



РЕГИОНАЛЬНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332.142.2

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СГЛАЖИВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛЯРИЗАЦИИ РЕГИОНОВ ПОСРЕДСТВОМ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

В.И. ШКРОМАДА

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

*e-mail:
shkromada@bsu.edu.ru*

В статье приводится методический подход к использованию налоговых инструментов для сглаживания пространственной поляризации регионов. На основе разработанной концептуальной схемы использования налоговых инструментов на мезоуровне предлагается законодательное перераспределение налоговых полномочий между центром и регионами. Оценку эффективности использования налоговых инструментов предлагается проводить на основе разработанного индекса качества налоговой среды.

Ключевые слова: пространственная поляризация регионов, налоговые льготы, налоговое администрирование, налоговая база, индекс качества налоговой среды.

Основные направления налоговой политики на 2012–2014 годы приоритетами Правительства Российской Федерации определяют создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость [1]. Исследование работ отечественных ученых-экономистов, специализирующихся в области налогообложения, показывает их преимущественно фискальную направленность в вопросах использования налоговых инструментов. Регулирующая функция налогов исследуется в проанализированных трудах значительно меньше. Недостаточно внимания уделяется использованию налоговых отношений в качестве инструмента сглаживания пространственной поляризации регионов.

Многообразие сложившихся концептуальных подходов к определению сущности федеральных и региональных налоговых отношений, которые являются предметом научных дискуссий, позволило автору выдвинуть гипотезу о влиянии налоговых инструментов на параметры распределения валового регионального продукта и сформировать концептуальную схему использования налоговых инструментов на мезоуровне как элемента управляющего воздействия региональных властных структур, формирующего прямые связи с управляемыми объектами, и составной части процедур управления экономикой региона в рамках целей реализуемой региональной политики по повышению социально-экономического уровня региона отстающего развития (рис. 1).



Рис. 1. Концептуальная схема использования налоговых инструментов на мезоуровне

Подобная схема будет работать и в регионах группы нормального и опережающего социально-экономического развития, но для целей уменьшения региональных различий будут более полезны при активном использовании в регионах именно группы отстающего развития.

Следует отметить, что разработанная схема проецирует только финансово-экономические аспекты в контексте настоящего исследования пространственной поляризации регионов. Мы предлагаем законодательно-нормативное регулирование основных регуляторно-контрольных функций передать на региональный уровень. Разумеется, региональное законодательное регулирование должно подчиняться общедоказательным нормам, соблюдение которых не позволит ни опасно ослабить государственное регулирование экономики, ни чрезмерно его зарегулировать. Однако достаточная свобода региональной власти в определении возможностей ослабления налогового давления на бизнес позволит в отстающих регионах оперативно улучшить условия для развития определенных секторов их экономики, что в долгосрочном аспекте может уменьшить социально-экономическое отставание этих регионов.

На основе вышеприведенной концептуальной схемы и анализа ряда программных документов Правительства РФ автором разработаны направления использования налоговых инструментов, по которым представляется целесообразным осуществлять региональное развитие в случае осуществления предлагаемых мер по разграничению полномочий (табл. 1).

Совокупность налоговых льгот как инструментов сглаживания пространственной поляризации призвана способствовать увеличению (при прочих равных условиях) доходности хозяйствующих субъектов региона, росту объема их собственных финансовых ресурсов. Направление полученных в результате налогового льготирования дополнительных финансовых ресурсов налогоплательщика на дальнейшее самоинвестирование, как и на дополнительное потребление продукции региональной экономики, будет способствовать его экономическому развитию, а значит, – и экономическому развитию региона. Однако необоснованное применение льгот по налогообложению, также как и направление дополнительных финансовых ресурсов на вывоз из региона и даже страны, становится причиной дополнительной деформации региональных экономических процессов. Поэтому особое значение имеет разработка системных мер защиты от необоснованного использования налоговых льгот. Превентивной мерой может служить законодательно установленное условие применения льгот исключительно при направлении полученных дополнительных доходов на определенные цели, способствующие экономическому развитию региона. На необходимость стимулирования частных региональных инвесторов путем предоставления им налоговых и иных льгот указывают многие авторы, в том числе Т.Н. Флигинских [2].

Представляется бесспорным отнесение к основным направлениям совершенствования налоговой базы региона инновационного развития экономики. Данный вывод подтверждается многочисленными научными исследованиями. Так, Л.В. Усатова и Т.А. Шаповалова к главным факторам развития инновационной деятельности относят: географическое положение; уровень социально-экономического развития; наличие богатых месторождений полезных ископаемых;



формирование и совершенствование законодательной базы по регулированию инновационной деятельности региона [3]. Можно утверждать, что все эти факторы способствуют формированию и развитию налоговой базы региона.

Таблица 1

Направления использования налоговых инструментов на уровне региона

Период	Результат	Сущностная характеристика	
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ			
В среднесрочной перспективе	Развитие малого предпринимательства в регионах	Передача региональной власти права полного регулирования налоговых льгот при условии направления их результатов на инвестирование экономики региона	
	Развитие человеческого капитала регионов	Передача региональной власти права снижения тарифов страховых взносов для категорий ценных работников	
В долгосрочной перспективе	Стимулирование инновационного развития регионов	Передача региональной власти права льготирования амортизации в инновационном бизнесе	
		Передача региональной власти права льготирования имущественных налогов в инновационном бизнесе	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВ			
В среднесрочной перспективе	Упрощение регулирования ведения бизнеса	Упрощение процедуры регистрации бизнеса	
		Полная замена разрешительной системы регистрации на уведомительную	
	Сокращение контрольных функций	Упрощение отчетности	
В долгосрочной перспективе	Совершенствование нормативно-правовой базы в области налогообложения	Ограничение проверочных процедур	
		Внесение изменений в нормативно-правовые акты	
В долгосрочной перспективе	Развитие налоговых институтов	Приведение в соответствие подзаконных актов	
		Расширение консалтинговых функций ФНС за счет сокращения контрольных	
	Оптимизация затрат на налоговое администрирование	Сокращение контрольных отделов ФНС	
В долгосрочной перспективе	Развитие налоговых институтов	Информатизация проверок и ограничение контактов с налогоплательщиками	
		Сокращение контрольных отделов ФНС	
		Информатизация проверок и ограничение контактов с налогоплательщиками	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ РЕГИОНА			
В среднесрочной перспективе	Расширение ресурсной базы	За счет использования льгот и совершенствования налогового администрирования	Участие региона в разведке и освоении новых месторождений
	Улучшение инвестиционного климата		Улучшение качества подготовки профессиональных кадров региона
В долгосрочной перспективе	Инновационное развитие экономики региона		Привлечение инвестиций в рамках Таможенного союза
			Создание выгодных условий для собственников бизнеса в регионе
			Разработка региональной системы стимулирования выгодных для региона направлений инновационного развития

В целях повышения эффективности налоговых инструментов сглаживания пространственной поляризации регионов нами также предлагается законодательно перераспределить отчисления по налогу на добавленную стоимость между федеральным и региональными бюджетами в тех же пропорциях, что и по налогу на прибыль организаций (в 2012 году это соотношение составляет 10/90: из общей ставки налога на прибыль организаций в 20% от базы обложения, 2% отчисляется в Федеральный бюджет, 18% – в региональный). Нам представляется, что данная мера сможет способствовать решению двуединой задачи: возможность самостоятельного получения региональными бюджетами дополнительных доходов и упрощение процедур администрирования НДС, что сократит издержки региональных налоговых органов. Определяющим аспектом в выборе именно НДС для межбюджетного перераспределения является природа добавленной стоимости как составляющей валового регионального продукта. В ней заключается мотивационный фактор для региональных органов власти по изысканию возможностей для стимулирования развития бизнеса и увеличения ВРП как источника получения доходов регионального бюджета еще и от взимания НДС. К тому же, универсальность данного налога, взимаемого при реализации товаров, работ и услуг во всех отраслях хозяйствования, позволит стимулировать развитие именно той отрасли, в которой у конкретного региона есть преимущества или перспективы развития.

При этом на первоначальном этапе базовую ставку в 18% и льготную в 10% предлагается не менять, а перераспределение составит соответственно 1,8% – в Федеральный бюджет и 16,2% – в региональный (1% и 9% – при льготном налогообложении).

Для определения влияния этих мер автором были просчитаны бюджетные последствия результатов подобного перераспределения доходов консолидированных бюджетов субъектов Центрального федерального округа в 2006-2011 гг. (рис. 2).

Нетрудно заметить, что экспортно-ориентированные Липецкая и, частично, Тульская области, фактически не уплачивающие НДС, а получающие бюджетное возмещение, при таком перераспределении проигрывают. Тем не менее, подавляющее большинство регионов значительно усилит свои позиции с точки зрения бюджетной обеспеченности.

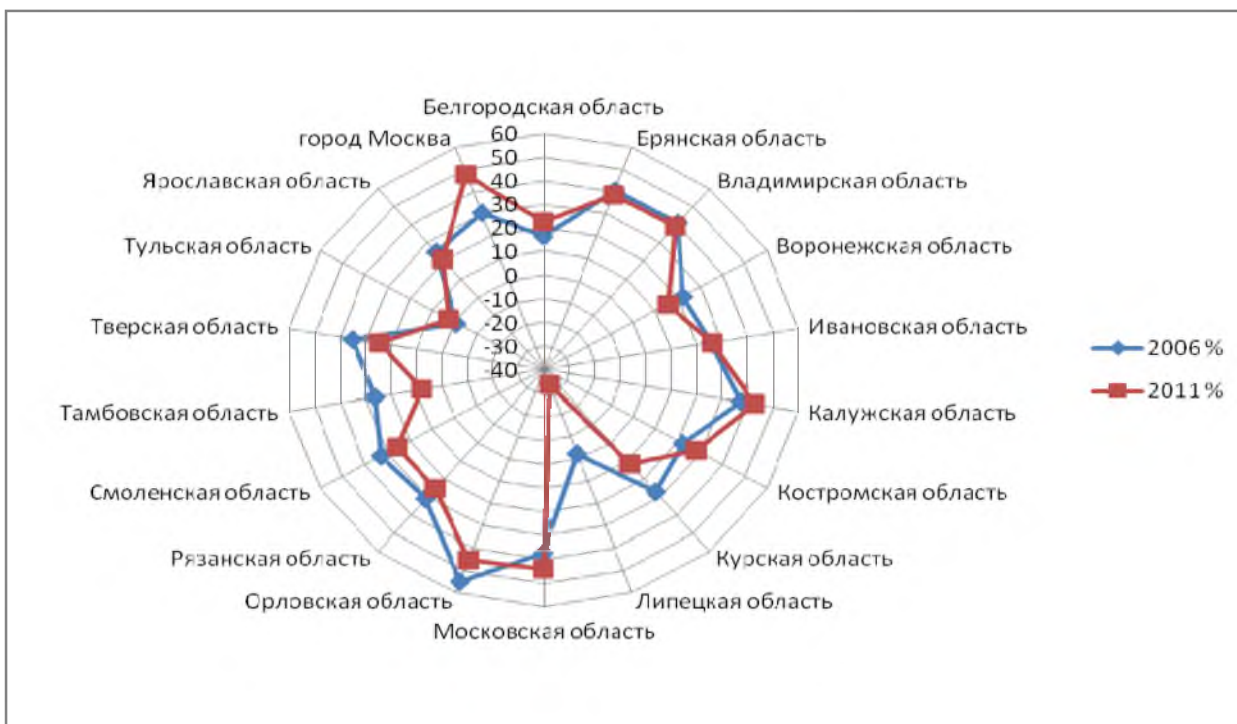


Рис. 2. Изменение доли налоговых доходов от НДС по регионам ЦФО

Предлагаемое перераспределение будет не только способствовать увеличению доходной части регионального бюджета, но и мотивировать власти региона к принятию мер для увеличения добавленной стоимости.

Нынешнее состояние методической базы использования налоговых инструментов на региональном уровне представляется неудовлетворительным ввиду недостаточности конкретных количественных измерителей ее качественного уровня. Учеными предлагаются различные показатели, использование которых может иметь место в исследованиях применения налоговых инструментов в управлении регионами, однако они недостаточно информативны в определении влияния этих инструментов на пространственную поляризацию регионов. Так, М.Р. Пинская предлагает расчетный показатель степени налоговой независимости, измеряемый как соотношение суммы налогов, на которые субфедеральные власти могут влиять, и общего количества налоговых доходов. Автор утверждает, что данный показатель позволяет оценить уровень налоговой автономии субфедеральных и муниципальных органов власти: чем выше рассчитанный показатель, тем выше степень автономии. По данным об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008 году степень налоговой независимости составила 44,87 %, в 2009 году – 56,67 % [4]. Заметим, что оценка дается налоговой независимости регионов в целом по Российской Федерации и не может конкретизировать налоговую автономию отдельного субъекта, тем более в сравнении с другими регионами.

Для оценки эффективности использования налоговых инструментов на региональном уровне нами предлагается использовать *индекс качества налоговой среды* I_{qte} (quality of the tax environment). Под налоговой средой предлагается понимать *комплекс взаимосвязанных ресурсов, позволяющих региональной экономике эффективно функционировать в благоприятных налоговых условиях*.

Индекс формируется на основе четырех составляющих, определяемых каждым ресурсом:

- 1) Коэффициент применения налоговых льгот K_{tl} (tax benefits).

Представляется целесообразным учитывать в расчете данного коэффициента долю применяемых в регионе льгот $K_{нлр}$ в максимально возможном их количестве в соответствии с Налоговым



Кодексом РФ $K_{нлрф}$ (для малого и среднего бизнеса $K_{мсб}$, для инновационного бизнеса $K_{иб}$, для инвесторов, включая иностранных, $K_{инв}$, для физических лиц $K_{фл}$):

$$K_{tb} = K_{мсб} * K_{иб} * K_{инв} * K_{фл}. \quad (1)$$

- 2) Коэффициент уровня налогового администрирования $k_{та}$ (tax administration), в расчете которого целесообразно учитывать отношение среднегодового количества выездных налоговых проверок по РФ $K_{нпрф}$ к их годовому количеству в регионе $K_{нпр}$, скорректированное на количество действующих предприятий в регионе $K_{прр}$:

$$k_{та} = (K_{нпрф} / K_{нпр}) / K_{прр}. \quad (2)$$

- 3) Коэффициент эффективности налоговых институтов k_{ti} (tax institutes).

Данный коэффициент предлагается рассчитывать как соотношение суммы поступивших в бюджеты всех уровней налогов, сборов и обязательных платежей от плательщиков региона $НП_p$ и суммы задолженности в бюджеты всех уровней по налогам и сборам плательщиков региона $З_{нрф}$ в сравнении со средним показателем такого соотношения по Российской Федерации:

$$k_{ti} = (НП_p / З_{нрф}) / (НП_{рф} / З_{нрф}). \quad (3)$$

- 4) Коэффициент развития налоговой базы k_{tr} (tax resources).

Налоговая база региона определяется величиной производимой в данном субъекте РФ годовой добавленной стоимости. Исходя из этого, предлагается данный коэффициент рассчитывать как соотношение годового душевого ВРП региона к его среднему значению по РФ:

$$k_{tr} = ВРП_{др} / ВРП_{дср}. \quad (4)$$

Таким образом, расчет индекса качества налоговой среды предлагается производить по формуле:

$$I_{qte} = k_{tb} * k_{та} * k_{ti} * k_{tr}. \quad (5)$$

Апробация предлагаемого индекса качества налоговой среды проводилась нами на примере двух субъектов Центрального федерального округа – Белгородской и Воронежской областей. Оба субъекта находятся в группе регионов нормального развития, хотя по площади территория Воронежской области почти в два раза больше, а по численности населения, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, больше на 803,1 тысячи человек (52,4%), однако по вкладу в экономику федерального округа эти два субъекта равноценны. Так, размер ВРП Белгородской области за расчетные годы вырос с 144988 млн. рублей в 2005 году до 304343 млн. рублей в 2009 году, ВРП Воронежской области, соответственно, – с 133587 млн. рублей до 302510 млн. рублей. При этом поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации от плательщиков Белгородской области выросли с 29147 млн. рублей в 2005 году до 49211 млн. рублей в 2010 году, почти достигнув докризисного уровня 2008 года (49545 млн. руб.). Суммы поступлений по данному показателю от плательщиков Воронежской области в течение исследуемого периода были несколько ниже, чем от плательщиков Белгородской области, однако они также устойчиво росли – с 20058 млн. рублей в 2005 году до 43937 млн. рублей в 2010 году, причем уровень 2008 года в Воронежской области был превышен почти на 13% (38921 млн. руб.) [5]. Следует отметить, что приведенная на рисунке 3 динамика этих показателей позволяет сделать вывод, что, в отличие от Белгородской области, на экономике Воронежской области кризис 2009 года отразился меньше.

Исходные данные для расчетов и полученные результаты индекса качества налоговой среды в динамике приведены в таблице 2. Следует отметить принимаемые в расчетах экстраполируемые допущения, принципиально не влияющие на полученные результаты, по отдельным данным, получить которые в открытом доступе не удалось.

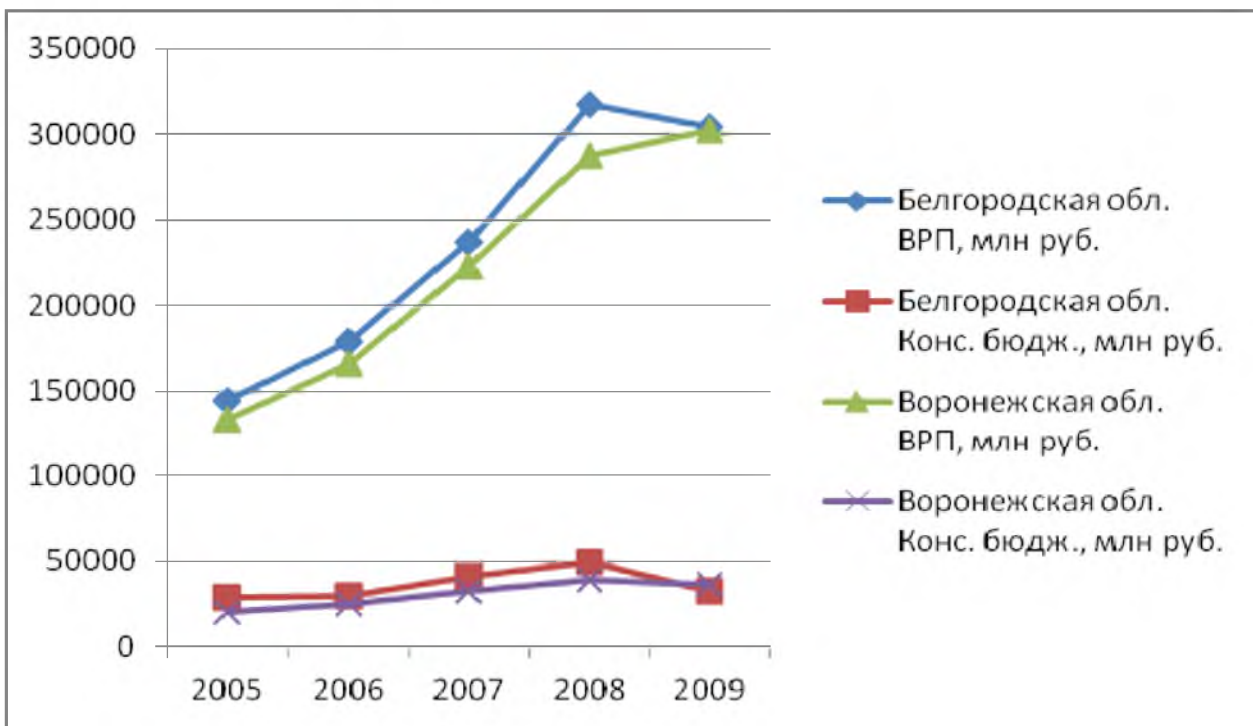


Рис. 3. Динамика ВРП и поступлений налогов, сборов и других платежей в консолидированный бюджет РФ Белгородской и Воронежской областей

Для наглядности динамика рассчитанного индекса качества налоговой среды представлена на рис. 4.

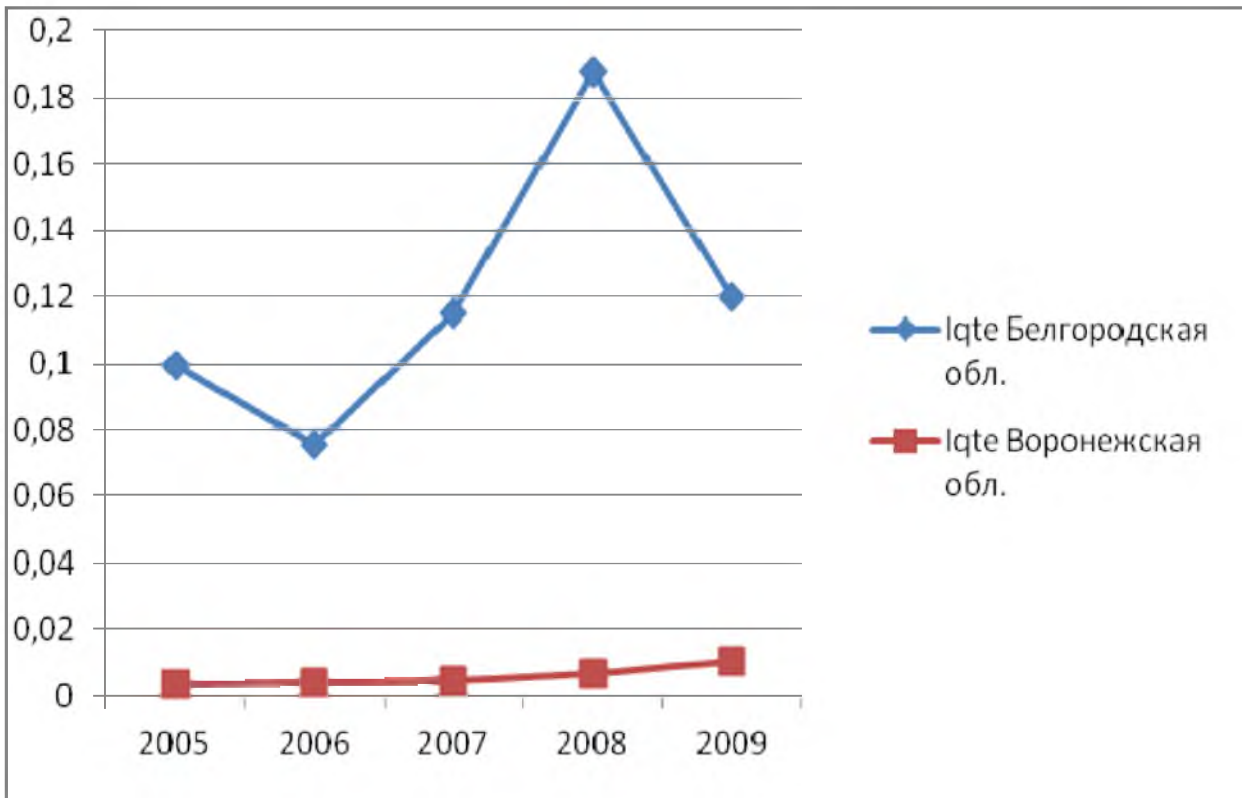


Рис. 4. Сравнительная динамика индекса качества налоговой среды Белгородского и Воронежского регионов



Таблица 2

Расчет индекса качества налоговой среды для Белгородской и Воронежской областей за 2005-2009 гг.*

Формулы расчета индекса	Составляющие	Белгородская область					Воронежская область				
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
$k_{tb} = k_{msb} * k_{ab} * k_{nab} * k_{fbl}$	k_{msb}	0,45	0,47	0,47	0,48	0,46	0,41	0,41	0,42	0,41	0,43
	k_{ab}	0,86	0,89	0,93	0,96	0,97	0,72	0,76	0,82	0,87	0,89
	k_{nab}	0,53	0,54	0,54	0,59	0,67	0,57	0,57	0,64	0,68	0,67
	k_{fbl}	0,93	0,92	0,93	0,94	0,94	0,95	0,95	0,96	0,96	0,97
	k_{tb}	0,191	0,208	0,220	0,256	0,281	0,160	0,169	0,212	0,233	0,249
$k_{ta} = (K_{msra} / K_{msra}) / K_{nra}$	K_{msra}	2013	1860	1541	1422	1218	2013	1860	1541	1422	1218
	K_{nra}	1745	1642	1230	923	785	2011	1982	1436	1293	1119
	K_{msr}	25857	26538	28777	29872	31180	55317	54984	56503	55845	53870
	k_{ta}	0,446	0,427	0,435	0,516	0,498	0,181	0,171	0,190	0,197	0,202
$k_{ti} = (НП_r / Z_{msr}) / (НП_{rf} / Z_{msrf})$	НП _r , млн р.	29147	29918	40945	49545	32657	20058	24611	32324	38921	36050
	Z _{msr} , млн р.	2277	2669	1609	1552	2367	8650	8259	7812	7045	7031
	НП _{rf} , млрд р.	6561,7	7865,9	10317	11825	10066	6561,7	7865,9	10317	11825	10066
	Z _{msrf} , млрд р.	754,2	757,4	574,9	559,1	675,4	754,2	757,4	574,9	559,1	675,4
	k_{ti}	1,471	1,079	1,418	1,509	0,926	0,267	0,287	0,231	0,261	0,344
$k_{tr} = ВРП_{tr} / ВРП_{msr}$	ВРП _{tr} , руб.	214893	264018	349216	467210	439167	126563	157186	209804	269627	286685
	ВРП _{msr} , руб.	270002	334832	411120	495210	475416	270002	334832	411120	495210	475416
	k_{tr}	0,796	0,789	0,849	0,943	0,924	0,469	0,469	0,510	0,544	0,603
$I_{ate} = k_{tb} * k_{ta} * k_{ti} * k_{tr}$	I_{ate}	0,100	0,075	0,115	0,188	0,120	0,004	0,004	0,005	0,007	0,010

* Рассчитано автором по данным, полученным с сайтов: <http://www.gks.ru/>, <http://www.gmcgks.ru/>, <http://www.fedstat.ru/>, <http://www1.minfin.ru/>, <http://www.minregion.ru/>, <http://nalog.ru>, <http://nalogportal.garant.ru>, <http://stat.hse.ru/>, <http://www.belg.gks.ru>, <http://www.belduma.ru/>, <http://www.belregion.ru>, <http://www.vrnregion.ru>, <http://31.nalog.ru>, <http://38.nalog.ru>.



Анализ динамики рассчитанного индекса показывает, что динамические тренды по обоим регионам фактически отражают сделанный выше вывод о более мягком влиянии нынешнего финансово-экономического кризиса на экономику Воронежской области, чем на экономику Белгородской. Возможно, сложившаяся ситуация для Белгородской области объясняется очевидным дисбалансом в развитии трансформационных и транзакционных факторов, что стало следствием политики области последних лет по укреплению вертикали власти и поддержке предприятий малого и среднего бизнеса [6].

Следовательно, можно утверждать, что предлагаемая формула расчета индекса качества налоговой среды корректно учитывает основные тенденции происходящих в регионе временных изменений основных макроэкономических показателей и может быть применима в используемых методиках расчета воздействия налоговых инструментов на сглаживание пространственной поляризации регионов.

Таким образом, эффективность совершенствования налоговых инструментов как элементов сглаживания пространственной поляризации регионов определяется качеством разработанного методического инструментария использования.

Литература

1. Основные направления налоговой политики РФ на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов. URL: http://www1.minfin.ru/ru/tax_relations/policy_2012 (дата обращения 15.06.12).
2. Флигинских, Т.Н. Финансовый аспект развития интегрированных структур // Экономика АПК. 2003. № 6. С. 152-154.
3. Усатова, Л.В. Факторы развития инновационной деятельности в регионе / Л.В. Усатова, Т.А. Шаповалова // Научные ведомости БелГУ. 2009. № 9 (64). Вып.11/1. С. 11-16.
4. Пинская, М.Р. Сочетание налоговых интересов всех уровней власти // Финансы. 2010. №6. С. 34-38.
5. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2011: Стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 662 с.
6. Ломовцева, О.А. Совокупный ресурсный потенциал региона: методология определения и измерения // Научные ведомости БелГУ. 2012. № 1 (120). Вып.21/1. С. 61-67.

METHODICAL ASPECTS SMOOTHING SPATIAL POLARIZATION OF THE REGION THROUGH FISCAL INSTRUMENTS

V.I. SHKROMADA

*Belgorod National
Research University*

*e-mail:
shkromada@bsu.edu.ru*

The article provides a methodical approach to the use of fiscal instruments to smooth the spatial polarization regions. Based on the conceptual scheme of the use of fiscal instruments at the meso level of the proposed legislative redistribution of tax powers between the center and the regions. Assess the effectiveness of the use of tax instruments is proposed to conduct on the basis of quality index developed tax environment.

Keywords: spatial polarization regions, tax benefits, tax administration, tax base, tax environment quality index.