

Б.В. Мелентьев

ВЫРАВНИВАНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ ПРОИЗВОДСТВА С ПОМОЩЬЮ НАЛОГОВ

Различие пространственных условий производства и жизни человека является объективным свойством нашей среды. Очевидным также являются следственные отражения их в различии производственных издержек и стоимости проживания населения на различных территориях. Разумеется, люди учитывают эти условия при выборе мест проживания, а власть – при организации общего экономического и социального управления. Интересно, что здесь наблюдаются разнонаправленные тенденции: природа определяет дифференциацию, а в управлении экономикой с помощью инструментов регулирования принимаются решения, выравнивающие целевые параметры (например рентабельность производства), отражающие условия неоднородности исходного пространства. Разумеется, выравнивание реально может проводиться не до каждой точки пространства, а для районов и отдельных территорий, но достаточно больших. Степень детализации зависит от уровня мероприятий социально-экономической политики. Они всегда укрупнены, а решения по некоторым объектам выносятся в отдельные позиции программ развития регионов или производственных структур. Указанные черты разнонаправленных характеристик экономической среды и управления ею проявляются при различных принципах организации регулирования: как при подавляющем управлении по плановым заданиям, так и в современной смешанно-рыночной форме. В последнем случае основная масса производителей, сама определяющая свою деятельность и несущая за неё ответственность, требует со стороны государства формирования не простых условий финансовой среды, в которых ведут свою деятельность производители и потребители.

Отмеченная проблема выравнивания условий экономической деятельности по районам страны не нова при формировании экономической политики. Тема регионально-дифференцированных федеральных налогов, смягчающих последствия влияния природно-географических, климатических условий и экономических факторов на удорожание издержек, связана с серьёзностью этой проблемы именно для России, территория которой велика и характеризуется чрезвычайным разнообразием её частей. К сожалению, даже упоминание об этом отсутствовали во всех вариантах «Налоговых кодексов», характеризуя положение практического решения указанной проблемы. Игнорирование и даже частичный недоучёт неравенства экономических условий нарушает принципы справедливости (доходов по труду) как для предпринимателей, так и для населения. Это, в конечном счёте, касается и проблем нормального развития федерализма в России.

Известны три подхода решения региональных неравенств при построении экономического управления:

1) в форме прямого и дополнительного финансирования производителей и населения из федерального и региональных бюджетов, включая фонды региональной поддержки, фонды регионального развития и других фондов;

2) льготы по налогам для отдельных районов. Обращаем особое внимание на федеральные льготы. В современном «Налоговом кодексе» установлены максимальные лимиты налоговых региональных ставок, в пределах которых налоги могут уменьшаться по решению администрации. Это даёт определённую свободу властям регионов в варьировании налоговой политики в зависимости от локальных местных условий, чем они активно пользуются;

3) выравнивание условий производства и жизнедеятельности с помощью регионально дифференцированных федеральных налогов.

В настоящее время применяются первые два подхода, а для отраслевого уровня – преимущественно первый. Однако он достаточно тяжеловесен и не оперативен. Кроме того, не существует строгих принципов и утверждённых правил распределения средств из указанных фондов. Заранее ясно, что в них в основном будут нуждаться производства и районы «выборочного» списка, а также северные и восточные районы. В условиях ограниченных средств выделяемые суммы носят форму авральных дотаций, правила определения их величин невинны и достаточно субъективны, что порождает серьёзные проблемы. Имеются спекуляции по вопросам остроты этнической нестабильности; порой решения о финансировании принимаются келейно и находятся часто в прямой зависимости от авторитета и напористости региональных лидеров. Государственные минимальные стандарты по социальному обеспечению только разрабатываются, они в основном будут обеспечивать гарантии лишь остро нуждающимся группам населения и, кроме того, трудно сравнимы по районам. То, что проблема решаема и здесь, показывает ещё советская практика разработки территориальных коэффициентов к заработной плате для бюджетной сферы, климатические коэффициенты к стоимости строительно-монтажных работ. Открытость и понятность их населению позволяет совершенствовать технологии разработки и формирования уровней конкретной дифференциации по территориям.

Если с уровнем обеспечения данных стандартов и их форм более или менее ясно – они будут зависимы от доходов в экономике, – то само содержание традиционных правил государственной помощи может изменяться в связи с их уточнением. Например, количество детей в семье является фактором благосостояния или «бедой» семей? Кто должен обеспечивать социальную поддержку многодетным семьям – региональная или федеральная власть? Присмотрит ли общество систему выделения средств из федерального бюджета только на подтягивание всех регионов до минимальных общих стандартов, а более высокий уровень потребления обеспечивать результатами региональной деятельности, и т.д. Чёткое формулирование многих норм и их финансовая обеспеченность определяет и компромиссные части финансирования соответствующих статей из федерального бюджета, и те, которые останутся в ведении регионов, и т.д. Существующее нестрогое положение во взаимоотношениях бюджетов федерального и региональных уровней в условиях расширяющихся политических и экономических прав субъектов Федерации ухудшает социальный климат как непосредственно в регионах, так и между ними. Второй принцип выборочного «дарения» налоговых льгот также далёк от идеальности «не задевать чувства равенства всех регионов», хотя поднимает «авторитет» федеральной власти в глазах районов-получателей.

В современных условиях применения смешанно-рыночного принципа организации экономического управления мы склоняемся преимущественно к третьему виду межрегионального влияния на условия экономической деятельности, т.е. с помощью регионально дифференцированных федеральных налогов. Он более логично вписывается в существо современного управления хозяйством через экономическую среду, а не в форме прямых методов – плановых дотаций. Для того чтобы хозяйства, размещённые

в разных районах, несли равную ответственность за принимаемые решения и получали на разные материальные издержки доходы, гарантирующие сравнимые зарабатываемые доходы и, в конечном счёте, примерно одинаковый по районам уровень жизни («за равный труд»), предприятия должны находиться в равных экономических условиях. Такое выравнивание должно уменьшать последствия неблагоприятных природно-климатических условий, различие качества сельскохозяйственных земель, ценности природных ресурсов по составу полезных компонентов, а также обусловленную исторически и экономически инфраструктурную неосвоенность территорий и удалённость от других населённых пунктов и агломерационного пространства т.д.

Основой формирования отмеченных выравнивающих налогов может быть экономическая территориальная рента, основная часть которой должна изыматься в федеральный бюджет. Экономическую ренту мы трактуем более широко, чем классическое определение ренты по фактору, «как дополнительный доход в сравнении с условиями, где данного фактора нет». Помимо факторов хорошая земля¹, высокий квалификационный состав населения, удобное географическое положение существуют и другие, чисто экономические условия, влияющие на дифференциацию уровня доходов. В частности, эту дифференциацию определяют доходы в виде разницы цен по районам, дополнительные доходы, изымаемые оргструктурами, создаваемыми в виде территориально разобщённых посреднических фирм при производителях-монополистах, увеличивая транзакционные издержки, и другие дополнительные доходы, не связанные непосредственно с результатами собственно конкретной производственной деятельности.

Очевидно, что существование различий условий производства и жизнедеятельности по разным районам России в большей своей части объективно определяется влиянием природных и климатических факторов. Люди, живущие в районах с более суровым климатом, как известно, объективно больше тратят на тёплую одежду, жилище, питание. Всё это составляет известное «физическое» удорожание затрат на проживание. Последнее определяет то, что объективно заработная плата в указанных районах должна быть выше, чем в южных. Человек же, в каком бы районе не жил, за одинаковый труд должен получать такую зарплату, которая обеспечивала бы ему адекватный другим районам уровень жизни. Но более высокая заработная плата, обеспечивающая равный уровень благосостояния, например, в северных и восточных, других периферийных или менее благоприятных для проживания районах, ведёт к росту издержек местного производства и объективному снижению его конкурентной способности с однородной продукцией европейской и южной зон. Не говоря о том, что в указанных районах выше не только материальные затраты, но и другие издержки, связанные с упоминавшейся неразвитостью инфраструктуры, дальностью расстояний до потребителей, недостаточной квалификацией кадров, дополнительными издержками на привлечение работников из других районов и т.д. Так как дополнительные доходы в благоприятных районах не связаны с результатами собственной деятельности, а определяются лишь «данными от бога» условиями, то указанные районы должны облагаться специальным налогом, подавляющая часть которого должна изыматься в федеральный бюджет, а не сохраняться в доходах предприятий или в местных региональных бюджетах. Форма данного налога может заменяться более высокими для данных районов ставками федеральных налогов.

¹ Мелентьев Б.В. Федеральный налог на землю в регулировании межрегиональных экономических отношений // Регион: экономика и социология. – 1994. – № 4. – С. 25.

Фактически любые налоги, являясь элементами издержек, влияют на уровень региональных цен. В наших предложениях новые налоги включаются вместо рентных доходов монополизированных предприятий, расположенных исторически в наиболее благоприятных условиях. Внедрение данного принципа теоретически должно радикально повлиять на сложившуюся сейчас дифференциацию в сторону снижения. Практически же совсем она не исчезнет, так как указанный принцип выравнивающих налогов должен реализовываться по большому числу отраслей и факторам другого состава. Предлагаемые рассчитываемые по новым принципам ожидаемые региональные цены выравнивают рентабельность, но сохраняют дифференциацию по территории. Природа её другая и более сложная, чем по отмеченным природным факторам. Поэтому мы указываем лишь общее направление совершенствования. В частности, цены всегда регионально дифференцированы, так как, по крайней мере, они различаются на торгово-транспортные издержки, и результатом их влияния является текущая региональная дифференциация цен.

Безусловно, практику интересует конкретные значения ставок выравнивающих налогов. Они могут составлять, например, обратные величины действующих шкал удорожаний капитальных затрат по районам, как раз и определяющие степень дифференциации дополнительных доходов. Реально можно начать с малого числа учета влияния региональных условий, например, природно-климатических. Более полные комплексные ставки являются суммой элементов, определяющих удорожание по разным условиям. Число таких элементов по мере накопления опыта можно разумно увеличивать, более полно отражая многообразие влияния региональных условий на результирующие финансовые показатели.

В нашей стране имеется богатый опыт проектных организаций построения региональных коэффициентов «физического» удорожания затрат, широко применявшийся при административной системе экономического регулирования в советский период. Они тоже могут быть применены для расчёта современных налоговых ставок по принципу отмеченного «обратного» удорожания. (Традиционно для параметров шкалы региональных различий в качестве исходной базы, на которую делятся показатели других районов, принимались районы средней полосы России.) В связи с появлением соответствующего федерального закона даже данные о прожиточном минимуме субъектов Федерации могут быть использованы для расчёта территориальной дифференциации налоговых ставок в части учёта влияния дифференциации заработной платы. Прошлые коэффициенты удорожания строительных работ, отражающих «физическое» увеличение затрат по природно-климатическим условиям, сейсмичности и т.п., справедливы и сейчас, так как климат и природно-географические характеристики не сильно меняются на обозримых периодах времени. Этого нельзя сказать о ценностных факторах, определяющих, например, стоимость строительно-монтажных работ. Они во многом устарели и уже не соответствуют требованиям текущего времени.

Следует отметить, что введение специального федерального налога, сглаживающего последствия объективных региональных различий, и принятие его в форме закона более выгодно отличается от подходов прямого предоставления льгот, не осложняющих отношения между регионами, так как делают процесс согласования льгот между регионами и центром открытым. Федеральная шкала дифференцированных налогов должна подготавливаться Минфином и приниматься Думой. Межрегиональный принцип, заложенный при формировании такого закона, более проходит через общегосударственные законодательные органы, так как отражает наднациональные общерайонные интересы. Кроме того, практически легче и дешевле обеспечить принцип правого регулирования

другими налогами: если обеспечивается межрегиональное выравнивание, то для остальной ветви традиционных чисто региональных налогов сохраняется единый подход с количественно одинаковыми по районам налоговыми ставками. Здесь принципиально считать важнейшей задачей государственных органов сначала создать равные условия для региональных экономик, и только выполнение этого условия создаёт предпосылки ослабления федерального вмешательства в региональную политику и решения, принимаемые самими регионами. Другие пути только осложняют отношения между регионами, так как дополнительные получаемые сегодня доходы рентного характера просто так ни один регион не отдаст.

Безусловно, расчет экономической ренты труден из-за резкой дифференциации по районам текущих цен, заработной платы, тарифов и других финансовых показателей. Поэтому использование прямых отчётных данных дифференциации доходов сильно искажает реальные соотношения по районам. Например, высокие номинальные личные доходы на Севере отнюдь не характеризуют высокие реальные доходы. Необходимо приводить статистические данные к сравнимому виду. К сожалению, это требует проведения специальных работ статистических органов. В обычных же условиях на первых этапах можно использовать относительные величины, рассчитанные по отчётным статистическим данным регионов. Среди них относительно доступными данными являются приведённые к сравнимой отраслевой структуре отношение заработной платы и личных доходов к прожиточному минимуму на душу и на семью, данные о региональных соотношениях показателей рентабельности по предприятиям, производящим относительно однородную продукцию, а также пока менее доступная ожидаемая информация по кадастровой оценке земель и т.д.

Введение специального федерального налога, регулирующего межрегиональные неравенства (назовем его федеральным межрегиональным налогом – ФМН), необходимо проводить по компенсационному принципу: если какой-нибудь налог увеличивается, то, соответственно, должны уменьшаться другие налоги. В качестве такого может быть взят вызывающий много нареканий налог на добавленную стоимость. Общую величину этого налогового дохода можно взять в качестве исходной величины, а разнесение по районам провести на основе расчётной шкалы дифференциации в форме, например, федерального налога на землю или по другим факторам.

Следует отметить, что существует также и внутренняя проблема отмеченной территориальной дифференциации ренты по отдельным отраслям: в сельском хозяйстве – по качеству земель, при сравнении районов по отмечавшемуся инфраструктурному обеспечению и агломерационному эффекту концентрации производств (городские, пригородные и сельские территории), в добывающих отраслях – по геологическим условиям и качественному составу полезных ископаемых, благоприятной внешнеторговой конъюнктуре, удалённости от приграничных пунктов и портов внешнеторговых поставок и т.д. Учёт их тоже должен проводиться в качестве составляющих межрегионального налога. Указанные отраслевые доходы и отчисления от них могут составлять значительные суммы. Так, статистика зафиксировала поступления в региональные бюджеты Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО только по налогу на добавленную стоимость в 2010 г., соответственно, больше 100 и 59 млрд руб., что косвенно характеризует высокую доходность нефтегазового комплекса на данных северных территориях¹.

¹ Чужмарова С.И. Совершенствование методики налогообложения добавленной стоимости (на примере северных районов) // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 41(24). – С. 32–37.

Кроме того, необходимо введение льгот при экологически щадящем режиме использования земель легкоранимых территорий северных районов: для пастбищ, охотничьих и рыболовецких хозяйств и других элементов сельхозугодий. Данная тема актуальна и для других районов страны. Последствия недоучёта этой налоговой составляющей мы наблюдаем вокруг себя: «огораживание» во всех городах России. Очевидный принцип «огородил – плати» практически игнорируется. Даже не касаясь болезненного вопроса частной собственности на землю (территорию) как общенародного блага, использование должно быть платным: мизерным для Севера и большим для освоенных территорий. (Замечено, когда платишь, тогда и больше бережёшь.)

Проблема замалчивается СМИ. Огораживание наблюдаем и в г. Москве и на всех административных уровнях. В пригороде г. Новосибирска трасса «лыжня России» была проложена в живописном пригороде Советского района. Теперь по обе стороны – пустыня без единого деревца, включая «уже ставших бывшими» 40-летние ёлки искусственных посадок. Индивидуальное строительство ведут «серьёзные» люди. Была бы экологическая льгота за арендную земельную плату (а не в собственность) при сохранении леса – картина была бы менее удручающей. Новые появляющиеся почти трёхметровые глухие заборы полностью бесконтрольно изменяют ландшафт. Хорошим примером может служить пригород г. Гусев (Калининградская область), где построено новое крупнейшее в России предприятие микроэлектроники. Придомовые территории индивидуальных домов для сотрудников вообще не огорожены, сохраняя ландшафт коллективизма. Даже если заборы и появятся, они будут не глухими. Академгородок (г. Новосибирск) был максимально вписан в девственный лес, за что жители благодарны первым строителям. Чего не скажешь о последующих строителях, когда на территории «больного» леса построен высотный жилой комплекс с минимальной вместимостью одноэтажного гаража без высотного паркинга, а потому и за счёт леса. Или, продолжая негативную тему, в пригороде г. Звенигорода (Московская обл., пос. Ларюшино) для существующего диспансера ЦБ России в 2013 г. «прирезана» громадная территория старого девственного леса с соснами в человеческий обхват и огорожена четырёхметровым стальным забором. Или на берегу оз. Байкал (в районе старой железной дороги) выделена территория американскому рериховскому обществу с постройками не туристской и не рекреационной деятельности.

Но тем не менее налог на землю – это специальная тема, которая не может быть решена без изложенных выше начальных, но принципиальных мероприятий по учёту территориальной ренты, таких как влияние климатических условий. По мере накопления практического опыта использования ФМН, необходимости и готовности более полного учёта отраслевых региональных различий будет увеличиваться и число составляющих элементов в ФМН.

В заключение следует подчеркнуть, что все наши предложения носили осторожный характер. Такую осторожность необходимо соблюдать и при определении конкретных ставок налогов и их лишь постепенного роста. В частности, на первых этапах изъятие не должно превышать 20–30% предполагаемого рентного дохода. Необходимо экспериментально «посмотреть» и оценить последствия. Реальное проведение указанных мероприятий по экономической политике носит всегда комплексный характер, но все стороны этого влияния учесть заранее всегда трудно. В частности, нужно сохранить определённый стимул размещения производств в высокодоходных районах, не «срезать» доходность при осуществлении дальних поставок продукции и т.п.

Формы фактических норм ФМН тоже могут быть разными, сохраняя максимальную преемственность традиционных норм налогового кодекса. В частности, ФМН мо-

жет быть «погружен в федеральные доли» существующих налоговых норм. Реализация таких и других аналогичного характера мер, как отмечалось, позволит для региональных ставок сохранить единство, т.е. одинаковые значения по всей территории страны. Нам кажется перспективным иметь такую «долю» не только в налогах на землю, но и на имущество, в налоге с продаж и т.д. Осторожность и постепенность необходимо проявлять и при определении количественного уровня ставок. В частности, федеральные межрегиональные налоговые ставки на землю должны обеспечивать доходы сначала не более 1% ВВП. Европейская практика характеризует эти налоговые доходы тоже небольшими – до 2%. Дальнейшее увеличение ФМН зависит от результатов и степени замещения им других налогов. Поэтому мы указали лишь направления, в которых нужно совершенствовать законодательство. Более точные количественные соотношения ставок и моменты принятия решения по их росту вместе с увеличением влияния тех или иных факторов подскажет сама практика.

Внедрение выравнивающих принципов в практику построения регионально дифференцированных федеральных налогов является логичным при совершенствовании смешанно-рыночных принципов экономического регулирования. Они определяют условия самоорганизации своей деятельности и зарабатывания всеми регионами, включая реципиентные, собственных доходов, что позволит для многих встать на путь постепенного выхода из списка вечных просителей федеральных дотаций. Меры являются достаточно очевидными, так как уже применяются на подотчётной территории многими субъектами Федерации при выравнивании региональных налогов для удалённых от центра производителей¹. Приходится констатировать, что практика экономического регулирования на муниципальном уровне давно превзошла федеральный.

Реальность диктует для больших по территории стран социально-экономическое регулирование по относительно крупным регионам, на территории которых, тем не менее, многие решения должны быть по возможности детализированными и пространственно локализованными по административно-территориальным районам (муниципалитетам). Указанная детализация определяется, хотя и непростым, но необходимым учётом рельефа, климатических особенностей, конкретных маршрутов дорог между населёнными пунктами, степени отдалённости от столичных городов и портов внешне-торговой специализации, компактным проживанием различных национальностей, поселений традиционного уклада и т.д.

Для облегчения прогнозирования групповых индексов изменения цен, бюджетных, кредитных и других финансовых макропоказателей при учёте влияния на них перечисленных региональных факторов территориального удорожания созданы соответствующие инструменты². Они экспериментально апробированы.

¹ Значения корректирующего коэффициента (ЕНВД) в муниципальных образованиях Новосибирской области на 2014 год (на основе решений 2005–2010 гг.). <http://normativ.kontur.ru/dokument?moduleId=170&documentId=..8.02.2015>

² Мелентьев Б.В. Инструментарий прогнозирования пространственного развития: опыт применения и нерешенные проблемы // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 37–54; Модельно-программный комплекс для расчётов региональных отраслевых финансовых показателей (свидетельство о госрегистрации программы для ЭВМ № 2011617654/РФ, 2011) и др.