ресурсов в регионе обусловлены весомым вкладом в инвестиционные ресурсы вышестоящих организаций.

Красноярский край — субъект Сибирского федерального округа РФ — входит в состав Восточно-Сибирского экономического района. По площади территории занимает второе место среди субъектов РФ, население региона более 2,8 млн чел. Красноярский край — один из немногих северных регионов, где в структуре валового регионального продукта преобладает не добыча полезных ископаемых (доля которой составляет около 17 %), а обрабатывающие производства (цветная металлургия, машиностроение). Доля обрабатывающей промышленности составляет более 31 % в ВРП края.

В целом Красноярский край характеризуется средним уровнем финансового потенциала.

Бюджет региона является дефицитным (в 2015 г. дефицит превысил 10 % от совокупных объемов доходов), но при этом доля собственных бюджетных доходов превышает 85 %. По обеспеченности населения налоговыми платежами Красноярский край уступает лидерам, но входит в первую двадцатку субъектов РФ.

Финансовый потенциал домашних хозяйств региона невысок. Причиной этого, прежде всего, являются сравнительно низкие для северного региона среднедушевые доходы населения (в 2015 г. около 27 тыс. руб. в месяц).

Финансовый потенциал хозяйствующих субъектов — сильная сторона финансового потенциала Красноярского края. Регион имеет развитую промышленность. По показателям объема производства товаров и услуг на одного жителя, инвестиций в основной капитал хозяйствующих субъектов, доле прибыльных предприятий в 2015 г. край входил в 15 ведущих субъектов РФ.

Потенциал кредитно-финансовой сферы Красноярского края может быть охарактеризован как недостаточно развитый. Невысокий показатель обеспеченности региона кредитными организациями сочетается с низким уровнем отношения объема вкладов к ВРП и пассивностью кредитной системы в финансировании инвестиционной деятельности предприятий и организаций. Несмотря на высокий уровень задолженности юридических лиц по кредитам, удельный вес инвестиционной составляющей в общей сумме составляет около 3 %.

Еще одним регионом с высокими показателями финансового потенциала хозяйствующих субъектов является Иркутская область — субъект, расположенный в юго-восточной части Сибирского федерального округа. Регион выделяется как с позиции общих характеристик (пятое место среди регионов РФ по площади), так и с позиции вклада в экономику (по общему объему производимого ВРП Иркутская область находится на 16-м месте). Основными отраслями, на которых специализируется регион, являются деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, горнодобывающая, машиностроение.

Значительный финансовый потенциал хозяйствующих субъектов Иркутской области обеспечивается за счет, прежде всего, большого количества значимых промышленных предприятий, рентабельности по экономике региона (примерно в два раза выше среднероссийского значения) и высокой устойчивости организаций.

При высоком финансовом потенциале хозяйствующих субъектов Иркутская область имеет средние и ниже средних показатели по бюджетно-налоговому потенциалу (бюджет региона является дотационным, а уровень обеспеченности населения налоговыми платежами ниже среднероссийского уровня) и потенциалу домашних хозяйств (по соотношению среднедушевых доходов и прожиточного минимума область находится на одном из последних мест среди северных субъектов РФ). Уровень финансового потенциала кредитно-финансовой сферы, как и у большинства северных регионов, нельзя отнести к сильным сторонам области.

Республика Тыва — субъект РФ, расположенный на юге Сибирского федерального округа, с численностью населения около 320 тыс. человек. К районам Крайнего Севера относят три муниципальных района.

Уровень развития Тывы можно оценить как крайне низкий. В рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ Республика Тыва стабильно занимает последние места. Аналогична ситуация и по другим индикаторам регионального развития. В структуре хозяйства Республики Тыва преобладает сельское хозяйство. Доля региона в совокупном ВРП России менее 0,1 %, а в ВРП Сибирского федерального округа менее 1 %. При этом регион характеризуется одними из самых высоких показателей прироста численности населения в стране.

По уровню финансового потенциала среди всех северных субъектов Республика Тыва занимает последнее место. Регион имеет дефицитный бюджет, доля собственных доходов в совокупных доходах бюджета меньше среднероссийского значения в три с половиной раза.

Уровень среднедушевых доходов к прожиточному минимуму в Республике Тыва — 1,6, что является самым низким показателем среди всех северных регионов. Но при этом уровень доли сбережений в общих доходах в два раза выше среднероссийского значения. Это объясняется спецификой занятости населения — ведение собственного хозяйства, которое позволяет в значительной степени обеспечивать себя самостоятельно всеми необходимыми продуктами. В последние годы регион характеризуется отрицательным финансовым результатом хозяйствующих субъектов и чрезвычайно низким средним показателем автономии.

Республика Саха (Якутия) — субъект Дальневосточного федерального округа, также входит в одноименный экономический район. Представляет собой самый большой регион не только в России, но и наибольшую административно-

территориальную единицу в мире. При этом население Якутии менее 1 млн чел. Как и во многих других арктических регионах, в Республике Саха в структуре валового регионального продукта преобладает добыча полезных ископаемых (ее доля составляет 45 %). Среди добываемых полезных ископаемых — алмазы, золото, нефть, газ, уголь и многие другие.

По уровню бюджетно-налогового потенциала регион следует отнести к средней группе субъектов РФ. С одной стороны, бюджет Якутии дефицитный (размер дефицита в 2015 г. составлял порядка 3,5 % от общего объема доходов), доля собственных доходов к совокупным доходам невысока (около 65 %), с другой стороны, по объему доходов консолидированного бюджета на одного жителя Республика Саха в 2015 г. входила в первую шестерку российских регионов.

Аналогично характеризуется Якутия и по уровню финансового потенциала домашних хозяйств. Уровень среднедушевых доходов населения в республике в 2015 г. находился на уровне 38 тыс. руб. в месяц, что составляло 235 % от стоимости фиксированного набора товаров и услуг в регионе. При этом показатели склонности населения к сбережениям и прироста финансовых активов в Якутии достаточно высоки.

Республика Саха имеет достаточно высокий финансовый потенциал хозяйствующих субъектов. По объему инвестиций в основной капитал на одного жителя Якутия входит в первую десятку регионов в России. Также достаточно высоки средняя рентабельность проданных товаров, работ, услуг (в 2015 г. — 31 %). Однако доля прибыльных организаций в экономике в 2015 г. находилась на уровне ниже среднероссийского показателя.

Уровень кредитно-финансового потенциала Республики Саха достаточно низкий. Это касается практически всех показателей исследуемого потенциала. Исключение составляет высокий показатель кредитной задолженности юридических лиц. В то же время инвестиционная составляющая кредитных ресурсов в 2015 г. чуть более 3 %.

Камчатский край — субъект РФ, расположенный в Дальневосточном федеральном округе, с населением около 315 тыс. человек. Спецификой данного региона является его восточное расположение. Основная отрасль хозяйства Камчатки — рыбная промышленность (лов рыбы и переработка морепродуктов). Также развиты сельское хозяйство, добыча природного газа, угля. По уровню ВРП на душу населения в последние годы регион входит в число первых пятнадцати субъектов РФ. Камчатский край имеет высокие оценки инвестиционной привлекательности главным образом за счет расположения, близости американского континента, Японии, наличия территории с особым правовым режимом.

Финансовый потенциал Камчатского края не высок. Причиной этого является, прежде всего, низкая оценка бюджетно-налогового потенциала. В последние годы в регионе формировался дефицитный бюджет, невысока доля собственных доходов в общей совокупности доходов бюджета. По значению коэффициента обеспеченности населения налоговыми платежами регион уступает большей части северных субъектов. Достаточно высокий уровень среднедушевых доходов позволяет населению Камчатского края формировать масштабный прирост финансовых активов. Однако показатель численности населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума не достигает среднероссийского значения. Регион характеризуется средними по

отношению к российскому уровню показателями рентабельности в экономике и доли неубыточных предприятий. Активность банков по привлечению финансовых ресурсов и кредитованию хозяйственных субъектов в Камчатском крае, несмотря на высокую обеспеченность кредитными учреждениями, не высока.

Еще одним дальневосточным северным регионом является Сахалинская область, которая располагается на одноименном острове и островах Курильской гряды. При невысокой численности населения (менее 500 тыс. человек) регион занимает третье место в России после Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов по показателю ВРП на душу населения. Сахалинская область обладает значительным природно-ресурсным потенциалом. Регион богат биологическими морскими ресурсами, запасами газового конденсата, угля и нефти. За счет развития технологий в последние годы удалось реализовать ряд проектов по добыче природных ресурсов Сахалина. Регион имеет один из самых высоких показателей инвестиционной привлекательности и инвестиционного климата.

В последние два десятилетия финансовый потенциал Сахалинской области значительно вырос, прежде всего, за счет таких составляющих, как: бюджетно-налоговый потенциал (в регионе профицитный бюджет с долей собственных доходов близкой к 1, по обеспеченности населения налоговыми платежами область более чем в пять раз превышает среднероссийский уровень) и финансовый потенциал населения (доля населения с денежными доходами выше прожиточного минимума в регионе выше 90 %, а уровень среднедушевых доходов превышает среднероссийское значение более чем в 1,5 раза). По двум другим составляющим финансового потенциала Сахалинской области значения индикаторов сопоставимы со средними показателями по северным регионам.

Магаданская область, как и Сахалинская, находится в Дальневосточном федеральном округе, но, в отличие от последней, располагается на континенте. Являясь по площади территории одиннадцатым субъектом РФ, по численности населения (около 145 тыс. человек) регион занимает 83-е место. Больше всего добавленной стоимости в регионе образуется в области добычи полезных ископаемых. К основным видам природных ресурсов Магаданской области следует отнести запасы благородных и цветных металлов, углеводородов. За счет малой численности населения по показателю ВРП на душу населения регион входит в первую десятку общероссийского рейтинга.

По уровню финансового потенциала Магаданская область находится ближе к регионам-лидерам, чем к регионам-аутсайдерам среди северных субъектов РФ. При этом в значительной степени высокий уровень общего финансового потенциала обеспечен благоприятными показателями по такому его элементу, как финансовый потенциал домашних хозяйств. По соотношению среднедушевого дохода к прожиточному минимуму регион находится на третьем месте среди всех северных субъектов (выше только Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа). Такое соотношение обеспечивает высокий уровень сбережений населения и значительные темпы прироста финансовых активов населения. По остальным элементам финансового потенциала Магаданская область имеет средние значения индикаторов.

На севере с Магаданской областью граничит третий по площади в России регион — Хабаровский край. При этом этот дальневосточный регион занимает лишь 36-е место по численности населения. Основная отрасль в структуре ВРП региона — транспорт и связь. По территории края проходят Транссибирская и

Байкало-Амурская железнодорожные магистрали. Также существенную долю занимают добыча полезных ископаемых и обрабатывающие производства. Основные отрасли специализации промышленности Хабаровского края — машиностроение и металлообработка, черная металлургия, лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, горнодобывающая. По уровню ВРП на душу населения регион занимает соседнее с Иркутской областью 20-е место, а по уровню социально-экономического положения — 31-е.

По уровню финансового потенциала Хабаровский край ближе к концу рейтинга среди северных субъектов. Регион не имеет ярко выраженных сильных элементов финансового потенциала. Невысокий бюджетно-налоговый потенциал обусловлен дефицитностью бюджета региона (свыше 10 % от объема расходных полномочий) и низким уровнем обеспеченности населения налоговыми платежами (около 72 тыс. руб. на человека). Уровень среднедушевых доходов в Хабаровском крае примерно соответствует среднероссийскому уровню, но ниже, чем по Дальневосточному федеральному округу. Это не позволяет населению формировать высокие показатели сбережений, тем не менее прирост финансовых активов превышает среднероссийский показатель. Невысокое значение потенциала хозяйствующих субъектов выражается в наличии значительной доли убыточных предприятий и, как следствие, отрицательном значении сальдированного финансового результата. Как практически для всех северных регионов, для Хабаровского края характерен низкий уровень развития финансово-кредитной сферы.

Чукотский автономный округ — еще один субъект РФ, расположенный в Дальневосточном федеральном округе. Характеризуется существенной удаленностью от центральных регионов РФ и низкой численностью населения (около 50 тыс. человек). В структуре хозяйства преобладает добыча полезных ископаемых, на которую приходится около 43 % от совокупного валового регионального продукта. Основу экономики составляет горнодобывающее производство.

В последние несколько лет бюджетно-налоговый потенциал региона существенно вырос. Это связано со значительным увеличением доходной части бюджета (с 2013 по 2016 гг. доходы выросли почти на 80 %). В 2015–2016 гг. консолидированный бюджет округа исполнялся с профицитом. По объему бюджетных доходов на одного жителя Чукотский АО является лидером среди всех субъектов РФ. Но собственные доходы составляют лишь 55 % от совокупной доходной базы региона, а по размеру отношения государственного долга к собственным доходам бюджета округ входит в первую десятку российских регионов.

Чукотский АО имеет высокий финансовый потенциал домашних хозяйств, который обеспечен как значительным уровнем среднедушевых доходов населения (около 62 тыс. руб. в месяц в 2015 г.), так и высоким значением его соотношения с прожиточным минимумом. Это позволяет формировать в регионе высокую склонность к сбережениям и большой прирост финансовых активов на человека.

Однако оценка финансового потенциала хозяйствующих субъектов региона выглядит очень противоречиво: с одной стороны, прибыль и рентабельность предприятий достаточно высоки, с другой стороны, в округе высокая доля убыточных организаций.

Кредитно-финансовый потенциал Чукотского АО может быть охарактеризован как умеренный. Регион обеспечен структурными подразделениями кредитных учреждений в расчете на одного жителя, но объемы финансирования местных хозяйствующих субъектов и их инвестиционной деятельности недостаточны.

Мурманская область — арктический регион, расположенный в Северо-Западном федеральном округе РФ. Численность населения области составляет чуть более 750 тыс. человек. Наибольшая доля ВРП региона приходится на добычу полезных ископаемых и обрабатывающие производства (примерно по 12,5). Мурманская область — ярко выраженный промышленный субъект РФ. В регионе развиты горнодобывающая, рыбная, химическая промышленности и цветная металлургия.

Мурманская область характеризуется средним уровнем финансового потенциала. Причем по всем составляющим финансового потенциала регион имеет умеренные характеристики.

Бюджет Мурманской области дефицитен, но уровень дефицита в 2015 г. составлял менее 3 % от объема доходов. Доля собственных доходов бюджета достаточно высока — около 89 %. По уровню обеспеченности населения налоговыми платежами регион значительно уступает ведущим по данному показателю арктическим субъектам РФ.

Уровень среднедушевых доходов населения Мурманской области в 2015 г. составлял около 37 тыс. руб. в месяц, но за счет высокого прожиточного минимума регион не входит в число ведущих по коэффициенту сбережений населения и приросту финансовых активов. Также не способствует повышению финансового потенциала домашних хозяйств высокий уровень безработицы в регионе (в 2015 г. — 7,8 %).

Если по показателям среднего уровня рентабельности хозяйствующих субъектов и объему инвестиций в основной капитал на одного жителя регион в рейтинге расположен достаточно высоко, то по показателям доли рентабельных организаций и объему произведенной продукции, товаров и услуг Мурманская область не входит в первую двадцатку субъектов РФ.

Область имеет несколько региональных кредитных организаций и широкую сеть филиалов столичных банков. Однако кредитные институты достаточно пассивны в финансировании инвестиционной деятельности предприятий.

Еще одним арктическим субъектом РФ со средним финансовым потенциалом является Республика Коми. Она входит в состав Северо-Западного федерального округа и является частью Северного экономического района. В структуре ее ВРП около трети составляет добыча полезных ископаемых (в республике добываются нефть, газ, уголь, бокситы). Регион является одним из лидеров в России по производству бумаги, целлюлозы, фанеры. Республика Коми занимала 26-е место по итогам 2015 г. среди субъектов РФ в рейтинге социально-экономического развития агентства «Риарейтинг» [155].

Бюджет региона в последние годы сведен с дефицитом, его размер в 2015 г. составлял порядка 14 % от совокупных доходов. При этом показатели доходов консолидированного бюджета региона на одного жителя (78,3 тыс. руб.) и доля собственных доходов бюджета (90 %) достаточно высоки.

Финансовый потенциал домашних хозяйств Республики Коми ниже, чем в Ненецком, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. При уровне среднедушевых доходов населения в 2015 г. 33,3 тыс. руб. в месяц уровень сбережений в регионе составляет порядка 37 %, что позволяет вовлекать средства населения в финансовую систему.

Республика Коми характеризуется умеренным потенциалом хозяйствующих субъектов. В регионе достаточно высок показатель объема производства товаров и услуг в расчете на одного жителя (по данному показателю республика входит в десятку ведущих субъектов РФ), высокая инвестиционная активность предприятий. При этом по уровню рентабельности хозяйствующих субъектов и доли неубыточных организаций республика заметно отстает от лидеров.

При оценке потенциала кредитно-финансовой сферы Республики Коми следует отметить наличие всего одного регионального банка, невысокий объем привлеченных вкладов населения республики кредитными учреждениями. В то же время достаточно высокий уровень привлеченных источников (за исключением бюджетных средств) в структуре финансирования инвестиционных проектов обеспечивается активностью вышестоящих организаций.

Архангельская область является крупнейшим субъектом РФ в европейской части России (по площади область превышает территорию Франции и Испании). Регион, так же как и два выше рассмотренных, входит в состав Северо-Западного федерального округа. В Архангельской области отсутствует определенный вид экономической деятельности, который в существенной степени формировал бы региональное хозяйство. Наибольшую долю в структуре производимого ВРП занимает добыча полезных ископаемых (около 27 %), обрабатывающие производства, транспорт и связь (доля данных отраслей находится на уровне 13 %), торговля. Среди отраслей специализации региона нужно отметить целлюлозно-бумажную промышленность (на долю области приходится треть производства в РФ картона, четверть — целлюлозы, значительная часть необработанной древесины).

Бюджет Архангельской области в последние годы остается дефицитным (уровень дефицита составляет порядка 5 % от совокупного объема доходов). Доля собственных доходов составляет около четверти от совокупного объема. По показателю поступлений налоговых платежей на одного человека (в 2015 г. порядка 54 тыс. руб.) регион также не входит в лидирующую группу субъектов РФ.

Низкое значение коэффициента соотношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму и высокая доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума не позволяют Архангельской области формировать высокий финансовый потенциал домашних хозяйств.

В последние годы в области растет финансовый потенциал хозяйствующих субъектов. Так, в регионе наблюдается увеличение средних показателей рентабельности активов (в 2015 г. — 2,8 %), рентабельности реализованной продукции, товаров, услуг (в 2015 г. — 10,4 %), сальдированный финансовый результат деятельности организаций после отрицательных значений в 2011–2014 гг. вышел в положительную зону.

При этом потенциал финансово-кредитной сферы Архангельской области может быть охарактеризован как достаточно низкий: в регионе отсутствуют региональные кредитные организации, количество филиалов банков из других регионов в последние десять лет снизилось более чем в два раза, отношение объема вкладов в кредитные организации к ВРП и доля кредитных средств в структуре инвестиций не высоки.

Ненецкий автономный округ — самый малонаселенный субъект РФ. Входит в состав Северо-Западного федерального округа. Особенностью административного статуса округа является то, что он одновременно является самостоятельным субъектом РФ и входит в состав Архангельской области. В структуре хозяйства Ненецкого АО преобладающими видами экономической деятельности является добыча полезных ископаемых, на которую приходится около 75 % от ВРП, т. е. округ может быть отнесен к сырьевым субъектам нашей страны.

По финансовому потенциалу Ненецкий АО может быть отнесен к группе регионов со средним финансовым потенциалом. Данный субъект имеет, с одной стороны, дефицитный консолидированный бюджет (дефицит в 2016 г. составил, по предварительной оценке, около 15 % от объема доходов), с другой стороны, является одним из лидеров в России по объему обеспеченности населения налоговыми платежами.

Высокой оценки заслуживает финансовый потенциал домашних хозяйств региона. В основном он обеспечен высокими ежемесячными среднедушевыми доходами населения, которые в 2015 г. составляли около 71 тыс. руб. на человека, и высокой склонностью к сбережениям (об этом, в частности, свидетельствуют высокие значения коэффициента, характеризующего отношение сбережений домашних хозяйств, и прироста финансовых активов у населения).

Однако показатели потенциала хозяйствующих субъектов и потенциала кредитно-финансовой сферы региона не высоки. В Ненецком АО низкие показатели средней рентабельности хозяйствующих субъектов, высокая доля убыточных предприятий, не развита региональная сеть кредитных учреждений, доступность заемного капитала для субъектов бизнеса может быть оценена как низкая.

Республика Карелия — наименее финансово обеспеченный регион Северо-Западного федерального округа. По уровню ВРП на душу населения субъект находится в четвертом десятке общероссийского рейтинга. Регион имеет достаточно диверсифицированную структуру хозяйства. Промышленность Карелии специализируется на добыче полезных ископаемых, лесозаготовительной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях.

Уровень финансового потенциала Республики Карелия можно охарактеризовать как низкий, при этом в последние годы он имел тенденцию к снижению. По всем элементам финансового потенциала средние значения индикаторов ниже как средних значений по северным регионам, так и среднероссийских. Наиболее низкие значения Республика Карелия имеет по показателям бюджетно-налогового потенциала (в связи с большим размером дефицита регионального бюджета и низкой обеспеченностью населения налоговыми платежами) и финансовому потенциалу хозяйствующих субъектов (в регионе низкие значения сальдированного финансового результата, высокая доля убыточных хозяйствующих субъектов). Несмотря на северную специфику, регион отстает и по уровню среднедушевых доходов населения, что не позволяет сформировать достаточную базу сбережений, которую можно было бы использовать для обеспечения развития и реализации инвестиционных проектов.

Оценка финансового потенциала за текущий период дает представление о финансовом положении региона только в первом приближении. В целях уточнения и конкретизации принимаемых мер необходимо исследование динамических рядов и выявление тенденций в изменении финансового положения.

5.3. Ранжирование и группировка регионов Крайнего Севера по интегральному показателю финансового потенциала

С целью исследования динамических изменений финансового положения северных регионов предполагается определение комплексного показателя, включающего отдельные элементы финансового потенциала.

Расчет комплексного показателя финансового потенциала регионов базируется на алгоритме (подробно описан в работах [23, 156]), который включает в себя следующие этапы: расчет индикаторов, характеризующих отдельные элементы финансового потенциала территорий; расчет процентных отклонений по отдельным индикаторам от среднероссийских значений; отнесение рассчитанных отклонений к среднеквадратическому отклонению по каждому показателю; присвоение баллов в соответствии с рассчитанными значениями по каждому индикатору; определение границ интервалов для трех групп регионов (регионы с низким, умеренным и высоким финансовым потенциалом) на основе определения медианных значений показателей и среднего диапазона колебаний каждого индикатора; группировка регионов в соответствии с полученной совокупной оценкой финансового потенциала¹.

Следует также учесть, что при оценке финансового потенциала среднероссийский уровень по всем элементам потенциала является неизменным и составляет 12 баллов (в сумме это соответствует 48 баллам). Соответственно, рассчитанные баллы характеризуют не динамику абсолютной величины финансового потенциала, а только изменение положения региона относительно среднероссийских значений. То есть повышение оценки финансового потенциала свидетельствует о более высоких темпах развития потенциальной финансовой базы экономического развития региона по сравнению со средними уровнями по РФ, снижение оценки формирует обратную тенденцию.

Оценка регионов Крайнего Севера в соответствии с полученной количественной оценкой финансового потенциала представлена в табл. 5.5.

Согласно рассчитанным показателям можно сделать следующие выводы.

1. В целом в большинстве регионов за анализируемое десятилетие наблюдается снижение количественных характеристик финансового потенциала относительно среднероссийских значений. Об этом свидетельствует также снижение средней балльной оценки по северным субъектам с 49,4 баллов в 2005 г. до 46,8 баллов в 2015 г. Обращает на себя внимание то, что устойчивой тенденции роста не наблюдается ни в одном из исследуемых субъектов. В то же время устойчивость понижательного тренда характерна для пяти регионов (Ненецкого АО, Республик Коми и Карелия, Архангельской области, Камчатского края). Четыре региона улучшили свое положение в 2015 г. по сравнению с 2010 г. (Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия)). В остальных двенадцати регионах уровень финансового потенциала ухудшился.

2. Графическая интерпретация ранжирования северных регионов на основе количественной характеристики финансового потенциала представлена на рис. 5.1.

¹ Согласно примененной методики оценки финансового потенциала среднероссийский уровень в течение всего анализируемого периода является неизменным и составляет 12 баллов.

Таблица 5.5

Итоговые значения балльной оценки совокупного финансового потенциала регионов Крайнего Севера в 2005, 2010 и 2015 гг.

№	Регион	2005 г.	2010 г.	2015 г.
1	Ямало-Ненецкий АО	61,4	62,5	59,2
2	Чукотский АО	63,1	51,9	57,3
3	Ханты-Мансийский АО	66,2	54,3	56,9
4	Ненецкий АО	66,2	62,3	56,8
5	Сахалинская обл.	47,3	<u>40,6</u>	51,3
6	Магаданская обл.	48,2	49,1	48,9
7	Мурманская обл.	46,6	48,8	46,2
8	Республика Саха (Якутия)	46,2	43,1	45,5
9	Красноярский край	47,2	47,5	45,3
10	Республика Коми	49,4	48,1	44,5
11	Иркутская обл.	42,7	45,1	44,2
12	Хабаровский край	45,3	45,4	43,2
13	Архангельская обл.	45,8	42,3	42,1
14	Камчатский край	43,7	43,6	<u>41,4</u>
15	Республика Карелия	44,4	<u>40,6</u>	<u>36,2</u>
16	Республика Тыва	<u>26,4</u>	<u>33,5</u>	<u>30,1</u>

Примечание. Жирным выделены значения, попадающие в диапазон высокого финансового потенциала территорий; подчеркнуты значения, попадающие в диапазон низкого финансового потенциала.

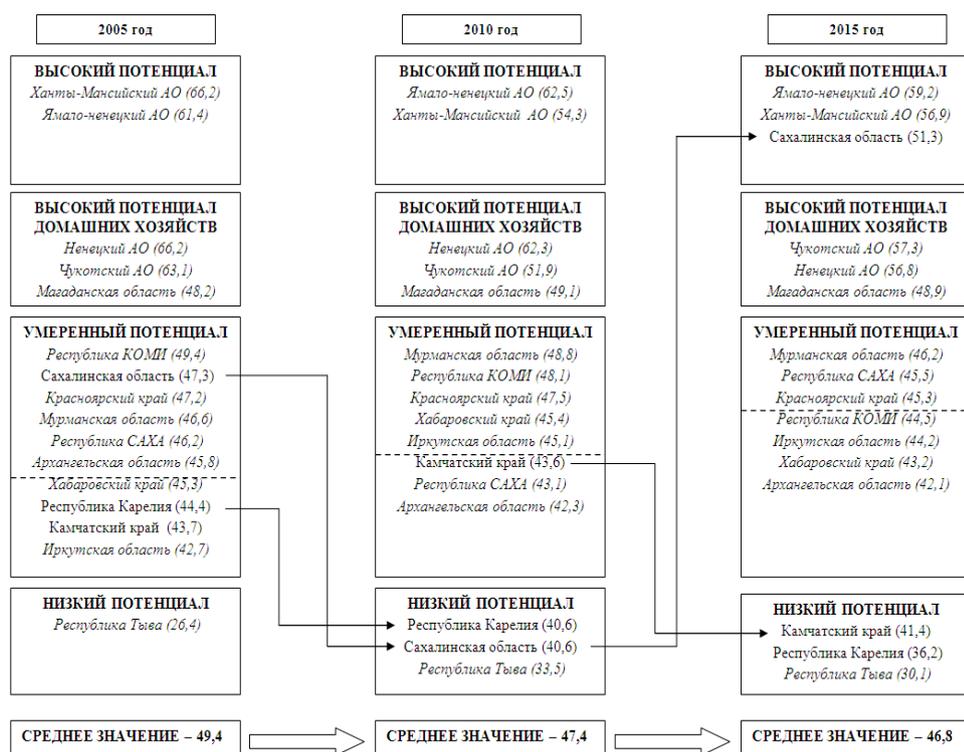


Рис. 5.1. Динамика состава групп регионов с различным финансовым потенциалом в 2005–2010 гг.

Количественное наполнение групп на протяжении трех анализируемых периодов имеет изменчивую тенденцию. При этом тринадцать из шестнадцати регионов на протяжении всего периода сохраняют принадлежность к определенной группе и лишь три региона переходят в другую категорию. Число регионов, характеризующихся как обладающие высоким финансовым потенциалом, в 2015 г. увеличилось с двух до трех. Следует отметить, что в 2015 г. в число субъектов с высоким финансовым потенциалом вошла Сахалинская область.

Характерным моментом полученной рейтинговой оценки является территориальное расположение субъектов РФ с наилучшими оценками финансового потенциала.

Субъект с наименьшей оценкой финансового потенциала — Республика Тыва — находится в Забайкалье. Регионы, территориально расположенные рядом с Тывой (Республика Бурятия, Забайкальский край, Республика Алтай), не относятся к регионам Крайнего Севера, но по законодательству имеют статус приравненным к ним, характеризуются схожей спецификой хозяйства и также низким уровнем финансового потенциала. Несмотря на то что эти регионы богаты полезными ископаемыми, имеют значительные природно-рекреационные ресурсы, они характеризуются слабой инвестиционной привлекательностью, отсутствием крупных промышленных кластеров и низким уровнем жизни. В настоящий момент действует Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года [157], которая подразумевает реализацию мер, направленных на развитие восточных регионов. Но на практике действие данного программно-стратегического документа сопряжено с рядом проблем, связанных с приоритетным развитием дальневосточных регионов и недостатком выделяемых средств на развитие забайкальских субъектов РФ [158].

Республика Карелия располагается в Северо-Западном федеральном округе в относительной близости от федеральных центров, но это не способствует повышению финансовой самостоятельности региона. Напротив, за исследуемый период времени оценка финансового потенциала данной территории снизилась почти на 20 %, что является худшим показателем среди всех северных субъектов РФ.

Камчатский край располагается на Дальнем Востоке и из трех регионов отстающей группы имеет наибольшую оценку и достаточно высокие шансы в ближайшее время повысить свой финансовый потенциал, прежде всего, за счет значительных государственных усилий по развитию региона в рамках Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Так, в регионе в качестве целевых ориентиров заявлены высокие темпы роста создания новых рабочих мест (около 20 % прироста за ближайшие пять лет), средние темпы прироста объема ВРП на уровне около 5 %, заметное увеличение стоимостного объема производства практически по всем ведущим отраслям.

3. Среди северных регионов следует выделить отдельную группу субъектов Российской Федерации, в которую следует отнести Чукотский, Ненецкий автономные округа и Магаданскую область. Эти регионы характеризуются достаточно высокой суммой набранных баллов (первые два региона по количеству баллов входят в число субъектов с высоким финансовым потенциалом). Но при этом в основном их сумма была обеспечена высокими

баллами по такой составляющей совокупного финансового потенциала, как финансовый потенциал домохозяйств (доля данного элемента в структуре баллов для Чукотского и Ненецкого автономных округов 36–37 %, для Магаданской области — 30 %). Высокий уровень среднедушевых доходов позволяет обеспечивать в этих регионах благоприятные показатели формирования сбережений населения и прироста финансовых активов. При этом говорить о значительном абсолютном финансовом потенциале домохозяйств данных регионов не представляется возможным в связи с низкой численностью населения (совокупная численность населения трёх выделенных регионов составляет порядка 240 тыс. чел.) и высокой стоимостью предоставляемых государственных услуг, что обуславливает определенные проблемы в бюджетной обеспеченности данных территорий.

4. В настоящий момент существенное увеличение финансового потенциала территорий возможно только при активном государственном участии. Так, для Сахалинской области, улучшившей свои позиции, характерна реализация крупных инвестиционных проектов с привлечением бюджетного финансирования и формированием системы льгот для бизнеса. На потенциал региона положительное влияние оказало создание условий для развития нефтегазовой отрасли и реализация проектов в области государственно-частного партнерства.

Представляет интерес сопоставление результатов, полученных при расчете количественных характеристик финансового потенциала северных регионов, с рейтингом социально-экономического положения субъектов РФ, рассчитываемым рейтинговым агентством «РИА Рейтинг» [155] (рис. 5.2).

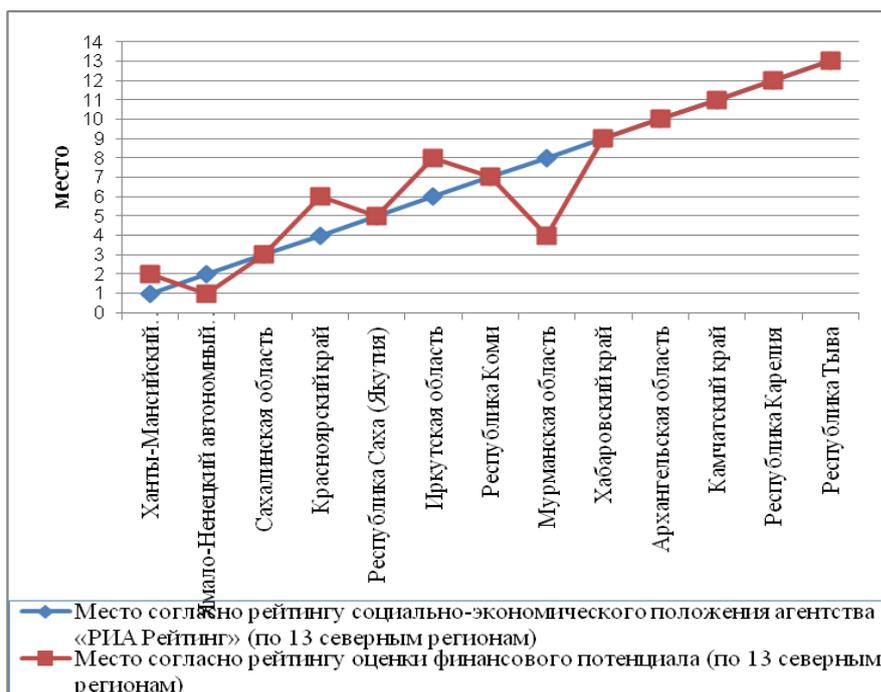


Рис. 5.2. Сопоставление положения северных регионов в рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ (агентство «РИА Рейтинг») и рейтинге финансового потенциала территорий (по данным 2015 г.)

При сравнении не учитывались три региона, которые были отнесены при оценке финансового потенциала в отдельную группу «Регионы с высоким финансовым потенциалом домашних хозяйств» (Ненецкий, Чукотский автономные округа и Магаданская область) в связи с их специфическими особенностями.

Согласно рис. 5.2 наблюдается в целом положительное значение корреляции между уровнем финансового потенциала региона и его социально-экономическим развитием (коэффициент корреляции между двумя этими рейтингами составляет 0,93, что соответствует сильной (тесной) прямой степени связи).

Регионами, положение которых в сравниваемых рейтингах различается на два и более мест, являются Мурманская и Иркутская области, Красноярский край.

Мурманская область характеризуется более мощным финансовым потенциалом по сравнению с уровнем социально-экономического развития. Причиной этого является наличие крупных промышленных предприятий, потенциально способных привлекать большой объем финансовых ресурсов для реализации крупных инвестиционных проектов, формировать значительные поступления в региональный бюджет и поддерживать высокий уровень оплаты труда своих работников.

Иркутская область и Красноярский край характеризуются более низким финансовым потенциалом относительно уровня своего социально-экономического развития. Основной причиной этого является несоответствие промышленного потенциала территорий (Иркутская область обеспечивает значительную долю в общероссийском производстве электроэнергии, целлюлозы, вывозе деловой древесины, а Красноярский край является лидером по выработке промышленной продукции на одного жителя) формируемым финансовым ресурсам. Так, в этих регионах в 2015 г. сформированы региональные бюджеты с дефицитом, а среднедушевые доходы населения были ниже среднероссийского значения.

Выполненная оценка в целом коррелирует с выводами, полученными в предыдущих главах. Однако конкретизация предложений по укреплению финансового потенциала северных регионов требует проведения исследования динамики отдельных составляющих финансового потенциала.

5.4. Предложения по укреплению финансового потенциала в разрезе его элементов

Исследование динамических изменений отдельных составляющих финансового потенциала регионов Крайнего Севера позволяет сделать вывод о том, что на фоне роста потенциала хозяйствующих субъектов происходит снижение налогового-бюджетного потенциала, кредитно-финансового потенциала и потенциала домашних хозяйств (рис. 5.3).

То есть в целом в северных регионах наблюдается достаточно отчетливо несоответствие положения хозяйствующих субъектов (основного экономического ядра региона) состоянию бюджетно-налоговой обеспеченности и уровню доходов домохозяйств.

Хозяйствующие субъекты в регионах Крайнего Севера в большинстве своем представлены крупными промышленными предприятиями, работающими в области добычи и первичной переработки полезных ископаемых (об устойчивости

структуры ВРП информация представлена в разделах 2.2.2 и 3.1). Показывая высокие значения финансовых результатов (только один регион из шестнадцати по показателю рентабельности проданных товаров за 2015 г. оказался ниже среднероссийского значения), данные предприятия не обеспечивают пропорционального наполнения региональных бюджетов и роста благосостояния населения, проживающего на территориях их функционирования. Перерегистрация многих крупных хозяйствующих субъектов в Москве и Санкт-Петербурге обусловила снижение налоговых поступлений в региональные бюджеты, что в условиях специфики большинства северных регионов (промышленный характер экономики, базирующийся на отрасли «Добыча полезных ископаемых») привело к уменьшению формируемой для экономического развития финансовой базы.

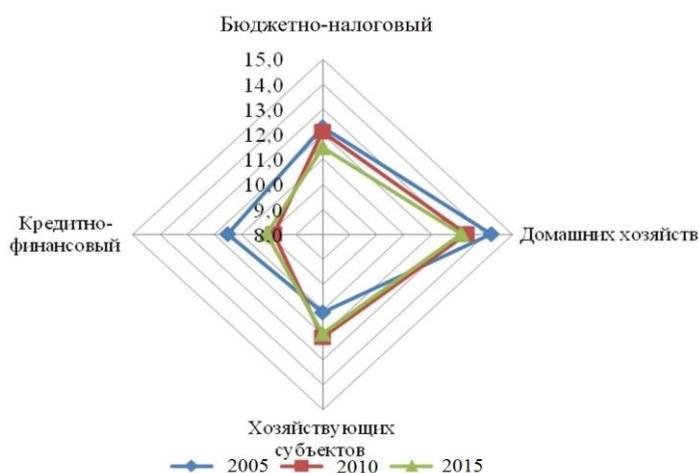


Рис. 5.3. Динамика оценки отдельных составляющих финансового потенциала регионов Крайнего Севера

Планомерное последовательное улучшение институциональных условий для ведения бизнеса (снижение НДС, страховых взносов, ставки налога на прибыль, принятие закона о КГН — более подробно см. раздел 2.2.2) не стало определяющим стимулом дальнейшего развития территорий (направленным на структурную перестройку, внедрение инноваций и т. п.), а обеспечило легальную минимизацию льгот.

Для северных регионов ситуация усугубилась принципиальным изменением подходов к установлению преференций, прежде всего, нефтегазовому сектору. Во-первых, перевод налога на добычу полезных ископаемых в разряд федеральных налогов усилил федеральное присутствие в разработке механизмов стимулирования социально-экономического развития регионов и тем самым еще более усилил направление поддержки развития региональных экономик в рамках преимущественно национальных интересов. Во-вторых, значительная часть льгот стала носить индивидуальный характер (подробнее см. раздел 2.2.2), что противоречит задаче налогового администрирования по созданию равных условий налогообложения для всех участников, работающих в одной сфере хозяйственной деятельности (см. раздел 1.2).

Ограниченный перечень налогов, закрепленный за региональным и местным уровнями, определяет низкую долю налоговых поступлений в консолидированных

бюджетах регионов (от 7 до 35 % всех бюджетных источников) и, соответственно, устанавливает низкую «цену» налоговых льгот. Итогом преобразований становится слабость региональных и местных властей в построении механизмов регулирующего воздействия на региональное развитие (подробнее см. раздел 2.2.2).

Сложившаяся система налогообложения такого фактора производства, как труд, создает у производителей мощный стимул к сокращению рабочих мест и снижению заработной платы (высокие страховые взносы на фонд оплаты труда). Это не способствует развитию человеческого капитала и внедрению инновационных технологий.

Решению обозначенных проблем может способствовать разработка следующих принципов эффективного налогового регулирования: усиление стимулирующей составляющей государственной налоговой политики (равномерное распределение налоговой нагрузки на основные факторы производства); укрепление прав и ответственности региональных органов власти в налоговой сфере (отмена федеральных льгот по региональным налогам, инвентаризации федеральных налоговых льгот по налогу на прибыль с целью выявления наиболее востребованных и результативных, укрепление финансовой самостоятельности бюджетов); согласование интересов центра, северных регионов и бизнеса в сфере бюджетно-налоговых отношений (учет северной специфики). Более развернуто характеристика перечисленных принципов приведена в разделе 2.2.3.

При внедрении налоговых новаций необходимо учитывать, что разработка новых концепций налогообложения должна стимулировать развитие бизнеса, но без ущерба для государственных социальных программ (см. раздел 1.2)

Ограниченность ресурсной базы региональных бюджетов обуславливает избирательность направлений при формировании приоритетов поддержки (подробнее см. раздел 3.3). Это в полной мере касается реализации инвестиционных проектов. Перечень и механизм предоставления льгот должен определяться исходя из характеристик региона (табл. 5.6)

Таблица 5.6

Элементы формирования механизма предоставления льгот при реализации инвестиционных проектов в регионе

Характеристика региона	Целевой ориентир	Приоритетный критерий	Предоставление льгот
Низкая инвестиционная активность; независимость от вышестоящих бюджетов	Увеличение объемов инвестиций	Масштаб проекта	Широкий круг инвесторов
Низкая инвестиционная активность; зависимость от вышестоящих бюджетов	То же	То же	Включение региона в федеральные программы; расширение перечня льгот на федеральном уровне
Высокая инвестиционная активность; монозависимость	Диверсификация	Выбор видов деятельности	Дополнительные условия по обеспечению социальных и экологических эффектов
Присутствие КГН	То же	То же	Обязательство по направлению части высвободившихся ресурсов на социальные цели

Примечание. Составлено автором.

В качестве внутреннего резерва повышения финансового потенциала могут выступить также сбережения населения. Спецификой процесса сбережений населения северных регионов является наличие в общей структуре сбережений высокого удельного веса неорганизованных сбережений (более подробно см. раздел 4.2). Для решения данной проблемы необходимо развивать финансовую инфраструктуру, в том числе через развитие удаленной идентификации и дистанционных финансовых сервисов, а также разрабатывать новые перспективные механизмы вовлечения сбережений населения в финансовую систему региона для последующей трансформации в инвестиции.

Потенциальную возможность вовлечения финансовых ресурсов в региональное развитие для каждого исследуемого региона можно представить на координатной плоскости, положительное направление оси абсцисс которой соответствует повышению возможности формировать региональный бюджет за счет собственных доходов (отрицательное направление свидетельствует о необходимости выделения для формирования доходной части бюджета и обеспечения необходимых показателей развития средств с федерального уровня). Ось ординат предполагает ранжирование регионов по степени возможности вовлечения в инвестиционную сферу финансовых ресурсов внутренних экономических субъектов, в том числе хозяйствующих субъектов, домохозяйств и средств финансово-кредитных институтов, присутствующих в регионе (рис. 5.4).

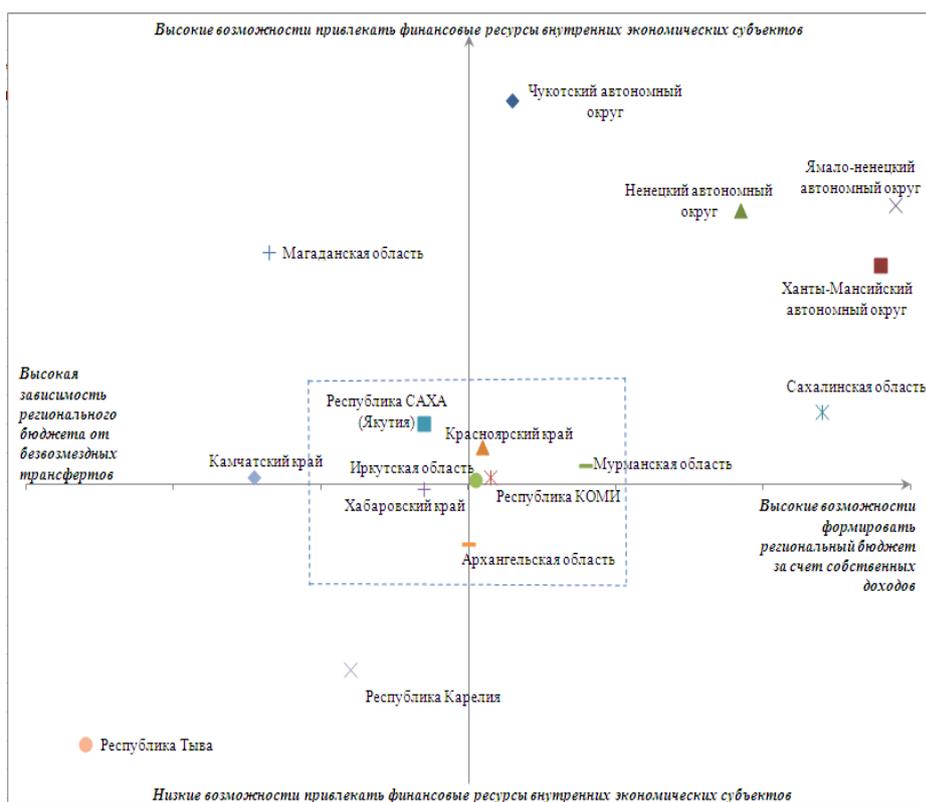


Рис. 5.4. Возможности северных регионов формировать ресурсы для обеспечения экономического развития (согласно оценке финансового потенциала в 2015 г.)

При определении положения региона относительно оси ОХ были учтены значения каждого субъекта по такой составляющей финансового потенциала, как налогово-бюджетная (чем выше количественная оценка, тем правее располагается регион на координатной плоскости). При определении места относительно оси ОУ рассматривалась сумма оценок по трем составляющим финансового потенциала региона (потенциал хозяйствующих субъектов, потенциал домашних хозяйств и кредитно-финансовый потенциал).

Таким образом, для повышения эффективности финансового регулирования на уровне регионов и дифференциации выбора рычагов воздействия на пропорции экономического развития территорий представляется обоснованным использование расчета количественных характеристик общего финансового потенциала субъектов РФ и по отдельным его составляющим. В современной практике принятия управленческих решений могли бы получить применение исследования динамики показателей финансового потенциала по отдельным регионам и их группам, сравнение интегральных показателей финансового потенциала и проведение на основе полученных значений ранжирования территорий со схожими характеристиками хозяйства, сопоставление уровня достигнутого финансового развития территории и уровня при условии максимального использования имеющихся ресурсов.

Анализ количественных и качественных характеристик финансового потенциала отдельных субъектов РФ будет способствовать формированию дифференцированного подхода к реализации региональной финансовой политики и разработке индивидуальных подходов к финансовому регулированию с учетом специфики финансовых систем территорий и их способности формировать необходимые финансовые ресурсы в различных секторах экономики.

В целом оценка финансового потенциала территории должна являться основной управления и перераспределения финансовых потоков между всеми участниками экономической системы региона: органами власти, хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными институтами и домохозяйствами. Выявление наиболее перспективных элементов хозяйства региона с точки зрения возможности генерирования финансовых ресурсов, которые можно привлечь для обеспечения экономического роста субъекта РФ, должно способствовать созданию в регионе обоснованной системы финансовых инструментов развития и повышению эффективности использования рычагов финансирования инвестиционной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненные исследования позволяют сделать следующие выводы.

Институциональные построения должны опираться на структурные элементы институциональной теории: правила (нормы), ограничительные рамки, санкции. Выделение существующих норм (формальных, неформальных) составляет основу формирования взаимоотношений между субъектами в процессе развития общества. Правила определяют рамки в виде запретов и разрешений на определенные действия индивидов. Соответственно, важным элементом функционирования институтов является применение санкций при установлении факта нарушения правил.

Важнейшим аспектом институциональных трансформаций выступает соответствие формальных правил неформальным и их роль в развитии государства (определенной территории). И если неформальные правила и ограничительные рамки их действия вписываются в этические кодексы поведения людей, то формальные правила специально создаются уполномоченными на то людьми (государственными чиновниками). И именно для соблюдения формальных правил необходима разработка механизма принуждения к исполнению той или иной формальной нормы.

Специфика российской экономики состоит в том, что формальные законы функционируют в неформальных рамках, обуславливая недейственность законодательных норм. То есть происходит неформальная институционализация при формальном провозглашении права. Это, в свою очередь, порождает возникновение институциональных ловушек (коррупция, развитие теневого сектора и др.), барьерный характер государственного регулирования (установление административных барьеров).

Налогово-бюджетная сфера занимает важнейшее место в системе институциональных построений и, прежде всего, в системе государственного регулирования социально-экономического развития территорий.

Анализ налогово-бюджетной системы в целом свидетельствует о несбалансированности ее состояния, что обусловлено отсутствием взаимодействия между собой институтов-детерминантов (межинституциональная несогласованность).

Федеральные конструкции, составляющие базу государственного налогово-бюджетного регулирования, приводят к дестабилизации бюджетной системы северных регионов, что, в свою очередь, сдерживает проведение результативной политики в экономике и социальной сфере.

Действующие налоговые льготы носят несистемный и разнонаправленный характер. В большинстве своем они обеспечивают легальную минимизацию налогов, а не стимулы дальнейшего развития. Это свидетельствует о том, что на государственном уровне пока не сформирована четкая стратегия стимулирующего воздействия на экономику.

Достижение значимых стимулирующих эффектов в виде активного развития экономических процессов в регионах зоны Крайнего Севера при задействовании инструментов государственного налогового регулирования сдерживается следующими причинами: игнорируется учет северной специфики в налоговом законодательстве; отсутствует системная оценка эффективности внедряемых налоговых новаций; не обеспечивается контроль за достижением

целей при введении налоговых льгот и целевом использовании средств, высвобождаемых в связи с предоставлением налоговых преференций; сохраняется возможность для злоупотребления льготами; продолжается практика отстаивания интересов крупного бизнеса авторитетным кругом лоббистов из представителей законодательного сообщества; фиксируется ограниченность налоговых полномочий для создания действенных рычагов воздействия на развитие территорий с учетом местной специфики и др.

С целью совершенствования институциональных условий в бюджетно-налоговой сфере разработаны принципы эффективного налогового регулирования:

- усиление стимулирующей составляющей государственной налоговой политики (снижение налоговой нагрузки на труд с применением дифференцированного подхода при установлении ставки страховых взносов в зависимости не только от уровня доходов, но и с учетом отраслевой принадлежности налогоплательщиков, в том числе удельного веса заработной платы в добавленной стоимости; снижение нагрузки на трудовые доходы среди малообеспеченных слоев населения за счет введения необлагаемого минимума в размере минимального размера оплаты труда с одной стороны и введение прогрессивной ставки налогообложения на высокодоходную часть населения для компенсации бюджетных потерь с другой; законодательное закрепление целевого использования амортизационных отчислений);

- укрепление прав и ответственности региональных органов власти в налоговой сфере (перераспределение налогов между уровнями бюджетной системы, в том числе косвенных, например НДС, и отмена федеральных льгот по региональным налогам, а также передача полномочий по регулированию всей ставки налога на прибыль);

- согласование интересов центра, северных регионов и бизнеса в сфере бюджетно-налоговых отношений (учет северной специфики).

На основе структурного анализа финансовой обеспеченности регионов Крайнего Севера инвестиционными ресурсами и оценки ее влияния на региональное развитие можно говорить о том, что наиболее стабильного развития с точки зрения проживающего на северных территориях населения достигают регионы, опирающиеся на собственные ресурсы. Однако традиционно такие регионы в экономическом развитии опираются на сырьевой сектор с повышенными рисками ведения хозяйства (жесткая зависимость успешности развития региона от конъюнктуры мировых цен обуславливает их уязвимость в условиях мирового кризиса). Сходное положение имеет место и в регионах с преобладанием в общем объеме инвестиционных ресурсов удельного веса корпоративного сектора. Вместе с тем у данной группы регионов наблюдается устойчивая тенденция снижения затрат на социальную сферу.

Исследование законодательных норм в сфере регулирования инвестиционной деятельности позволяет утверждать, что с 2012 г. активизируется деятельность органов власти по созданию благоприятного инвестиционного климата. В наибольшей степени законодательные новации коснулись следующих аспектов: уточнены объекты и расширены субъекты регулирования; расширены и уточнены формы и методы государственной поддержки инвестиционных проектов.

Вносимые в законодательство изменения обусловили необходимость разработки и принятия значительного количества подзаконных актов, устанавливающих порядок включения инвестиционных проектов, претендующих на поддержку и регламентирующих процедуру получения поддержки.

Однако ограниченность финансовых ресурсов у региональных бюджетов обуславливает необходимость избирательности направлений при формировании приоритетов поддержки с учетом таких параметров, как: уровень инвестиционной активности, степень зависимости регионального бюджета от вышестоящего уровня, уровень диверсификации экономики, присутствие крупного бизнеса в регионе.

На основе исследования процесса формирования сбережений у населения северных регионов выявлены следующие негативные особенности: значительная часть сбережений населения тезаврируется в форме наличности; постоянно снижающаяся покупательная способность доходов населения сдерживает процесс формирования сбережений.

Решению обозначенных проблем будет способствовать стремление к сбалансированности денежных доходов с ценами потребительского рынка, развитие финансовой инфраструктуры, в том числе через развитие удаленной идентификации и дистанционных финансовых сервисов, а также разработка новых перспективных механизмов вовлечения сбережений населения в финансовую систему региона для последующей трансформации в инвестиции.

Оценка финансового потенциала северных регионов, выполненная в заключительной части работы, является подтверждением результатов и выводов, полученных в предыдущих разделах. Выявленные негативные тенденции в налогово-бюджетной сфере и в секторе домохозяйств обусловили снижение потенциала у большинства исследуемых регионов. При этом исследование динамических изменений отдельных составляющих финансового потенциала свидетельствует о том, что хозяйствующие субъекты, классически являясь ядром любой экономической системы, улучшив свое положение, как не парадоксально это звучит, отрицательно повлияли на все остальные составляющие финансового потенциала. Необходимо также отметить, что на фоне наличия в северных регионах высокорентабельных предприятий (только Хабаровский край по результатам 2015 г. имеет рентабельность от продажи товаров ниже среднероссийского уровня) достаточно низок удельный вес неубыточных предприятий (два региона имеют данный показатель выше среднероссийского — Хабаровский край и Иркутская область; из четырнадцати оставшихся в шести регионах доля неубыточных предприятий не превышает 60 %).

В целом оценка финансового потенциала территории должна являться основой управления и перераспределения финансовых потоков между всеми участниками экономической системы региона: органами власти, хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными институтами и домохозяйствами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Котляров М. А., Ломтатидзе О. В. Институциональный подход в системе регулирования финансового рынка // Финансовый рынок. 2011. № 7 (459). С. 2–9.
2. Фуруботн Э. Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / пер. с англ.; под ред. В. С. Каткало, Н. П. Дроздовой. СПб., 2005. 702 с.
3. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 220 p.
4. Введение в институциональную экономику: учеб. пособие / под ред. Д. С. Львова. М., 2005. 639 с.
5. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. д. э. н., проф. А. А. Аузуна. М., 2005. 416 с.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисловие и научная редакция Б. З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
7. Институциональные изменения [Электронный ресурс]. URL: <http://ladybiznes.ru/2012/05/%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%>.
8. Кирдина С. Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС, 2000. 213 с.
9. Наймушин В. Рыночные реформы в России: можно ли разорвать замкнутый круг истории // Вопросы экономики. 2004. № 10. С. 114–128.
10. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35, № 2. С. 1–37.
11. Агапова И. И. Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: Экономистъ, 2006. 254 с.
12. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации / А. А. Ливеровский и др. СПб., 2003. 243 с.
13. Кривоус О. В. О принципах построения и структуре бюджетной системы России // Вестник Магнитогорского государственного технического университета им. Г. И. Носова. 2008. № 2. С. 85–88.
14. Уксуменко А. А., Симоненко Н. Н. Бюджетная система РФ. Владивосток, 2015. С. 196.
15. Швецов Ю. Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории // Проблемы современной экономики. 2011. № 3. С. 128–132.
16. Голованова Н. В. Бюджетная система и межбюджетные отношения в Российской Федерации 28 октября 2004 г. [Электронный ресурс] // Центр фискальной политики: сайт. URL: <http://www.fpcenter.ru/>.
17. Грицюк Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Финансы и статистика, 2004. 318 с.
18. Курляндская Г. В., Николаенко Е. И. Реформирование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] // Центр фискальной политики: сайт. URL: <http://www.fpcenter.ru/>.
19. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. 372 с.

20. Налоговый кодекс Российской Федерации. М., 2005. Ч. 1.
21. Дядик Н. В., Томилина Н. С. Проблемы бюджетно-налоговой системы: институциональная настройка // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2013. № 5 (36). С. 61–68.
22. Федоровская М. А. Проблемы территориального налогового администрирования в России // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского (Общественные науки). 2011. № 24. С. 475–478.
23. Финансовое обеспечение развития Северных регионов / Р. В. Бадылевич и др.; под науч. ред. Г. В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.
24. Томилина Н. С. Дисбаланс бюджетной системы: несоответствие расходных обязательств и доходных полномочий // Бюджетная политика. 2008. № 16. С. 10–13.
25. Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. 282 p.
26. Ким О. Л., Воронина Е. А. Институциональная инвестиционная среда в России // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2013. Вып. 1 (15). С. 163–168.
27. Алпацкая Е. Г. Инвестиционная деятельность: институциональный аспект // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 14, вып. 27. С. 82–89.
28. Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. 240 с.
29. Олейник А. Н. Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2013. 416 с.
30. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Вып. 2. С. 73.
31. Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики [Электронный ресурс]. URL: http://www.institutional.boom.ru/North/Ponimanie_tranzitologia.htm; То же // Экономика и финансы: сайт. URL: <http://www.finansy.ru/publ/north.htm> (дата обращения: 21.08.2018).
32. Чапаргина А. Н. Условия трансформации сбережений населения в инвестиционный ресурс северного региона // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 5 (42). С. 146–150.
33. Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 (ред. от 03.03.2012) «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях»: утв. Постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 № 1029) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
34. Финансовый паспорт регионов РФ // Бюджет // Мониторинг: сайт. URL: <http://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/> (дата обращения: 20.08.2018).

35. Региональная статистика // Раздел «Внутренний валовой продукт» [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 21.08.2018).
36. Мониторинг исполнения бюджетов субъектов РФ [Электронный ресурс] // Минфин России: официал. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/ (дата обращения: 20.08.2018).
37. Региональная статистика // Раздел «Население» [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 21.08.2018).
38. Исполнение бюджетов РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 20.08.2018).
39. Создание консолидированных групп налогоплательщиков повлияло на поступление налога на прибыль в бюджетную систему РФ // Результаты экспертно-аналитического мероприятия [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации: официал. сайт. URL: www.ach.gov.ru (дата обращения: 21.08.2018).
40. Налоговая статистика // Отчет по форме № 1-НМ за период 2011–2016 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба: сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn51/related_activities/statistics_and_analytics/forms/6040192/ (дата обращения: 20.08.2018).
41. Налоговая статистика // Формы № 5-КГН за период 2012–2016 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба: сайт. URL: www.nalog.ru (дата обращения: 20.08.2018).
42. Большая Российская энциклопедия: в 30 т. / председатель науч.-ред. совета Ю. С. Осипов; отв. ред. С. Л. Кравец. Т. 14. Киреев — Конго. М.: Большая российская энциклопедия, 2009. 751 с.: ил.: карт.
43. Дядик Н. В., Томилина Н. С. Институциональная комплементарность как необходимое условие сбалансированности бюджетно-налоговой системы // Журнал экономической теории. 2017. № 11 (17). С. 22.
44. Демография Мурманской области [Электронный ресурс] // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области: официал. сайт. URL: http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/murmanskstat/ru/statistics/population/ (дата обращения: 20.08.2018).
45. Исполнение бюджетов [Электронный ресурс] // Бюджет для всех: сайт. URL: <http://b4u.gov-murman.ru/index.php?idMenu=1373> (дата обращения: 20.08.2018).
46. Клейнер В. Коррупция в России, Россия в коррупции: есть ли выход? // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 81–97.
47. Мамонова И. В. Оценка качества системного подхода к формированию налогового законодательства РФ // Налоги и финансовое право. 2012. № 5. С. 240–244.
48. Голодова Ж. Г., Ранчинская Ю. С. Налоговое стимулирование предпринимательской активности: антикризисные меры развитых стран // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 15. С. 30–36.

49. Кобылинская Г. В. Влияние структуры финансирования инвестиций на развитие регионов Севера // ЭКО. 2016. № 5 (503). С. 89–106.
50. Пенухина Е., Белоусов Д., Михайленко К. Экономические эффекты налоговых реформ 2004–2009 годов: ретроспективный анализ // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 108–123.
51. Борисов О. И. Благоприятный налоговый климат для инновационной деятельности как антикризисная мера в России и зарубежных странах // Налоги. 2011. № 3. С. 37–44.
52. Беланенко Д. Н. Анализ и оценка налоговых инструментов регулирования инновационной деятельности // Учет и статистика. 2010. № 18. С. 46–49.
53. Доля зарплат в ВВП неуклонно снижается [Электронный ресурс] // Российская Газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2012/05/22/zp.html> (дата обращения: 04.01.2018).
54. ВВП — Росстат (данные по состоянию на 04.04.2016), доходы бюджета расширенного правительства — Федеральное казначейство [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации: официал. сайт. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP_2017-2019_gazmeshchenie.pdf (дата обращения: 20.08.2018).
55. Пансков В. Г. Налоговые льготы и преференции: проблемы, пути решения // Материалы к Четвертому российско-украинскому симпозиуму «Теория и практика налоговых реформ»: сб. ст. [Электронный ресурс] // Гарант: информац.-правовой портал. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 21.08.2018).
56. Митрофанова И. А. Модернизация механизма налогового регулирования и стимулирования инновационной деятельности в РФ // Судебная практика по налоговым и финансовым спорам. 2013 год. Ч. 1 / А. В. Брызгалин и др. // Налоги и финансовое право. 2014. № 4. С. 20–110.
57. Барашева Т. И. Разграничение налоговых полномочий между субъектами налоговой политики // ЭКО. 2007. № 1. С. 57.
58. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации — 2016 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14s/Iss.htm (дата обращения: 21.08.2018).
59. Гранберг А. Г., Лаженцев В. Н. Принципы и направления государственной политики на Севере // Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. М.; Сыктывкар, 2004. С. 15–19.
60. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А. И. Татаркина. СПб.: Нестор-История, 2014. 844 с.
61. Ивантер В. В., Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Арктический сверхпроект России [Электронный ресурс]. URL: <http://voprosik.net/arkticheskij-sverhproekt-rossii/> (дата обращения: 30.01.2017).
62. Лаженцев В. Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. Сыктывкар: ИСЭиЭПС Коми научный центр УрО РАН, 2015. 176 с.
63. Минакир П. А., Горюнов А. П. Пространственно-экономические аспекты освоения Арктики // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2015. Т. 18, № 3. С. 486–492.

64. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Финансовый потенциал регионов и их социально-экономическая привлекательность. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2013. 385 с.
65. Пинская М. Р. Оценка эффективности налоговых льгот: анализ имеющихся подходов // Налоговая политика и практика. 2014. № 8 (140). С. 24–28.
66. Лыкова Л. Н. Налоговая политика и возможности экономического роста: региональный аспект // Федерализм. 2016. № 1. С. 107–120.
67. Барашева Т. И. Векторы развития стимулирующих механизмов российской налоговой системы // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 3 (50). С. 20–28.
68. Барашева Т. И. Совершенствование системы бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера // ЭКО. 2014. № 6 (480). С. 179–189.
69. Дадашев А. З. Совершенствование налоговой политики при переходе к инновационному типу экономического развития. Финансы. 2006. № 6. С. 36–40.
70. Львов Д. С. Развитие экономики России и задачи экономической науки. М.: Экономика, 1999. С. 49.
71. Мартынов В. А. Вызовы, реалии и шансы России // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 10. С. 7.
72. Капелюшников Р. И. Производительность и оплата труда: немного простой арифметики [Электронный ресурс] // elibrary.ru: научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26450732> (дата обращения: 20.08.2018).
73. Маслова Д. В. Влияние налогообложения труда на человеческий капитал // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 10. С. 46–52; Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. № 15. С. 22–27.
74. Поварова А. М. Реформирование налога на доходы физических лиц — важнейший фактор стабилизации бюджетной системы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6 (48). С. 193–213.
75. Кобылинская Г. В. Структурные особенности финансовых вложений: региональный аспект // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2012. № 3 (31). С. 112–117.
76. Королева Л. П., Кандрашкина М. А. Налоговый кредит как инструмент стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок: зарубежный и отечественный опыт // Бухгалтер и закон. 2015. № 4. С. 22–30.
77. Барашева Т. И. Реформирование муниципальных финансов: проблемы и перспективы // Вестник Кольского научного центра РАН. 2011. № 4. С. 52–58.
78. Налоговый паспорт Региона [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба: официальный сайт. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения: 15.10.2017).
79. Ильин В. А., Поварова А. И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3. С. 48–63.
80. Барашева Т. И. Повышение эффективности механизмов налогового регулирования: северный аспект // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 4 (55). С. 125–137.

81. Пансков В. Г. О некоторых неотложных мерах налогового стимулирования инвестиционной активности в российской экономике // Белорусский экономический журнал. 2013. № 4. С. 61–72.
82. Барашева Т. И. Поиск направлений и механизмов бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 5 (42). С. 99–102.
83. Эксперты подготовили предложения для развития предпринимательства в Арктической зоне [Электронный ресурс] // СЕВЕРПРЕСС: информацион. агентство. URL: <http://sever-press.ru/ekonomika/item/28643-eksperty-podgotovili-predlozheniya-dlya-razvitiya-predprinimatelstva-v-arkticheskoy-zone> (дата обращения: 02.06.2017).
84. Дядик В. В., Дядик Н. В. О роли корпоративной социальной ответственности крупного бизнеса в социально-экономическом развитии городов Севера России (на примере крупнейших горнодобывающих предприятий Мурманской области) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2013. № 6 (37). С. 86–93.
85. Эксперты: льготы для бизнеса и новая инфосистема необходимы для развития северного завоза [Электронный ресурс] // Новости обо всем: сайт. URL: https://newsae.ru/novosti/eksperty_lgoty_dlya_biznesa_i_novaya_infosistema_neobhodimy_dlya_razvitiya_severnogo_zavoza/ (дата обращения: 21.11.2017).
86. Барашева Т. И. Об управлении процессом мобилизации бюджетных доходов в Мурманской области // Финансы. 2017. № 12. С. 18–23.
87. Иванова М. В. Актуальные вопросы формирования арктических трудовых ресурсов // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 2 (49). С. 46–61.
88. Говтвань О. Дж. Методология и опыт прогнозирования российской денежно-банковской системы. М.: МАКС Пресс, 2009. 360 с.
89. Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования (уточненные данные). Обновлено: 10.12.2015 [Электронный ресурс] // ЕМИСС: сайт. URL: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=33401&referrerType=0&referrerId=1292887> (дата обращения: 20.08.2018).
90. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации — 2017 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14s/Main.htm (дата обращения: 21.08.2018).
91. Национальные счета — Валовой региональный продукт [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 21.08.2018).
92. Регионы России. Социально-экономические показатели [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения: 21.08.2018).
93. Герасимов О. Юридические конструкции в сфере реализации инвестиционных проектов в ФРГ // Бизнес, Менеджмент и Право. 2006. № 2.; Лисица В. Н. Инвестиционное законодательство в системе российского законодательства // Гуманитарные науки в Сибири. 2007. № 1. С. 94–97.

94. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федерал. закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 26.07.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
95. Стандарт органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе [Электронный ресурс]. URL: <http://investstandart.ru/o-standarte/>.
96. Карта внедрения стандарта [Электронный ресурс]. URL: <http://investstandart.ru>.
97. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федерал. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
98. О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы): постановление Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848 (ред. от 20.09.2017, с изм. от 12.10.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
99. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 30.10.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
100. О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия: закон Республики Карелия № 1687-ЗПК от 21.02.2013 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/919508146> (дата обращения: 20.08.2018).
101. О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Мурманской области: закон Мурманской области № 1315-01-ЗМК от 23.12.2010 г. [Электронный ресурс] // Инвестиционный портал города Мурманска. URL: <https://invest.murman.ru/rukovodstvo-investora/normativnye-pravovye-akty> (дата обращения: 20.08.2018).
102. Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков: закон Ненецкого автономного округа № 88-ОЗ от 08.10.2013 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460211378> (дата обращения: 20.08.2018).
103. О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков: закон Красноярского края № 10-4907 от 07.07.2016 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/439097376> (дата обращения: 20.08.2018).
104. О ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа — Югры: закон Ханты-Мансийского автономного округа № 87-ОЗ от 30.09.2011 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/411710722> (дата обращения: 20.08.2018).
105. Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций отдельным категориям налогоплательщиков: закон Ямало-Ненецкого автономного округа № 77-ЗАО от 25.09.2008 г. [Электронный ресурс] //

- Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819064875> (дата обращения: 20.08.2018).
106. О налоговых льготах на территории Республики Коми и внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросу о налоговых льготах: закон Республики Коми № 113-РЗ от 10.11.2005 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802041864> (дата обращения: 20.08.2018).
 107. О региональных налогах и налоговых льготах в Хабаровском крае: закон Хабаровского края № 308 от 10.11.2005 г. [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/995114660> (дата обращения: 20.08.2018).
 108. О промышленной политике в Российской Федерации: федерал. закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 109. Кобылинская Г. В. Развитие северных регионов через призму финансового обеспечения инвестиционной деятельности // Финансы. 2016. № 3. С. 37–40.
 110. Кобылинская Г. В. Факторы инвестиционной активности в регионах Севера России // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Современные организационно-экономические тенденции и проблемы развития Европейского Севера. Мурманск: Мурманский государственный технический университет, 2015. С. 216–221.
 111. Чапаргина А. Н. Сберегательная активность населения северных регионов: факторы, институты, приоритеты // Труды IX Международной зимней школы по институциональной экономике. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2016. С. 168–171.
 112. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 113. О минимальном размере оплаты труда: федерал. закон от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 114. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федерал. закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 18.07.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 115. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федерал. закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 19.02.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 116. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов: утв. Банком России // Вестник Банка России. 2017. № 109–110.
 117. Об ипотеке (залоге недвижимости): федерал. закон от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

118. О потребительском кредите (займе): федерал. закон от 21.12.2013 г. № 353-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
119. О валютном регулировании и валютном контроле: федерал. закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
120. О банках и банковской деятельности: федерал. закон от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 31.12.2017; с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
121. О национальной платежной системе: федерал. закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
122. О рынке ценных бумаг: федерал. закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 31.12.2017; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
123. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федерал. закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 31.12.2017; с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
124. О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений: федерал. закон от 28.12.2013 г. № 422-ФЗ (ред. от 30.12.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
125. О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг: федерал. закон от 05.03.1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
126. Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы: утв. постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2017 г. № 2039-п [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ: информационно-правовой портал. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71675558/#ixzz59dDbHVHt> (дата обращения: 21.08.2018).
127. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
128. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: федерал. закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
129. О средствах массовой информации (с изм. и доп., вступил в силу с 01.01.2018): федерал. закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 (ред. от 25.11.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
130. Индивидуальный инвестиционный счет и налоговый вычет: новые финансовые возможности [Электронный ресурс] // Скорая юридическая помощь: сайт. URL: <http://law03.ru/finance/article/nalogovyj-vychet-po-iis> (дата обращения: 20.08.2018).

131. Аюрзанайн А. Б. Институциональное доверие как фактор развития финансовых институтов в современной экономике // Экономические науки. 2011. № 7 (80) С. 40–45.
132. Инициативный всероссийский опрос НАФИ проведен в июле 2016 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 регионах России. Возраст: 18+. Статистическая погрешность не превышает 3,4 %. [Электронный ресурс] // Ассоциация российских банков: сайт. URL: <https://arb.ru/upload/iblock/4e1/NAFI-08092016.pdf>.
133. Всероссийский опрос НАФИ был проведен в июле 2017 года среди 1600 жителей из 42 регионов России [Электронный ресурс] // Рамблер/финансы: поисковая система. URL: <https://finance.rambler.ru/news/2017-09-08/rossiyane-vse-menshe-doverayut-bankam/>.
134. НАФИ сообщило о снижении доверия россиян к банкам [Электронный ресурс] // РБК: сайт. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59b247d29a7947325f62a6b7> (дата обращения: 20.08.2018).
135. Частные индексы потребительских ожиданий населения [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официал. сайт. URL: gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_82.xls (дата обращения: 21.08.2018).
136. О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 (ред. от 16.10.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
137. Чупенко Л. В. Государственное регулирование в жилищной сфере северных регионов: социальные программы // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 2 (53). С. 136–143.
138. Чапаргина А. Н. Инвестиционный потенциал населения и возможности его использования в северных регионах России // ЭКО. 2017. № 8 (518). С. 154–163.
139. НПФ вошли в систему гарантирования прав застрахованных лиц в системе ОПС [Электронный ресурс] // Пенсионный фонд Российской Федерации: официал. сайт. URL: http://www.pfrf.ru/press_center~2016/07/01/115243 (дата обращения: 21.08.2018).
140. О кредитной кооперации: федерал. закон от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
141. Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг: федерал. закон от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ (ред. от 14.06.2012) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
142. Почем облигации для народа // Газета РБК. 2017. 27 апр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/27/590081f89a79479ac41a9abe> (дата обращения: 21.08.2018).
143. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=118377&area_id=4&page_id=2104&porup=Y#ixzz4wyCFPOeA (дата обращения: 22.08.2018).

144. Савдерова А. Ф. Приоритетность финансового потенциала региона в обеспечении его устойчивого экономического развития // Образование и наука в современных условиях. 2014. № 1 (1). С. 292–295.
145. Мирошникова Т. К. Финансовый потенциал региона: сущность, понятие, критерии оценки // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6, № 1 (18). С. 126–129.
146. Федоткина О. П. Финансово-инвестиционный потенциал региона в контексте устойчивого развития // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2014. № 3. С. 1–10.
147. Вербиненко Е. А., Бадылевич Р. В. Дифференциация регионов Севера по уровню финансового потенциала // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2017. № 3. С. 7–13.
148. Торопушина Е. Е. Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики России // ЭКО. 2016. № 6 (504). С. 99–108.
149. Вербиненко Е. А., Бадылевич Р. В. Методологические подходы к содержанию и оценке финансового потенциала региона // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2013. № 2 (61). С. 60–67.
150. Вербиненко Е. А., Бадылевич Р. В. Финансовые рычаги как инструмент регулирования развития северных регионов // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения — 2016. Апатиты, 2016. С. 568–574.
151. Рейтинг регионов по уровню долговой нагрузки — первое полугодие 2016: аналитический материал агентства «Риарейтинг» [Электронный ресурс] // Российское рейтинговое агентство «РИА Рейтинг» (подразделение медиагруппы «РИА Новости»). URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20160811/630035528.html (дата обращения: 26.04.2017).
152. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы: научно-аналитический доклад / 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.
153. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Р32 Стат. сб. / Росстат. М., 2016. 1326 с.
154. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2016: Р32 Стат. сб. / Росстат. М., 2016. 671 с.
155. Рейтинг социально-экономического положения регионов — итоги 2015 года [Электронный ресурс] // Российское рейтинговое агентство «РИА Рейтинг» (подразделение медиагруппы «РИА Новости»). URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20160615/630026438.html (дата обращения: 27.11.2017).
156. Радковская Е. В., Кочкина Е. М., Попова Н. П. Проблема региональной асимметрии // Глобальный научный потенциал. 2017. № 9 (78). С. 42–44.
157. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 4. Ст. 421.
158. Программные возможности и повышенные обязательства. Материал информационно-аналитического агентства «Восток России» [Электронный

- ресурс] // EastRussia: сайт. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/programmnye-vozmozhnosti/> (дата обращения: 20.11.2017).
159. Томилина Н. С. Российская модель бюджетного федерализма: конкуренция или кооперация? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 5. С. 123–132.
 160. Инвестиционная стратегия в посткризисных условиях: регулирование инвестиционной деятельности на федеральном, региональном и корпоративном уровнях управления экономикой (ч. 1) / В. Е. Бочков и др. // IDO Science. 2011. No. 1. С. 25–31.
 161. Кобылинская Г. В., Чапаргина А. Н. Региональная инвестиционная система: тенденции развития и направления совершенствования. Апатиты: КНЦ РАН, 2012. С. 75.
 162. Кондратович Д. Л., Ульченко М. В. Оценка качества жизни населения северного региона // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 424.
 163. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 9–26.
 164. Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2007. 447 с.
 165. Трансформация экономических институтов в постсоветской России (микроэкономический анализ) / под ред. Р. М. Нуреева [Электронный ресурс] // Библиотекарь.Ру: электронная библиотека. URL: <http://www.bibliotekar.ru/economicheskii-institut/index.htm-40> (дата обращения: 21.08.2018).
 166. Bush P. D. The Theory of Institutional Change // Journal of Economic Issues. 1987. Vol. 21, no. 3. P. 1075–1116.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Расчетные данные для оценки сбалансированности консолидированных бюджетов регионов Севера, млн руб.

Регион	2011 г.	2012 г.	Изменение за год	2013 г.	Изменение за год	2014 г.	Изменение за год	2015 г.	Изменение за год	2016 г.	Изменение за год
Республика Карелия	6262,5	5279,9	-15,7	2200,0	-58,3	1837,8	-16,5	3114,1	69,4	4280,0	37,4
Республика Коми	16217,6	17701,9	9,2	12173,2	-31,2	16650,3	36,8	16371,9	-1,7	16480,0	0,7
Архангельская обл.	5530,5	5805,1	5,0	5090,3	-12,3	6433,4	26,4	9742,1	51,4	9094,3	-6,6
Мурманская обл.	16296,2	10964,9	-32,7	11169,6	1,9	11634,5	4,2	17708,5	52,2	22335,8	26,1
Ненецкий АО	2 322,7	8333,5	258,8	7939,4	-4,7	7969,9	0,4	7816,0	-1,9	3684,0	-52,9
Ханты-Мансийский АО — Югра	108583,3	105531,3	-2,8	75995,5	-28,0	136503,8	79,6	142590,6	4,5	92893,4	-34,9
Ямало-Ненецкий АО	66773,9	65654,3	-1,7	38689,7	-41,1	53633,9	38,6	39861,2	-25,7	52930,9	32,8
Республика Тыва	285,0	223,3	-21,6	240,3	7,6	287,2	19,5	160,3	-44,2	383,6	139,3
Красноярский край	68 981,8	52535,4	-23,8	42594,4	-18,9	49703,5	16,7	66507,6	33,8	73171,1	10,0
Иркутская обл.	30 059,7	39956,8	32,9	29126,5	-27,1	29717,9	2,0	28605,8	-3,7	42479,7	48,5
Республика Саха (Якутия)	23794,2	27389,9	15,1	21108,7	-22,9	33450,3	58,5	34020,9	1,7	43947,2	29,2
Хабаровский край	12751,4	15356,1	20,4	11366,2	-26,0	9769,1	-14,1	9073,5	-7,1	14891,7	64,1
Камчатский край	2260,3	2628,6	16,3	1641,6	-37,5	2181,1	32,9	2437,7	11,8	3272,3	34,2
Магаданская обл.	2961,0	3904,5	31,9	3102,8	-20,5	3113,8	0,4	5241,6	68,3	7855,8	49,9
Сахалинская обл.	18060,6	25463,9	41,0	21878,7	-14,1	25139,5	14,9	34269,8	36,3	17009,8	-50,4
Чукотский АО	6215,9	4307,1	-30,7	1815,6	-57,8	3233,9	78,1	6614,2	104,5	7439,6	12,5

Таблица 2

Эффект от выравнивания бюджетной обеспеченности регионов Севера [12, 37, 159]

<i>Бюджетная обеспеченность до получения финансовой помощи из федерального бюджета</i>							
Интервалы отклонения	2001 г.		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
0,00–0,50	Республика Тыва		Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва
0,51–0,75	Архангельская обл.		Республика Карелия	–	–	–	–
0,76–1,00	Республика Карелия, Камчатский край, Мурманская обл.		Архангельская обл., Камчатский край	Республика Карелия, Архангельская обл.	Республика Карелия, Архангельская обл.	Республика Карелия, Архангельская обл.	Республика Карелия, Архангельская обл.
1,01–1,50	Республика Коми, Сахалинская обл.		Республика Коми, Магаданская, Мурманская области	Республики Коми, Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская, Мурманская области	Республика Коми, Камчатский край, Мурманская обл.	Республика Коми, Камчатский край, Мурманская обл.	Республика Коми, Камчатский край, Мурманская обл.
1,51–2,00	Магаданская обл.		Республика Саха (Якутия), Сахалинская обл.	–	Республика Саха (Якутия), Магаданская обл.	Республика Саха (Якутия), Магаданская обл.	Республика Саха (Якутия), Магаданская обл.
Свыше 2,01	Республика Саха (Якутия), Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа		Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Ненецкий АО, Сахалинская обл., Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа			

<i>Бюджетная обеспеченность после получения финансовой помощи из федерального бюджета</i>							
Интервалы отклонения	2001 г.		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
0,00–0,50	–		–	–	–	–	–
0,51–0,75	Архангельская обл.		–	–	–	–	–
0,76–1,00	Республика Карелия, Мурманская обл.		Архангельская обл., Республики Тыва, Карелия	Архангельская обл., Республики Тыва, Карелия	Республика Карелия, Архангельская обл.	–	Архангельская обл.
1,01–1,50	Республики Коми, Тыва, Сахалинская обл.		Республика Коми, Мурманская обл.	Республика Коми, Мурманская обл.	Республики Коми, Тыва, Мурманская обл.	Республики Карелия, Коми, Тыва, Архангельская, Мурманская области	Республики Карелия, Коми, Тыва, Мурманская обл.
1,51–2,00	Камчатский край		Камчатский край	Республика Саха (Якутия), Камчатский край	–	–	–
Свыше 2,01	Республика Саха (Якутия), Магаданская обл., Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа		Республика Саха (Якутия), Магаданская обл., Ненецкий АО, Сахалинская обл., Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Ненецкий АО, Магаданская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия), Сахалинская обл., Камчатский край, Магаданская обл., Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Ненецкий АО, Саха (Якутия), Сахалинская обл., Камчатский край, Магаданская обл., Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия), Сахалинская обл., Камчатский край, Магаданская обл., Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа