

Федеральный Центр рубит сук на котором сидит, лишая регионы стимулов расширять налогооблагаемую базу

Федеральному центру необходимо коренным образом реформировать свои межбюджетные отношения с учетом интересов субъектов РФ, если он хочет и в дальнейшем укреплять экономический потенциал страны.

Татарстан - один из наиболее динамично развивающихся субъектов Российской Федерации, с мощным промышленным потенциалом и стабильным сельским хозяйством. В республике добывается около 10% российской нефти, производится около 17% синтетических смол и пластмасс, 45% полиэтилена, 30% шин для автомобилей и сельхозмашин, 5% строительного кирпича. Мы также входим в первую тройку регионов РФ по производству зерна, мяса, молока. В 2000 году объем валового регионального продукта на душу населения составил 53,7 тысячи рублей при 47,6 тысячи рублей в среднем по России.

На высокий уровень развития экономики республики серьезное влияние оказал Договор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан" от 15 февраля 1994 года, в рамках которого были подписаны соглашения о бюджетных взаимоотношениях между Россией и Татарстаном. Согласно этим нормативно-правовым актам, значительная часть собираемых на территории РТ налогов и сборов зачислялась в бюджет республики. В федеральный бюджет по фиксированным ставкам зачислялись только три вида налогов: налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и налог на добавленную стоимость.

В 2000 году в РТ с учетом консолидированных в бюджете республики целевых бюджетных фондов было собрано налогов и сборов на общую сумму 70,1 млрд рублей, из которых 11,6 млрд рублей (16,5%) были перечислены в доходы федерального, а 58,5 млрд рублей (83,5%) - в доходы консолидированного республиканского бюджета.

Благодаря Договору, как отметил Президент Татарстана Минтимер Шаймиев в Послании Государственному Совету РТ на 2004 год, "мы смогли выработать приемлемую экономическую политику переходного периода, и по важнейшим показателям социально-экономического развития республика вышла на передовые позиции в Российской Федерации". В ежегодном национальном докладе ООН о развитии человеческого потенциала в РФ было отмечено, что "только в трех регионах России - Москве, крупнейшем нефтедобывающем регионе - Тюменской области и самой экономически развитой республике - Татарстане - индекс развития человеческого потенциала соответствовал уровню развитых стран (0,8). Причем такой рейтинг регионов стабильно сохраняется с 1997 года".

В Татарстане также самый высокий в Приволжском федеральном округе и один из самых высоких в России показатель социально ориентированных расходов на душу населения - 5819 рублей. Для сравнения: в Башкортостане величина этого показателя - 4812 рублей, в Самарской области - 4192 рубля. Расходы на здравоохранение и физическую культуру у нас составляют 2025 рублей (в Башкортостане - 2476 рублей, в Самарской области - 1890 рублей). В 1996-2000 годах в рамках

реализации Республиканской программы ликвидации ветхого жилищного фонда в РТ было построено более 47 тысяч квартир, чем не может похвастаться ни один другой регион.

Однако высокие темпы социально-экономического развития Татарстана раздражали как некоторых политиков, так и руководителей тех регионов РФ, которые живут в основном за счет дотаций из федерального бюджета. Они начали массированную атаку на Президента и Правительство России с тем, чтобы было принято решение о прекращении действия двухстороннего договора между федеральным центром и Татарстаном. Ситуацию также подогревали отдельные псевдопатриоты, заседающие в Госдуме РФ, и ангажированная часть СМИ. С их подачи в Москве было принято решение о переводе Татарстана с 2001 года в единое бюджетное пространство Российской Федерации. Де-факто это означало прекращение действия "большого" Договора...

Однако Договор был заключен не потому, что Татарстан стремился получить особый статус в рамках Федерации, а в связи с отличным от других субъектов РФ социально-экономическим состоянием республики. В годы "строительства развитого социализма" руководство СССР взяло курс на резкое увеличение добычи нефти и газа на территории региона. Объем ежегодной добычи нефти превысил тогда 100 млн тонн, но это никак не повлияло на уровень жизни татарстанцев. Ведь добывалась она исключительно для закачки в трубопроводы и транспортировки за пределы республики. В самом Татарстане появление нефтеперерабатывающих предприятий даже не предусматривалось, а жилищное, дорожное и социальное строительство велось совсем не теми темпами, которые бы могли обеспечить благоустройство республики.

Зато она оказалась на грани экологической катастрофы. Засолены и загрязнены тысячи гектаров высокоплодородных пахотных земель, непоправимый урон нанесен воздушному пространству, водоемам, растительному и животному миру Татарстана. В нефтедобывающих районах возникла острая проблема с обеспечением питьевой водой, резко возросла заболеваемость населения из-за загрязнения воздуха и употребления в пищу продуктов, производимых на местных полях и ферма.

Для преодоления последствий огромного вреда, нанесенного здоровью татарстанцев и природе республики, требовались серьезные финансовые и материальные ресурсы. Но, заключая двухсторонний договор с Москвой, Татарстан не планировал получить эти средства из федерального бюджета, а лишь просил предоставить ему право самостоятельно залечить свои раны за счет внутренних ресурсов. Немаловажно, что в условиях действия двухсторонних межбюджетных отношений республика оставалась в числе основных доноров федерального бюджета.

Перевод республики в единое бюджетное пространство РФ в течение одного года мог бы создать реальную угрозу возникновения негативных последствий для экономики как Татарстана, так и России в целом: потери крупных валютных поступлений, уменьшение объемов и снижение уровня рентабельности нефтедобычи в РТ, окончательная потеря Россией своих позиций в машиностроении (прежде всего в автомобилестроении). При действовавшей в 2000 году системе распределения федеральных трансфертов республика, занимавшая по уровню собственных душевых доходов 23-е место в России (5,9 тысячи рублей) переместилась бы на 54-е место (1,8 тысячи рублей). Обеспечить плавное вхождение Татарстана в единое бюджетное пространство

было возможно лишь при условии дальнейшего подъема его экономики и реформирования социальной сферы за счет разработки федеральной программы по оказанию республике финансовой поддержки в течение определенного периода.

В соответствии с поручением и.о. Президента РФ Владимира Путина от 8 апреля 2000 года Правительством России была разработана вступившая в силу с 1 января 2001 года Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года". Общий объем финансовых ресурсов для реализации программы с учетом подпрограммы "Сохранение и развитие исторического центра Казани" был определен в объеме 374,6 млрд рублей. В том числе за счет средств федерального бюджета - 81,3 млрд рублей, или 21,7% (по сути - налогов республики, возвращаемых обратно), средств бюджета Татарстана и Казани - 68,6 млрд рублей (18,3%). Остальные ресурсы предусмотрено получить за счет средств предприятий, организаций и кредитов банков. По плану эти деньги должны обеспечить финансирование 211 инвестиционных проектов и 24 комплексных социальных мероприятий.

В 2001 году федеральный бюджет обязательства перед программой выполнил полностью, а в последующие годы федеральные средства стали выделяться в меньших объемах, чем это предусматривалось. Почему?

Казалось бы, со стороны федерального бюджета не должно быть никаких финансовых затруднений. Зачисляемые в него налоги и сборы, собранные на территории республики, благодаря принимаемым правительством РТ мерам по расширению налогооблагаемой базы предприятий и организаций, из года в год возрастают. Если в 2000 году Татарстан перечислил в федеральный бюджет 11,6 млрд рублей, то в 2001 году уже 25,9 млрд рублей, в 2002 году - 38,1 млрд рублей, в 2003 году - 44,7 млрд рублей. То есть за последние три года объем доходов, зачисленных республикой в бюджет РФ, увеличился в четыре раза. Одновременно с этим налоги и платежи, зачисляемые в бюджет Татарстана, за 2001-2003 годы снизились с 58,6 до 43,6 млрд рублей, или на 26%.

За последние три года республика расширила свое налоговое поле с 70,1 до 88,3 млрд рублей. За это время рост зачислений указанных доходов в федеральный бюджет составил 33,1 млрд рублей, а зачисления в бюджет Татарстана уменьшились на 14,9 млрд рублей.

Эти данные красноречиво свидетельствуют, что результатами усилий правительства республики по расширению налогооблагаемой базы пользуется федеральный бюджет, а бюджет РТ лишь несет значительные потери. Возникает вопрос: надо ли нам стараться и далее расширять налогооблагаемую базу республики?

Ответ на него однозначен: эту работу необходимо продолжать, направив одновременно усилия на достижение в Российской Федерации стабильных межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами. Необходимость этого доказывает тот факт, что если бы Татарстан при действующих нормах федерального законодательства не обеспечил расширение своей доходной базы, то потери бюджета республики были бы еще более значительными.

Республиканский бюджет, начиная с 2001 года, несет потери не только из-за вхождения в единое

российское налоговое поле, но и из-за ежегодно вносимых в Налоговый кодекс РФ изменений и дополнений в виде отмены одних и введения других доходных источников, снижения размера налоговых ставок, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, а также внесения инструктивных изменений в порядок определения облагаемой базы по наиболее объемным и легко собираемым налогам.

Самые большие потери (десятки млрд рублей) бюджет республики понес после отмены зачисления в бюджеты субъектов Федерации части налога на добавленную стоимость, снижения в целом размера ставок налога на прибыль и налога на доходы физических лиц.

Негативную роль сыграла и отмена чисто региональных налогов. Например, от отмены региональных дорожных налогов потери консолидированного бюджета Татарстана составили 3,7 млрд рублей. В 2004 году от отмены регионального налога с продаж, целевых сборов на содержание милиции и на нужды образования, от уменьшения с 20 до 14% норматива зачисления в бюджет республики наиболее объемного для нефтяных регионов налога на добычу полезных ископаемых (на территории РТ в 2003 году было собрано 21,9 млрд рублей НДС), от установления нового порядка оценки облагаемого налогом имущества юридических лиц и предоставления льгот по мобилизационным мощностям консолидированный бюджет Татарстана понесет потери на 3 млрд рублей.

Приводящие к большим потерям бюджетов субъектов РФ изменения и дополнения в бюджетное и налоговое законодательство федеральным центром будут вноситься, на наш взгляд, и в дальнейшем.

В настоящее время серьезную озабоченность вызывает очередная попытка федерального центра ущемить бюджеты нефтедобывающих регионов России за счет дальнейшего снижения норматива отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации. Согласно статье 56 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений", принятого Госдумой РФ в первом чтении, предусматривается снизить норматив отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации до 5%. Такая норма приведет к потерям бюджета республики на 1,8 млрд рублей по НДС и на 800 млн рублей от снижения налогооблагаемой прибыли из-за резкого роста себестоимости нефти по причине увеличения доли налога на добычу нефти.

В 1 млрд рублей оцениваются потери бюджета РТ от введенного с 1 января 2004 года единого сельскохозяйственного налога. На первый взгляд кажется, что с введением этого налога резко снижается налоговое бремя сельхозпроизводителей, что окажет положительное влияние на экономику сельского хозяйства. Фактически же от этого нововведения она вместо укрепления может понести значительные потери. С переходом на единый сельхозналог сельскохозяйственные предприятия перестают быть плательщиками налога на добавленную стоимость и тем самым теряют право на получение возмещения НДС. Товары они будут покупать с НДС, а продавать без НДС, что приведет к удорожанию себестоимости сельхозпродукции.

Налоговое бремя по НДС с сельхозпредприятий перемещается на предприятия, перерабатывающие сельхозпродукцию, так как дорогое сельхозсырье влечет за собой увеличение

себестоимости и снижение их налогооблагаемой прибыли. На этой основе они меньше будут вносить в бюджеты субъектов РФ.

Согласно действующим нормам бюджетного законодательства при внесении в налоговое законодательство изменений и дополнений, приводящих к потерям доходной части бюджетов субъектов Федерации, Федеральный центр должен полностью компенсировать регионам выпадающие доходы из бюджета РФ. Однако на деле он эти условия из года в год не выполняет или выполняет частично, что ставит под угрозу сохранение достигнутого уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

В связи с этим возникла необходимость внесения в ряд законов о федеральных налогах изменений, направленных на справедливое распределение налоговых доходов между уровнями бюджетов, стимулирование регионов к полному использованию собственных источников доходов и достижению финансовой самодостаточности.

Для достижения этой цели Федеральному центру в тесном контакте со всеми субъектами Федерации необходимо разработать государственную методику формирования межбюджетных отношений между центром и регионами, обеспечивающих выполнение конституционных полномочий органами власти всех уровней по социально-экономическому развитию территорий и выполнение всех государственных социальных гарантий перед гражданами.

Самые объемные и легко собираемые доходные источники НДС и НДСП, как уже говорилось, зачисляются в федеральный бюджет. В 2003 году сумма поступлений в бюджет по этим налогам на территории республики составила соответственно 21 и 21,9 млрд рублей, или 26 и 27,5% от общей суммы налоговых доходов. Доля зачисления из этих сумм в бюджет РТ составляет в целом только 11,2%, а доля федерального бюджета - 88,8%!

Ввиду того, что разрыв между собственными расходами консолидированного бюджета из года в год увеличивается и в 2006 году, согласно расчетам, может достигнуть 21,9 млрд рублей, считаем возможным сократить дефицит бюджета, в первую очередь, за счет передачи республике на долговременной законодательной основе 25% собираемых в Татарстане НДС и 20% НДСП. Это позволило бы увеличить доходную базу консолидированного бюджета РТ не менее чем на 10 млрд рублей. Кроме того, у республики появился бы реальный стимул для принятия эффективных мер по расширению налогооблагаемой базы по этим доходным источникам, что в конечном итоге было бы выгодно как Татарстану, так и Федеральному центру.

Мы считаем, что Федеральный центр должен коренным образом реформировать свои межбюджетные отношения с учетом интересов субъектов РФ. Ведь сейчас он, образно говоря, рубит сук, на котором сидит. Эффективно наращивать доходную базу федерального бюджета можно только на основе справедливой и выгодной всем уровням власти бюджетной политики.

Алексей ШИШКИН, заместитель министра финансов РТ,
Михаил ЗАХАРОВ, главный специалист по совершенствованию бюджетной политики МФ РТ

Газета "Время и Деньги", 3 июня 2004 г.