

Территориальные финансы

УДК 336.143

ББК 65.261.713

© Поварова А.И.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ: ПУТИ СТАБИЛИЗАЦИИ

В данной статье на основе выявления и анализа факторов кризиса бюджетных систем ведущих российских «регионов-металлургов» (Вологодской, Липецкой и Челябинской областей) автор приходит к выводу о необходимости корректировки действующей налогово-бюджетной системы и предлагает набор мер по стабилизации территориальных бюджетов.

Бюджеты субъектов Российской Федерации, государственный долг, предприятия чёрной металлургии, налоговая и бюджетная политика.

Разбалансировка государственных финансов под воздействием последствий мирового финансового кризиса явилась ключевым качественным изменением в бюджетной сфере в 2009 – 2012 годах. По итогам 2012 года две трети территориальных бюджетов Российской Федерации были исполнены с дефицитом. Во многих регионах проблемы бюджетной обеспеченности перешли в острый долговой кризис. Если за 2011 год государственный долг превысил 50% объёма налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов в 15 субъектах РФ, то за 2012 год – уже в 33.

Среди регионов РФ наиболее глубокий кризисный спад бюджетных доходов, в

первую очередь налоговых, испытали регионы металлургической специализации, которые сильнее интегрированы в глобальную экономику. Восстановление докризисного уровня налоговых и неналоговых (собственных) доходов бюджетов этих регионов происходило значительно медленнее, чем в среднем по стране (табл. 1).

При этом Вологодская область, занимавшая в 2008 году 4 место в списке самых бюджетообеспеченных регионов (доля собственных доходов в общем объёме доходов консолидированного бюджета превышала 90%), оказалась единственным субъектом РФ, которому в 2012 году не удалось выйти на докризисные показатели налоговых и неналоговых доходов.

Спад собственной доходной базы поставил субъекты РФ в жёсткую зависимость от внешних источников финансирования расходов. Так, в Вологодской и Липецкой областях в 2009 – 2012 годах в среднем 25 – 33% выполнения принятых расходных обязательств обеспечивалось за счёт банковских и бюджетных креди-



ПОВАРОВА Анна Ивановна
старший научный сотрудник
ФГБУН ИСЭРТ РАН
aip150663@yandex.ru

Таблица 1. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008 – 2012 гг.

Субъект	2008 г.	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	млрд. руб.	млрд. руб.	в % к 2008 г.	млрд. руб.	в % к 2008 г.	млрд. руб.	в % к 2008 г.	млрд. руб.	в % к 2008 г.
Вологодская область	45,8	27,9	60,8	35,9	78,4	40,2	87,7	43,7	95,4
Липецкая область	33,5	26,0	77,8	30,5	91,1	34,2	102,1	35,8	106,9
Челябинская область	89,1	59,4	66,7	85,4	95,9	95,8	107,5	106,0	119,0
Российская Федерация	4912	4243	86,4	4980	101,4	5827	118,6	6385	130,0

Источники: Данные Казначейства России; расчёты автора.

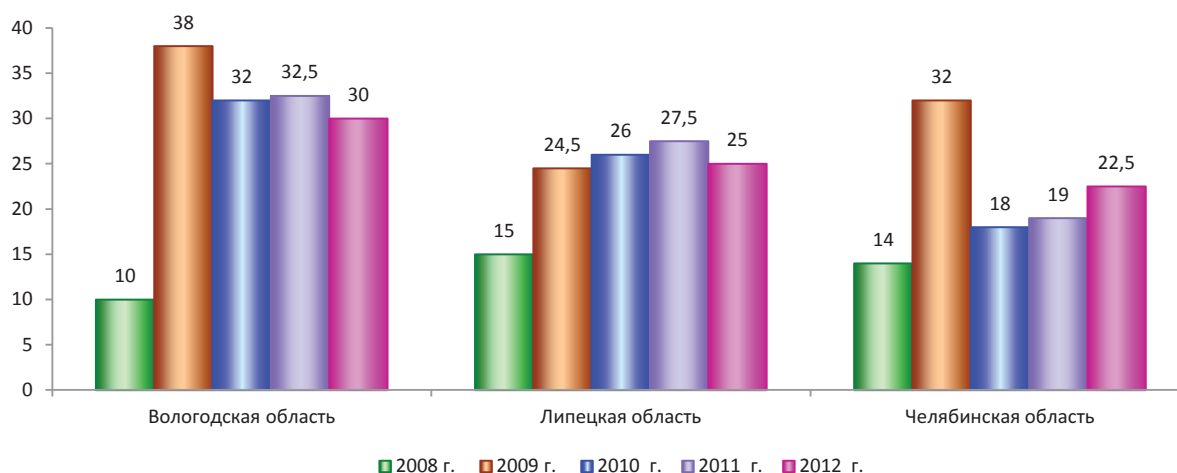


Рис. 1. Удельный вес межбюджетных трансфертов и кредитов в источниках финансирования расходов бюджетов субъектов РФ в 2008 – 2012 гг., %

Источники: Данные Казначейства России; расчёты автора.

тов, а также безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета (рис. 1).

В чём же основные причины того, что российские центры чёрной металлургии, долгие годы являвшиеся «донорами»¹, в 2009 – 2012 годах утратили лидирующие позиции по основным показателям, определяющим состояние бюджетной обеспеченности региона?

Не секрет, что «самочувствие» бюджетных систем монопрофильных регионов зависит от налогов, выплачиваемых крупными бюджетоформирующими предприятиями, в основном экспортно ориентированных отраслей экономики. В связи с этим для установления причин сложивше-

¹ До 2011 года Вологодская и до 2008 года Челябинская области не получали дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, передавая 30% полученных доходов в федеральный бюджет. Липецкая область с 2012 года также стала дотационной.

гося положения ИСЭРТ РАН был проведён анализ производственно-финансовой деятельности базовых налогоплательщиков Вологодской, Липецкой и Челябинской областей, которыми являются крупнейшие в России комбинаты чёрной металлургии – Череповецкий (ЧерМК), Новолипецкий (НЛМК) и Магнитогорский (ММК). Эти предприятия занимают в среднем 60% в промышленном производстве, обеспечивают 60 – 80% прибыли и 60 – 90% экспортных ресурсов соответствующих территорий. Каждый из комбинатов является ключевым активом крупнейших вертикально интегрированных металлургических холдингов: ОАО «Северсталь», ОАО «ММК» и ОАО «НЛМК».

Результаты анализа показали, что в 2009 – 2012 годах происходило заметное снижение роли предприятий чёрной

металлургии как основных мобилизаторов доходных источников территориальных бюджетов. Удельный вес налоговых платежей, поступающих от этих предприятий, в общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов сократился в Вологодской области с 40% в 2001 – 2008 годах до 18% – в 2009 – 2012 годах, в Липецкой области – с 52 до 27%, в Челябинской области – с 23,5 до 9% (рис. 2).

Безусловно, немаловажное значение в снижении налоговых поступлений от металлургических предприятий имели негативные конъюнктурные тенденции, выразившиеся в уменьшении потребле-

ния металлопродукции, обвале цен и, как следствие, сокращении объемов продаж (табл. 2).

Несмотря на волатильность, средние цены на металлопрокат в 2000 – 2012 годах имели устойчивую тенденцию роста (рис. 3).

Однако этот рост всё в меньшей степени трансформировался в увеличение прибыли металлургических предприятий, а полученные конъюнктурные доходы в большей степени становились источниками оттока капитала.

В 2005 – 2012 годах темпы роста прибыли от продаж замедлились по сравнению с 2001 – 2004 годами (табл. 3), что

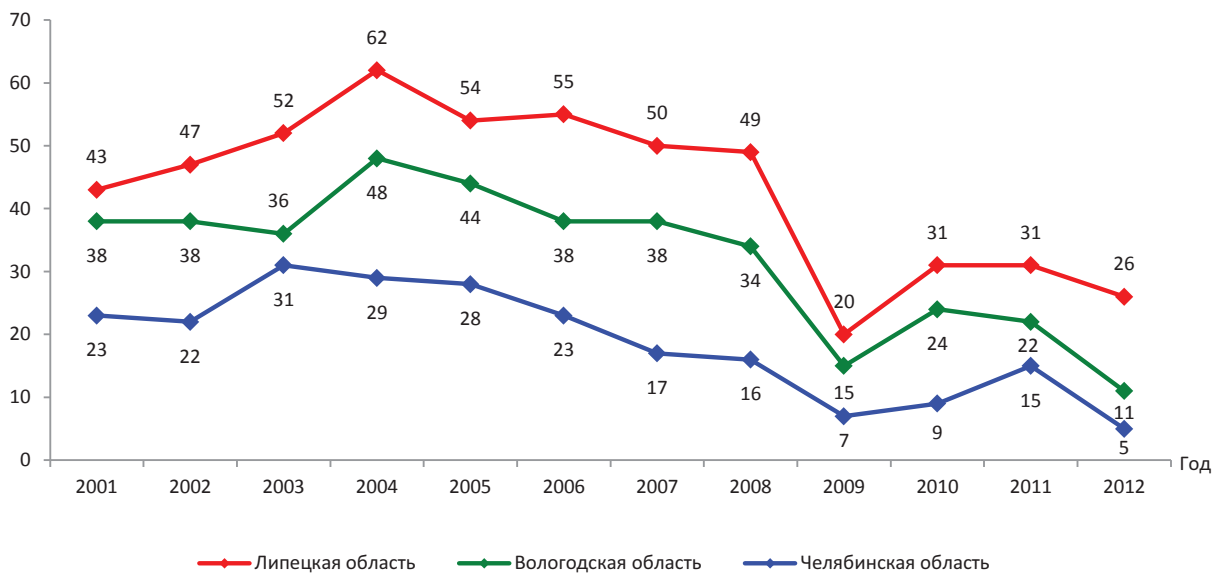


Рис. 2. Динамика удельного веса налогов от предприятий чёрной металлургии в общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов в 2001 – 2012 гг., %

Источники: данные ФНС; Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 2. Динамика цен на металлопрокат, потребления стали и объёмов продаж металлургических комбинатов в 2008 – 2012 гг.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Средние мировые цены на металлопрокат, долл./т	883	683	716	792	726
Средние цены на рынках России, долл./т	969	638	741	826	746
Мировое потребление стали, млн. т	1220	1140	1300	1395	1414
Российское потребление стали, млн. т	33,5	23,7	32,9	38,2	40,0
Объём продаж, млн. т					
ЧерМК	10,0	8,7	10,1	10,5	9,8
ММК	10,9	8,8	10,2	10,6	12,1
НЛМК	8,8	8,5	9,4	10,1	11,0

Источники: Данные World Steel; AS MARKETING; годовых отчётов ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК».

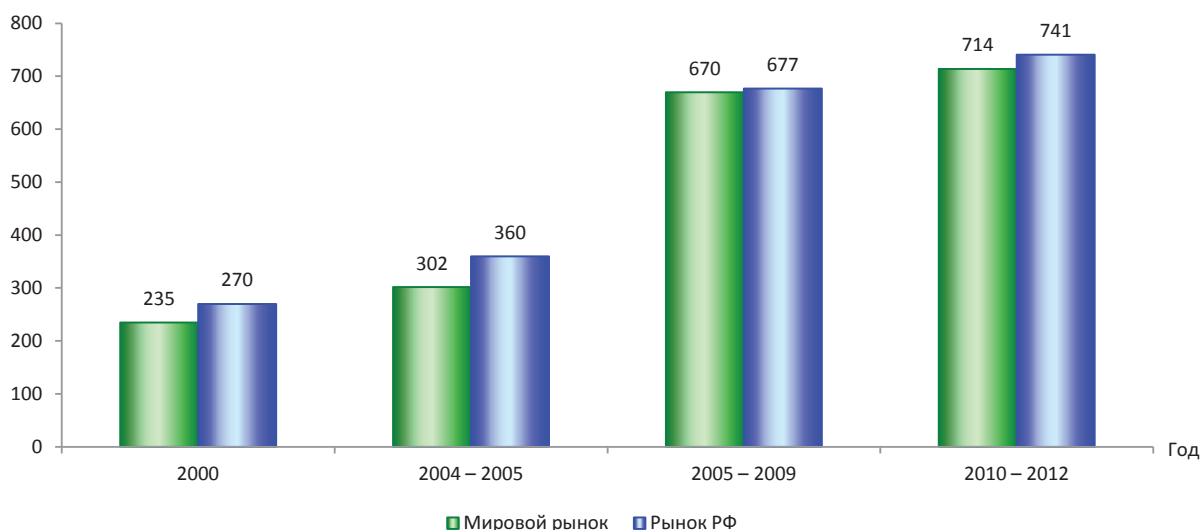


Рис. 3. Среднегодовые цены на металлопрокат в 2000 – 2012 гг., долл./т

Источники: данные AS MARKETING; расчёты автора.

Таблица 3. Динамика прибыли и рентабельности металлургических комбинатов в 2000 – 2012 гг.

Показатель	2000 – 2004 гг.	2005 – 2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 – 2012 гг.
ЧерМК						
Прибыль от продаж, млрд. руб.	26	52	25,5	32	18	25
В % к предыдущему году	147	93	135	90	50	92
Рентабельность продаж, %	32,1	29,0	16,5	12,6	7,0	12,0
ММК						
Прибыль от продаж, млрд. руб.	29	45	25,5	23	22	24
В % к предыдущему году	190	94	96	91	96	94
Рентабельность продаж, %	29,3	25,9	12,6	9,4	9,2	10,4
НЛМК						
Прибыль от продаж, млрд. руб.	27	48	29	24	13	22
В % к предыдущему году	164	91	166	84	54	101
Рентабельность продаж, %	37,0	32,0	16,1	11,0	5,4	10,8

Источники: Данные годовых отчётов ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК»; расчёты автора.

стало причиной резкого снижения рентабельности металлургических комбинатов.

Снижение прибыльности во многом явилось результатом активизации политики слияний и поглощений с западными сталелитейными компаниями, что потребовало значительных ресурсов. При этом корпорации проводили экспансию преимущественно на заёмные деньги, что привело к возникновению многомиллиардных долгов и увеличению расходов на их обслуживание, сокративших налогооблагаемую прибыль (табл. 4).

Вместе с тем большая часть скупленных зарубежных компаний впоследствии

оказалась низкомаржинальной, снижающей общую эффективность работы холдингов. Об этом свидетельствуют нарастающие убытки иностранного сегмента металлургических корпораций (табл. 5).

Особенно ярким примером неэффективности выбранной стратегии транснационализации бизнеса может служить ОАО «Северсталь». Дело в том, что решение проблемы выхода на глобальные рынки руководство корпорации видело в приобретении активов в США и странах ЕС, рассчитывая преодолеть заградительные таможенные барьеры и получить гарантированный источник сбыта для сво-

Таблица 4. Задолженность по кредитам и процентные расходы металлургических комбинатов в 2001 – 2012 гг., млрд. руб.

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ЧерМК												
Получено кредитов	5	11	13	32	16	0,08	0,5	84	16	47	102	249
Долговая задолженность	4	5	14	38	42	35	26	127	141	148	159	194
Проценты к уплате	0,2	0,5	0,6	2,7	3,1	3,0	2,4	4,7	8,8	10,8	10,3	10,9
ММК												
Получено кредитов	н. д.	16	21	н. д.	24	17	12	34	32	32	47	25
Долговая задолженность	н. д.	9	16	33	20	18	17	24	39	73	108	91
Проценты к уплате	н. д.	1,0	1,2	1,3	1,4	1,2	1,25	1,1	1,6	2,3	3,5	4,4
НЛМК												
Получено кредитов	0	0	0	0	0	4	19	51	12	22	37	30
Долговая задолженность	3	0	0	0	0	4	19	64	62	79	106	106
Проценты к уплате	0,03	0	0	0	0	0	0,1	2,0	2,1	3,2	3,7	6,3

Источники: Годовые бухгалтерские отчёты ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК».

Таблица 5. Чистый финансовый результат металлургических корпораций в сегментарном разрезе в 2007 – 2012 гг., млн. долл.

Сегмент	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
ОАО «Северсталь»						
Консолидировано	1877	2062	-1100	-515	2174	820
Российская Сталь	1838	1980	613	944	948	751
Северсталь Ресурс	154	314	-212	695	1072	1085
Северсталь Интернэшнл	-41	-237	-1477	-2265	-138	-259
ОАО «ММК»						
Консолидировано	1306	1174	312	610	365	272
Стальной сегмент (ММК)	1306	1174	337	489	365	449
Стальной сегмент (Турция)	-	-	-	-31	-140	-195
Угольный сегмент	-	-	-25	152	147	15
ОАО «НЛМК»						
Консолидировано	2247	2279	215	1225	1358	610
Стальной сегмент	1773	2820	1241	1466	1160	817
Сегмент зарубежный прокат	-	-	-91	-50	-327	-430
Горнодобывающий сегмент	443	485	140	428	840,5	618

Источник: Консолидированные финансовые отчёты ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК» (по МСФО).

их полуфабрикатов и сырья. Между тем фактическое потребление стали всё больше смещалось на развивающиеся рынки Китая и Юго-Восточной Азии, которые уже в 2008 году использовали две трети мирового потребления.

Осуществляя амбициозные планы, владельцы «Северстали» в 2005 году приобрели итальянскую компанию «Lucchini» за 770 млн. евро, а в 2008 году – три североамериканских завода за 2,2 млрд. долларов, которые уже на момент сделки являлись проблемными с точки зрения огромной долговой нагрузки. Убыт-

ки этих активов, особенно в острую фазу кризиса, стали ключевой проблемой холдинга. Несмотря на активное инвестирование в модернизацию иностранного дивизиона², он генерировал убытки даже в период благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

Кризис привёл к масштабной переоценке стоимости зарубежных активов

² По данным отчётности ОАО «Северсталь», за 2006 – 2012 годы инвестиции в основной капитал дивизиона «Северсталь Интернэшнл» составили 125 млрд. руб. в общем объёме инвестиций (для сравнения: непосредственно в Череповецкий металлургический комбинат за этот период было инвестировано 78 млрд. руб.).

Таблица 6. Динамика финансовых вложений и инвестиций в основной капитал металлургических комбинатов в 2004 – 2012 гг., млрд. руб.

Показатель	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2004 г. – 2012 г.
ЧерМК										
Финансовые вложения	18	43	231	234	320	328	345	363	345	2227
В том числе долгосрочные	15	41	176	199	275	307	323	344	323	2003
Износ основных средств, %	34	29	23	26	28	33	37	43	44	
Инвестиции в основной капитал	12	14	13	12	12	4,5	7	16	12,5	103
ММК										
Финансовые вложения	53	35	27	73	40	63	77	78	79	524
В том числе долгосрочные	5	9	15	34	28	46	67	75	73	352
Износ основных средств, %	57	50	45	50	46	36	36	37	38	
Инвестиции в основной капитал	10	14	15	19	26	35	36	22	15	192
НЛМК										
Финансовые вложения	56	58	84	117	180	151	202	184	207	1239
В том числе долгосрочные	26	26	84	96	109	112	112	106	126	797
Износ основных средств, %	46	46	46	45	43	41	44	46	47	
Инвестиции в основной капитал	6	14	14	20	24	32	25	29	15,5	180

Источники: Годовые отчёты ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК» (РСБУ); расчёты автора.

ОАО «Северсталь», выявившей их обесценение на 62 млрд. руб. Эта сумма была включена в состав прочих расходов материнской компании (ЧерМК), что в решающей степени повлияло на её убыточность в 2010 – 2011 годах. Для финансирования дефицита оборотного капитала зарубежных структур «Северстали» в виде займов только в 2009 – 2010 годах использовано более 40 млрд. руб. средств ЧерМК [5].

Несмотря на продажу трёх наиболее проблемных американских заводов³, в 2011 – 2012 годах зарубежный сегмент принёс «Северстали» 527 млн. долл. чистых убытков.

Таким образом, стратегия вертикальной интеграции посредством приобретения преимущественно обанкротившихся зарубежных компаний не привела к позитивным результатам. В настоящее время ресурс увеличения продаж на западных рынках исчерпан. Необходимость содержания хронически убыточных корпоративных подразделений, прежде всего за счёт средств головных предприятий, явилась одним из основных факторов увели-

чения затрат, снижения прибыльности металлургических корпораций и сокращения налоговых платежей в бюджет.

Отвлечение значительных ресурсов во вклады в уставные капиталы приобретаемых активов привело к многократному превышению финансовых вложений над инвестициями в основной капитал (табл. 6).

Как видно, за 2004 – 2012 годы при увеличивающемся износе основных средств ЧерМК объёмы финансовых вложений превысили объёмы инвестиций в программы модернизации предприятия на 2,1 трлн. руб., или в 22 раза. При этом долгосрочные финансовые вложения, являющиеся одним из основных потенциальных ресурсов для инвестирования в основной капитал, составили 90% общего объёма финансовых вложений на ЧерМК и 65% – на ММК и НЛМК.

Ценовая политика на внешних рынках руководства компаний чёрной металлургии не стимулировала повышение рентабельности продаж и увеличение налоговых платежей.

По нашим расчётам [1], основанным лишь на данных открытых источников, в 2008 – 2011 годы недополученная вы-

³ В 2011 году заводы «Severstal Sparrows Point», «Severstal Wheeling» и «Severstal Warren» проданы за 225 млн. долл., что почти в 10 раз меньше цены покупки.

Таблица 7. Недополученная выручка от экспортных продаж металлургических комбинатов за 2008 – 2011 гг., млрд. руб.

Показатель	ЧерМК	ММК	НЛМК	Итого
Средняя экспортная цена комбината, долл./т	638	519	578	
Средняя мировая цена, долл./т	818	817	728	
Разница в ценах, %	-22,0	-36,5	-20,6	
Недополученная выручка	65,6	126,8	116,0	308,4
Недополученный налог на прибыль	13,6	27,0	24,2	64,8
В том числе				
в федеральный бюджет	1,4	4,3	3,4	9,1
в региональный бюджет	12,2	22,7	20,8	55,7

Источники: Данные годовых отчетов ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК»; расчеты автора.

Таблица 8. Управленческие расходы металлургических комбинатов в 2007 – 2012 гг., млрд. руб.

Комбинат	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2007 г., %
ЧерМК	6,3	7,0	6,2	7,8	9,3	11,8	187,3
В % к ФОТ	60,6	60,9	59,6	70,9	71,5	80,5	
ММК	6,1	6,5	5,5	6,1	6,6	7,5	123,0
В % к ФОТ	78,7	79,5	71,8	68,1	65,6	64,2	
НЛМК	2,9	3,7	4,6	6,2	7,0	7,9	272,4
В % к ФОТ	33,5	35,4	46,1	54,8	55,0	57,2	

Источники: Данные годовых отчетов ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК» (РСБУ); расчеты автора.

ручка от экспортных продаж в результате занижения цен реализации продукции составила 308,4 млрд. руб. Дополнительно исчисленный налог на прибыль с этой суммы оценивается в 64,8 млрд. руб., в том числе 9,1 млрд. руб. в федеральный бюджет и 55,7 млрд. руб. в территориальные бюджеты (табл. 7).

Большое значение для снижения налогооблагаемой прибыли имело наращивание управленческих расходов. В 2010 – 2012 годах указанные расходы соответствовали 55 – 80% объемов фонда оплаты труда (ФОТ) металлургических комбинатов. Особенно заметным рост затрат на управление был на Череповецком и Новолипецком комбинатах (табл. 8).

Анализ дивидендной политики и использования чистой прибыли показал, что действующая система налогообложения крупных хозяйствующих субъектов не позволяет увязывать размер реальной налоговой нагрузки с объемами прибыли и доходов, получаемых собственниками.

Благодаря офшорной структуре собственности⁴ часть прибыли головных предприятий на внешне законных основаниях выводилась в форме дивидендов за границу. В 2007 – 2012 годах основные владельцы корпораций получили 82 – 86% из общей суммы дивидендов, причитающихся акционерам. В результате действия более низкой ставки налога с дивидендных выплат в территориальные бюджеты недопоступило почти 7 млрд. руб. налога на доходы физических лиц (НДФЛ), в том числе в бюджет Вологодской области – 2,8 млрд. руб., Липецкой – 2,9 млрд. руб. и Челябинской – 0,9 млрд. руб. (табл. 9).

Важно подчеркнуть имеющийся перекос распределительной политики руководства меткорпораций в большей степени в сторону решения собственных интересов, чем в сторону повышения ответственности перед обществом с точки зрения увеличения вклада в формиро-

⁴ Контролирующие компании ОАО «Северсталь», «НЛМК» и «ММК» зарегистрированы на Кипре. Бенефициарами этих компаний выступают генеральные директора металлургических корпораций.

Таблица 9. Динамика дивидендов и состояния основных собственников, налоговых платежей, инвестиций металлургических комбинатов, млрд. руб.

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
ЧерМК						
Начислено дивидендов	15,9	25,5	0	5,6	12,7	9,2
Неполученный с дивидендов НДФЛ*	0,63	1,02	0	0,22	0,51	0,37
Нераспределённая прибыль	145	149	150	106	90	93
Налоговые платежи во все бюджеты	23,6	27,0	4,0	9,2	8,6	5,3
Инвестиции в основной капитал	12,2	11,8	4,5	7,1	16,1	12,5
Состояние основного владельца	602	126	299	564	493	389
ММК						
Начислено дивидендов	9,2	3,7	3,6	3,2	0	2,7
Неполученный с дивидендов НДФЛ*	0,4	0,15	0,14	0,13	0	0,11
Нераспределённая прибыль	106	105	129	150	144	157
Налоговые платежи во все бюджеты	15,3	17,4	5,1	8,6	16,0	7,3
Инвестиции в основной капитал	18,7	25,5	34,8	35,7	21,5	15,0
Состояние основного владельца	391	74	296	341	180	128
НЛМК						
Начислено дивидендов	15,2	10,1	1,1	9,3	10,3	10,3
Неполученный с дивидендов НДФЛ*	0,6	0,41	0,05	0,4	0,41	0,41
Нераспределённая прибыль	171	222	246	274	293	315
Налоговые платежи во все бюджеты	15,6	23,4	7,1	11,7	14,7	13,6
Инвестиции в основной капитал	19,5	23,8	31,5	25,2	28,8	15,5
Состояние основного владельца	587	153	478	732	512	428
* В силу действия соглашения от 05.12.1998 «Об избежании двойного налогообложения», заключённого между Россией и Кипром, ставка налога на дивиденды, выплачиваемые кипрским владельцам российской собственности, не должна превышать 5%. В России ставка налога на дивиденды составляет 9%. В таблице указана разница между НДФЛ, рассчитанным по ставкам 5 и 9%. Источники: Данные отчётов ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК», журнала «Форбс»; расчёты автора.						

вание бюджетных доходов и инвестирование. На фоне снижения налоговых платежей владельцы корпораций пополняли своё состояние, а полученные ими дивиденды составляли в среднем 70 – 80% в объёме налоговых отчислений. В 2007 – 2012 годах дивидендные выплаты основному собственнику ЧерМК на 4,7 млрд. руб. превысили капиталовложения в предприятие.

Надо сказать, что трансформация бюджетных систем «регионов-металлургов» в ходе кризиса была предсказуема, поскольку в условиях многолетнего получения сверхплановых преимущественно конъюнктурных доходов был утрачен контроль за бюджетными расходами.

Так, например, в Вологодской области в 2000 – 2008 годах бюджетные доходы удваивались каждые три – четыре года, однако дополнительные их

поступления не в полной мере использовались для структурной перестройки налогового потенциала⁵, а в основном направлялись на обеспечение выполнения иных взятых социальных обязательств, поэтому в кризисных условиях региональные власти не смогли провести контрциклическую бюджетную политику без создания рисков неплатёжеспособности. Для обеспечения выполнения необходимого объёма жизненно важных расходов потребовалось прибегнуть к долговому финансированию. В результате размер государственного долга в 2012 году вырос до 29 млрд. руб. против 1,7 млрд. руб. в 2008 году.

⁵ По расчётам автора, в 2000 – 2008 годах сверхплановые доходы регионального бюджета Вологодской области составили порядка 50 млрд. руб., в том числе дополнительные поступления налога на прибыль от металлургического производства – 36 млрд. руб. Из них только треть была направлена на увеличение финансирования отраслей экономики.

Таблица 10. Мировое производство и потребление стали в 2008 – 2015 гг., млн. т

Показатель	Фактически					Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Производство	1341	1236	1429	1490	1548	1582	1673	1787
Потребление	1218	1140	1312	1428	1414	1539	1621	1728
Мировая цена, долл./т	553	405	500	566		380	400	420

Источник: Данные Минэкономразвития РФ.

Таблица 11. Доходы региональных бюджетов и объём государственного долга

Показатель	2008 г., факт	2012 г., факт	2013 г., план	2014 г., план	2015 г., план
Вологодская область					
Доходы, млрд. руб.	39,5		36,9	38,9	41,7
В % к 2008 г., в реальном выражении	100,0		69,3	70,7	73,4
Государственный долг, млрд. руб.	1,7	29,1	28,0	23,9	17,2
Липецкая область					
Доходы, млрд. руб.	30,8		32,3	34,3	36,9
В % к 2008 г., в реальном выражении	100,0		78,4	80,5	83,8
Государственный долг, млрд. руб.	4,0		14,3	17,0	19,6
Челябинская область					
Доходы, млрд. руб.	79,8		85,7	91,8	100,6
В % к 2008 г., в реальном выражении	100,0		77,3	80,2	85,2
Государственный долг, млрд. руб.	0,3		28,0	26,6	25,6

Источники: Данные Федерального Казначейства, Минфина РФ; законы о региональных бюджетах Вологодской, Липецкой и Челябинской областей на 2013 – 2015 годы; расчёты автора.

Уровень долговой нагрузки, составивший 92,2% в объёме собственных доходов бюджета, – один из самых высоких среди субъектов РФ.

В ближайшие три года ощутимого роста на экспортных рынках чёрных металлов не ожидается. Устойчивая тенденция превышения предложения над спросом в условиях падающего ценового тренда на сталь продлится до 2016 года (табл. 10).

В условиях неустойчивой конъюнктуры бюджетные системы субъектов, привязанные к металлургическому сектору, будут продолжать оставаться не стабилизирующим фактором региональных экономик, а дополнительным источником рисков для них, что подтверждают прогнозные параметры региональных бюджетов. Даже в 2015 году реальные доходы бюджетов «регионов-металлургов» не достигнут уровня не только 2008, но и 2012 года (табл. 11). Высокая долговая нагрузка станет основным фактором сокращения инвестиционных расходов,

слабой поддержки внутреннего спроса и меньшей возможности противостоять новым проблемам.

Безусловно, моноструктурность – очень серьёзный вызов. Социально-экономическое положение в регионах, о которых идёт речь, не должно жёстко зависеть от ситуации на мировых товарных рынках и от финансовой устойчивости одного ведущего предприятия. Вместе с тем металлургическое производство может служить источником расширения инвестиционного спроса на новые виды продукции, что позволит отечественным предприятиям занять совершенно иное место в международном разделении труда, а не выполнять преимущественно роль сырьевых придатков глобальных сталелитейных компаний⁶.

⁶ В пользу данного вывода свидетельствуют показатели, характеризующие выпуск новых видов продукции на металлургических комбинатах. Итоги 2011 года показали, что доля продукции с высокой добавленной стоимостью в общем объёме продаж составила: на ЧерМК – 43%, НЛМК – 35%, ММК – 36,4% (в 2008 году соответственно 32,30 и 25%).

Результаты проведённого анализа позволили сформулировать ряд мер по пересмотру налоговой политики в отношении крупнейших налогоплательщиков, реализация которых будет способствовать более полному использованию имеющихся у них резервов для пополнения федерального и региональных бюджетов. Эти меры должны включать:

- нормативное ограничение оттока капитала, налогообложение вывозимого капитала⁷ и невозвращённой экспортной выручки;

- внесение изменений в нормативное регулирование налога на добавленную стоимость (НДС), порядок уплаты которого, прежде всего в отношении крупных экспортёров, не обеспечивает необходимый уровень собираемости⁸;

- увеличение налоговой нагрузки на прибыль крупнейших корпораций, зарегистрированных в низконалоговых юрисдикциях, с целью формирования доходов большинства работающих, а не только узкой социальной группы;

- пересмотр соглашений об избежании двойного налогообложения для того, чтобы даже при наличии таких налогов взимались по российским ставкам;

- повышение ставки налога на дивиденды с 9 до 13 – 15% и уравнивание этого налога для российских и иностранных юридических лиц;

⁷ Косвенным показателем, характеризующим потери бюджета РФ, является вывоз капитала предприятиями реального сектора, владельцы которых зарегистрированы в основном в офшорных юрисдикциях. Чистый отток капитала, по данным Банка России, в 2012 году составил 54 млрд. долл., а за два квартала 2013 года – уже 38 млрд. долл.

⁸ По оценкам ИСЭРТ РАН, за 2006 – 2011 годы в результате возвратов НДС по экспортным операциям предприятиям чёрной металлургии Вологодской, Липецкой и Челябинской областей реальные доходы федерального бюджета уменьшились на 150 млрд. руб. При этом Липецкая область из-за возмещений НДС Новолипецкому меткомбинату фактически является не плательщиком, а получателем средств федерального бюджета.

- расширение прав налоговых органов, прежде всего территориальных, в сфере контроля за денежными потоками крупнейших налогоплательщиков и получения всей необходимой информации об их деятельности.

Конечно, задача диверсификации доходного потенциала монопрофильных регионов должна стать ключевой при проведении региональными властями экономической политики. Решение этой задачи видится в разработке ответственной структурной политики и планомерной поддержке бизнеса в развитии конкурентоспособного корпоративного сектора.

Актуальность проблемы поиска новых источников собственных доходов субъектов РФ будет возрастать в новом среднесрочном бюджетном цикле. Это связано со значительными изменениями в структуре расходов, обусловленными финансовым обеспечением реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 года, в первую очередь касающихся повышения заработной платы работникам бюджетной сферы.

Особую озабоченность вызывает подход, в соответствии с которым 75% объёма средств на повышение зарплат бюджетникам должны выделять региональные бюджеты. Риски в обеспечении данного подхода, связанные с существенным объёмом государственного долга субъектов РФ, велики. При этом в федеральном бюджете недостаточно решены задачи ресурсного подкрепления указов Президента РФ на региональном уровне. Предусмотренные в размере 100 млрд. руб. ежегодно на эти цели межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ позволят профинансировать лишь 30% потребности [4].

По экспертным оценкам, в половине российских регионов не будет средств для выполнения предвыборных обещаний Президента. Так, например, только в Вологодской области на повышение зарплат работникам бюджетной сферы в 2013 – 2015 годах необходимо 27 млрд. руб., а в региональном бюджете

предусмотрено всего 3 млрд. руб., то есть дефицит ресурсного обеспечения составляет 24 млрд. руб. [2]. Без помощи из федерального бюджета правительство области будет вынуждено прибегнуть к новым заимствованиям кредитных организаций, что отразится на стоимости обслуживания и без того непомерного долга.

Таким образом, в свете новых социально-экономических задач, поставленных перед страной Президентом РФ, должна повышаться роль федерального центра в создании условий для развития экономик и пополнения бюджетов российских регионов.

Результаты исследований ИСЭРТ РАН по проблемам бюджетной обеспеченности территорий позволяют утверждать, что такие условия могут быть созданы за счёт имеющихся резервов действующей налоговой системы и пересмотра бюджетного законодательства.

Во-первых, необходимо преодолеть деформацию структуры налоговых доходов посредством снижения доли косвенного налогообложения и повышения роли имущественного налогообложения за счёт введения дифференцированного налога на недвижимость, что существенно повысит бюджетные возможности субъектов РФ.

Во-вторых, требуется разработка новых направлений развития системы межбюджетных отношений. Централизованная модель бюджетного устройства России, в которой исполнение внутренних государственных обязательств всё в большей степени перекладывается на региональный и местный уровни без адекватного финансового подкрепления, стала тормозом развития экономики субъектов РФ. На наш взгляд, следует вернуться к соблюдению принципов классического бюджетного федерализма, при котором число доходов, формирующих региональные бюджеты, составляет 50% от их общего количества, как это было в конце 1990-х годов⁹. По мне-

⁹ Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ в 2013 – 2015 годах составит 43,9, 43,3 и 43,1% соответственно.

нию Совета Федерации, значимого пополнения доходной базы субъектов РФ можно достичь за счёт зачисления в полном объёме поступлений от налога на прибыль, водного налога, некоторых видов акцизов [3].

В-третьих, для соблюдения принципов социальной справедливости и повышения фискальной функции подоходного налогообложения назрело введение прогрессивной шкалы на доходы физических лиц. Налоговым службам следует сосредоточиться на контроле доходов 1 – 2% богатых граждан и собирать с них налоги по нормам, которые приняты во всех цивилизованных странах.

В-четвёртых, скорейшего решения требует вопрос отмены федеральных льгот по территориальным налогам на имущество¹⁰, в первую очередь в отношении имущества субъектов естественных монополий, рост тарифов которых оказывает всё большее давление на расходную часть бюджетов регионов.

В-пятых, необходимо дополнительное внимание к проблеме долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ. В целях её минимизации представляется целесообразным рассмотреть возможность продления до 01.01.2014 срока погашения бюджетных кредитов, предоставленных субъектами РФ. По нашему мнению, было бы разумно вернуться к порядку, при котором финансовая помощь регионам оказывается в виде субсидий, а не кредитов, как это происходило в 2009 – 2010 годах.

Итак, резервы увеличения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации существуют. Задача властей – проработать пути их реализации, которая возможна лишь при смене парадигмы налогово-бюджетной политики и её переориентации в сторону регионов.

¹⁰ По расчётам ИСЭРТ РАН, в 2008 – 2011 годах бюджеты субъектов РФ потеряли 43% поступлений налога на имущество организаций в результате действия льгот, установленных федеральным законодательством. В Липецкой и Челябинской областях недопоступления составили 34 и 18% соответственно. В Вологодской области сумма предоставленных льгот практически соответствовала сумме поступлений налога на имущество организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ильин, В.А. Бюджетный кризис регионов [Текст] / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 125 с.
2. Об итогах исполнения бюджетов в 2012 году и задачах бюджетной политики на 2013 год: доклад департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://df35.ru/images/file/news/14.02.2012_Totma/VN%20Artamonova%20Totma%2014.02.pdf
3. О предложениях Совета Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.04.2012 № 90-СФ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов: Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ // Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/>
5. Поварова, А.И. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на финансовые результаты головного предприятия (на примере ОАО «Северсталь») [Текст] / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 5 (17). – С. 36-51.
6. Поварова, А.И. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона [Текст] / А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. – 40 с.