

УДК 338.001.36

Д. А. Биянова

Сочинский научно-исследовательский центр РАН
ул. Макопсинская, 6/1, Л-203, Сочи, 354203, Россия
E-mail: MOY-125@yandex.ru

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА
ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ
НА УРОВНЕ ЭКОНОМИК РЕГИОНОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

В статье анализируется необходимость, экономические предпосылки и эффективность налогового регулирования экономик регионов. Сравниваются индексы налогового потенциала и коэффициенты эластичности налогов по регионам. Определяются критерии и индикаторы эффективности налогового регулирования для оценки влияния изменений в системе налогообложения на экономику региона.

Ключевые слова: государственное управление, децентрализация, налоговое регулирование, экономика региона, налоговый потенциал, критерии эффективности налогового регулирования, индикаторы эффективности налогового регулирования, оценка влияния.

Проблема неэффективности государственного управления современной России в его чрезмерной централизации. Дифференциация регионов по доходам и уровню жизни зависит от наличия природных, климатических, трудовых и иных ресурсов либо имеющихся культурных, исторических объектов. Регулирующее правовое и экономическое воздействие органов власти на уровне регионов сведено к минимуму. Децентрализация государственного управления – это основное направление трансформационных процессов во всех сферах, в том числе и в экономике.

Уменьшение разрыва в экономическом развитии богатых, средних и бедных регионов возможно с использованием налоговых инструментов. Эффективность регулирующего воздействия налоговых инструментов зависит как от общего состояния экономики, уровня развития региона, так и от выбранной модели налоговой политики государства. На результативность нововведений в налоговой сфере также большое влияние оказывает уровень экономической культуры населения.

Что касается модели налогообложения, то в зарубежной практике их выделяют четыре, в зависимости от соотношения прямых и косвенных налогов:

- англосаксонская модель характеризуется преобладанием прямых налогов с физических лиц, доля косвенных налогов минимальна, например, США, где подоходный налог с населения составляет 44 % доходов бюджета, платежи населения превышают налоги с предприятий [1];
- евроконтинентальная модель характеризуется высокой долей отчислений на социальное страхование, поступления от прямых налогов меньше поступлений от косвенных, например, в Германии доля доходов государства от отчислений на социальное страхование составляет 45 %, от косвенных налогов – 22 %, а от прямых – всего 17 % [2];
- латиноамериканская модель ориентирована на косвенное обложение налогами, например, доля косвенных налогов в бюджете Чили составляет 46 %, Перу – 49 %;
- смешанная модель сочетает в себе черты других моделей, диверсифицируя структуру доходов государства, однако характерен перевес прямых налогов с организаций над прямыми налогами с физических лиц [1].

По мнению С. В. Барулина, в налоговой системе России сочетаются латиноамериканская и евроконтинентальная модели, т. е. для нее свойствен приоритет косвенных налогов [3]. Для

прямых налогов характерно использование прогрессивных ставок и системы налоговых льгот для отдельных категорий налогоплательщиков. В России постепенно получает распространение практика особых экономических зон для развития регионов в целом. Разработана система специальных налоговых режимов для приоритетных с точки зрения национальных интересов сфер предпринимательской деятельности.

Что касается экономической культуры, то, во-первых, ее уровень зависит от этнокультурных особенностей населения страны, во-вторых, ее формирование – длительный, эволюционный процесс, развитым странам, например, потребовалось для этого несколько сотен лет. Если проводить аналогию с зарубежными странами, то в России сейчас заканчивается период первоначального накопления капитала, т. е. бизнес и доходы находятся на полуполюгальном положении. Потребуется смена как минимум нескольких поколений владельцев бизнеса или около 50 лет, чтобы полностью легализовать бизнес и доходы, поэтому требования абсолютной налоговой дисциплины от населения России преждевременны.

Политическая и социально-экономическая стабильность позволила преодолеть кризис, обеспечить рыночными методами саморегуляцию и устойчивый рост экономики, снизить зависимости от внешних факторов, в том числе от мировых цен на нефть. Для дальнейшего сглаживания дифференциации экономического потенциала регионов, а также уровня и качества жизни населения в них необходимо продолжить децентрализацию государственного, в том числе налогового, регулирования.

По логике налоговые притязания государства в нашей стране должны быть априори завышены по нескольким причинам:

- низкий уровень налогового администрирования (слабый контроль за денежными потоками и низкий уровень собираемости начисленных налогов);
- устаревшие методики оценки физических объектов, где в качестве налогооблагаемой базы используется их инвентаризационная стоимость.

Доказать или опровергнуть данные утверждения можно только при определении системы оценочных критериев. На макроуровне А. Лаффер установил зависимость налоговых поступлений в бюджет от размера совокупной ставки налогов. Графическое изображение этой зависимости получило название «кривая Лаффера», так от нулевой отметки рост ставок налогов позволяет увеличивать поступления в бюджет до точки условного оптимума, дальнейшее увеличение ставок приводит к резкому сокращению поступлений в связи с ростом уклонений от налогов. По нашему мнению, это теоретическая модель с трудом может использоваться на практике, так как не содержит критериев для расчета оптимального уровня налогообложения.

Критериями достаточности и эффективности налогообложения могут выступать потребности бюджета (нижняя граница) и уровень платежеспособности налогоплательщиков (верхний уровень). В России налоговые изъятия не соизмеряются ни с экономическими возможностями налогоплательщиков, ни с потребностями государства и носят фискальный характер.

Для экономической обоснованности налоговой политики необходимо установление объема изъятий в соответствии с налоговой способностью региона, предприятия, индивида.

Базой оценки и сравнения выбрано шесть регионов Южного федерального округа: Краснодарский край, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области.

Для общей характеристики налоговой политики необходимо рассчитать ряд показателей, важнейшими из которых являются совокупная налоговая ставка, значения налогового потенциала и налогового потенциала на душу населения в абсолютных выражениях.

Совокупная налоговая ставка рассчитывается как отношение налоговых доходов бюджета к валовому внутреннему продукту (ВВП). В период с 2006 по 2010 г. совокупная налоговая ставка по Российской Федерации составила соответственно 27,7, 29,5, 27,1, 24,4, 25,1 %¹. Динамика изменений наглядно демонстрирует негативное влияние экономического кризиса на экономику России.

¹ Рассчитано автором по данным Федеральной службы статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 08.08.2011).

Сравнительная выборочная характеристика налогового потенциала регионов
Южного Федерального округа (млрд руб.) *

Показатель	2006	2007	2008	2009
Южный федеральный округ, в том числе	457,7	634,3	739,6	485,2
Краснодарский край	134,1	191,2	217,8	209,2
Республика Адыгея	5,8	8,6	9,8	10,1
Республика Калмыкия	3,5	5,1	5,6	5,8
Астраханская область	23,6	29,6	40,0	32,3
Волгоградская область	69,8	97,9	112,9	92,1
Ростовская область	94,2	132,9	156,1	135,7

* Рассчитано автором по данным [4. С. 295].

Налоговый потенциал регионов рассчитывается как произведение ВРП [4] и совокупной налоговой ставки. Данные по ВРП за 2010 г. еще не рассчитаны, показатели за 2006–2009 гг. по регионам Южного федерального округа приведены в таблице. Абсолютный показатель налогового потенциала в 2009 г. снизился по всем регионам, за исключением республик Адыгеи и Калмыкии. Максимальные показатели налогового потенциала у Краснодарского края и Ростовской области, минимальный – у Республики Калмыкия.

Для уточнения межрегиональных сопоставлений налоговые потенциалы по регионам Южного федерального округа были рассчитаны на душу населения. В 2009 г. максимальные показатели налогового потенциала на душу населения имели Краснодарский край (40 618 руб.), Волгоградская (35 490 руб.), Астраханская (32 061 руб.) и Ростовская (32 040 руб.) области, существенно отставали республики Адыгея (22 825 руб.) и Калмыкия (20 562 руб.).

Для сравнения и экономического обоснования налогообложения более показательными являются относительные показатели, такие как индекс налогового потенциала на душу населения и индекс налоговой активности.

Индексы налогового потенциала регионов рассчитывались по отношению к общему показателю по Российской Федерации. По всем анализируемым регионам Южного федерального округа налоговый потенциал на душу населения ниже среднероссийского (рис. 1). Соотношение налогового потенциала по регионам в течение анализируемого периода практически не менялось. Сравнительно высокий налоговый потенциал по 2009 г. у Краснодарского края (0,74), Волгоградской (0,64), Астраханской (0,58) и Ростовской (0,58) областей. Существенно отстает от среднероссийского уровня налоговый потенциал республик Адыгеи (0,41) и Калмыкии (0,37). Однако республики Адыгея и Калмыкия имеют самые высокие показатели налогового бремени, соответственно 29,5 и 39,7 %, в то время как Краснодарский край – 17,7 % [5].

Бюджетная обеспеченность региона зависит как от налоговой базы, так и от уровня собираемости налогов. Так как в России низкий уровень налоговой дисциплины, то данный показатель окажет существенное влияние на достоверность оценки эффективности налогового регулирования.

Для достоверности оценки эффективности налогового регулирования в регионе определяют индекс налоговой активности.

Индекс налоговой активности определяется как отношение фактически поступивших налогов от региона в бюджетную систему РФ к расчетной величине потенциальных налоговых доходов этого региона. Высокая налоговая активность и превышение бюджетных налоговых поступлений относительно потенциальных возможностей наблюдается в республиках Калмыкия (1,6) и Адыгея (1,2), при норме 1 (рис. 2). В этих республиках помимо высоких показателей по собираемости налогов также значительно расширен состав налогоплательщиков, за счет налаженного контроля за регистрацией резидентов и нерезидентов, осуществ-

ляющих предпринимательскую деятельность на данной территории. В Волгоградской, Ростовской, Астраханской областях и Краснодарском крае индекс налоговой активности несколько ниже 1, однако это тоже высокие показатели.

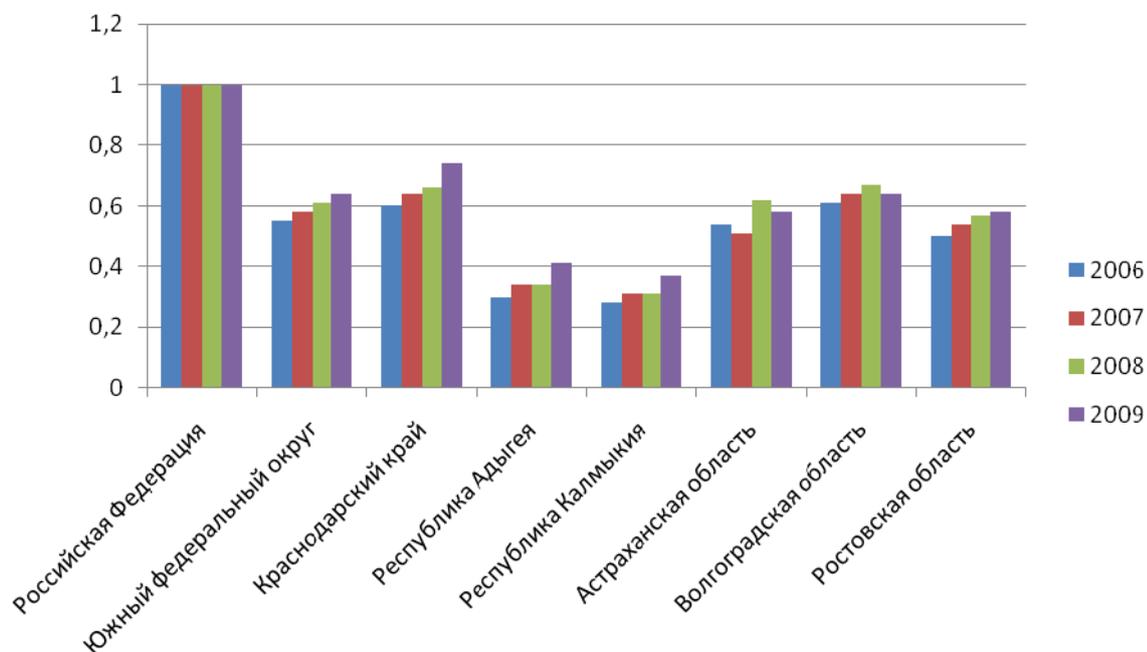


Рис. 1. Динамика индексов налогового потенциала на душу населения регионов Южного федерального округа (сост. по [6. С. 89])

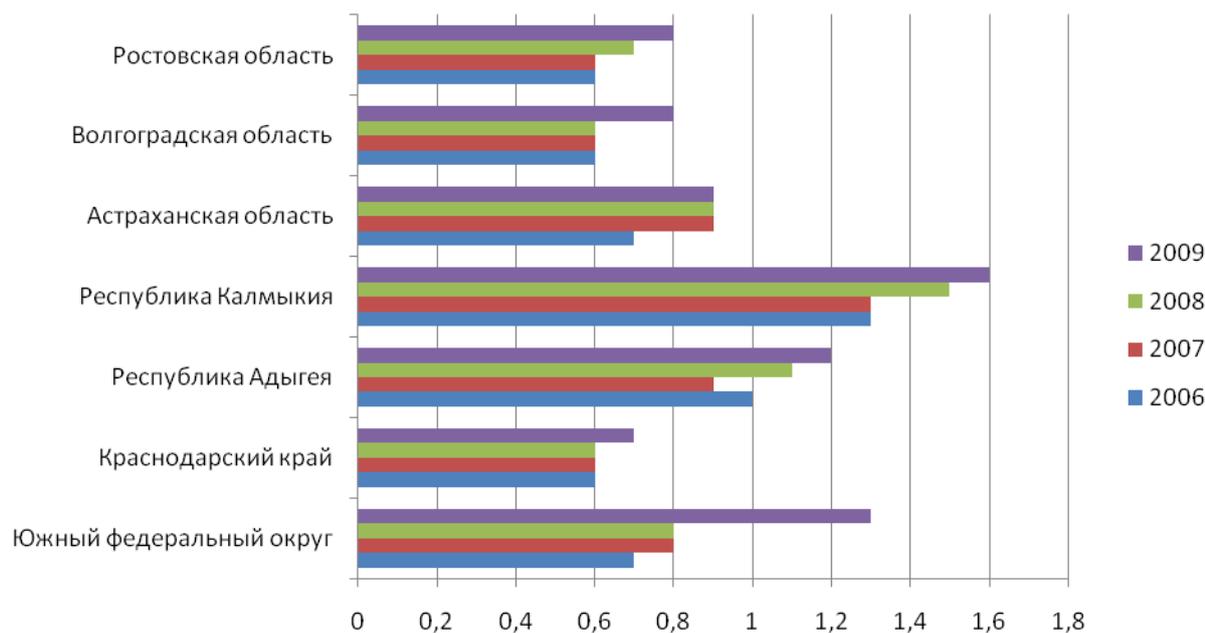


Рис. 2. Изменение использования налогового потенциала при формировании регионального бюджета по индексу налоговой активности по регионам Южного федерального округа

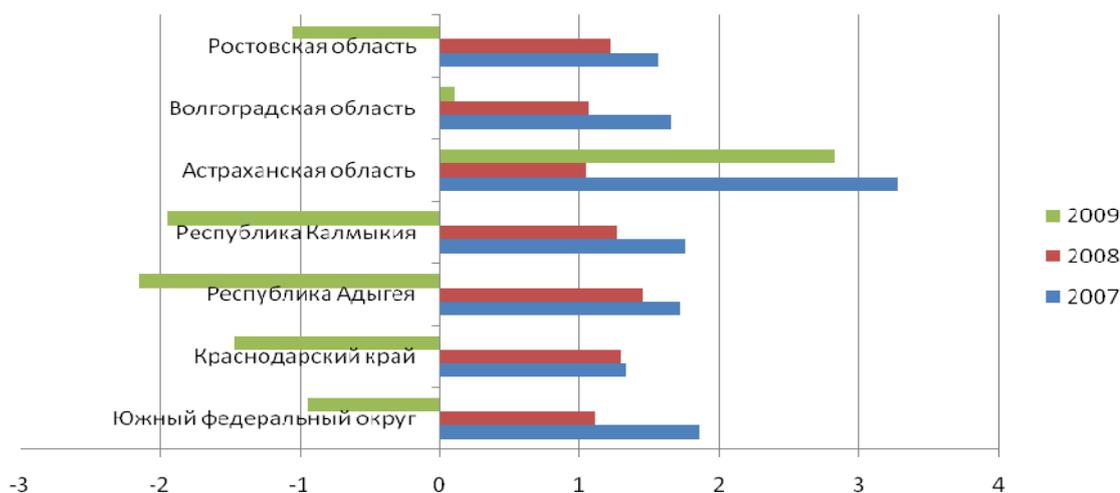


Рис. 3. Изменение коэффициентов эластичности налоговых доходов по регионам Южного федерального округа (рассчитано по данным <http://www.gks.ru/>)

Для прогнозирования и расчета эффекта от изменений в системе налогообложения используются показатели эластичности налоговых доходов от определяющих экономических факторов, в нашем случае от ВВП (рис. 3).

В 2007 г. по всем анализируемым регионам темпы прироста налоговых поступлений значительно опережали темпы прироста ВВП, что негативно сказалось на экономической ситуации в стране. В 2008 г. показатели приблизились к единичной эластичности. Экономический кризис резко изменил значения коэффициентов эластичности налоговых доходов. В 2009 г. в анализируемых регионах произошло резкое снижение налоговых доходов, исключением стала Астраханская область, где коэффициент вырос относительно 2008 г. в 2,7 раза. Это объясняется тем, что основными налогоплательщиками в области являются нефтегазовые предприятия, которые увеличили оборот за счет роста цен на внешнем и внутреннем рынках.

Сравнительный анализ индексов налогового потенциала на душу населения, налоговой активности, выявил следующие тенденции.

Налоговый потенциал регионов Южного федерального округа ниже, чем средние показатели по России. Краснодарский край имеет собственные ресурсы для повышения уровня жизни населения, так как его налоговый потенциал в расчете на душу населения (0,74) самый высокий в регионе, а показатель налоговой активности при формировании регионального бюджета самый низкий в анализируемой группе и составляет 0,7. Даже с учетом высокой налоговой активности республик Калмыкия (1,6) и Адыгея (1,2) их собственный налоговый потенциал (соответственно 0,37 и 0,41) не позволяет самостоятельно решить проблему повышения уровня жизни населения, поскольку использован по максимуму. Волгоградская область имеет незначительные резервы для повышения уровня жизни населения за счет роста налоговой активности (0,8), так как ее налоговый потенциал (0,64) выше, чем в Ростовской области (0,58). Астраханская область использует имеющиеся возможности налогового потенциала.

Резкая дифференциация уровня развития регионов и, как следствие, уровня и качества жизни населения опасна для государства, для сглаживания подобных процессов в зарубежной практике налогообложения используются инструменты налогового регулирования:

- изменения в структуре налоговой системы (федеральные, региональные, местные налоги и регулирующие, закрепленные налоги);
- вариация налоговых ставок и налоговых льгот;
- создание свободных экономических и оффшорных зон, наукоградов [7].

Таким образом, наличие необоснованно высоких налоговых изъятий в сочетании со слабым налоговым администрированием способствует уклонению от налогов и развитию тене-

вого сектора экономики. Необходимо выработать региональные модели налогообложения, где предпочтения отдаются прямым налогам с прогрессивными ставками. Предпочтительно сделать акцент на отраслевое налогообложение. Отдельного рассмотрения требует система оценки и обложения физических объектов, реформирование должно коснуться как определения налоговой базы, так и дифференциации ставок в зависимости от способа использования.

Сравнительный анализ коэффициента эластичности налоговых доходов в бюджетную систему от ВРП позволил сделать заключение, что тенденции сохраняются и на уровне региона, и на уровне федерального округа, можно предположить, что данные изменения характерны и для страны в целом. Рост налогообложения в 2007 г. привел к резкому снижению налоговых поступлений в 2008 г., но показатель эластичности остался в нормативных пределах. В 2009 г. произошло резкое снижение налоговых поступлений по всем регионам, что вызвало равнозначное изменение коэффициента эластичности. В экономической теории используется значение коэффициентов эластичности по модулю, т. е. данный показатель является индикатором чувствительности результирующего показателя от изменений влияющих факторов.

Сопоставление индекса налогового потенциала и коэффициента эластичности налогов указывает на то, что Ростовская и Волгоградская области, а также Краснодарский край имеют неиспользованные резервы: за счет повышения уровня собираемости налогов они могут увеличить налоговые доходы, не замедляя темпы роста ВРП.

Сравнительный анализ по Южному федеральному округу выявил неравномерность распределения налоговой нагрузки по регионам – чем менее развит район, тем выше уровень налоговой нагрузки. Вследствие этого дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития усиливается.

Приведенный анализ путем экстраполяции позволит составлять прогнозные сценарии развития регионов при изменении налогообложения.

Постоянный мониторинг системы индикаторов позволит найти оптимальную модель налоговых инструментов, что обеспечит эффективность налогового регулирования и социально-экономическое развитие регионов.

Список литературы

1. *Поспелов Е.* Система прямого и косвенного обложения налогами // Все для бухгалтера. 2003. № 18. С. 12–19.
2. *Александров И. М.* Налоговые системы России и зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2009. 144 с.
3. *Барулин С. В.* Теория и история налогообложения: Учеб. пособие. М., 2009. 173 с.
4. Краснодарский край в цифрах. 2010: Крат. стат. сб. Краснодар, 2011. 310 с.
5. *Биянова Д. А.* Оптимизация налоговой нагрузки физических лиц как экономическое обоснование введения налога на недвижимость // Молодой ученый. 2011. № 8 (31). С. 118–121.
6. Валовой региональный продукт Краснодарского края в 2004–2009 гг.: Стат. сб. Краснодар, 2011. 97 с.
7. *Сидорова Н. И.* Возможности использования налоговых инструментов для регулирования регионального развития // Проблемы прогнозирования. 2003. № 1. С. 96–107.

Материал поступил в редколлегию 27.08.2011

D. A. Biyanova

COMPARATIVE ESTIMATION OF TAX EFFICIENCY TOOLS IN REGIONAL ECONOMICS OF SOUTH FEDERAL DISTRICT

The article deals with necessity of tax regulation the economy of regions, its economic preconditions and consequences. Indexes of tax potential and factors of elasticity of taxes in regions are compared. Criteria and indicators efficiency of tax regulation are defined for an estimation of changes influence in the taxation region's economy.

Keywords: the government, decentralization, tax regulation, region economy, tax potential, criteria of efficiency of tax regulation, criteria and indicators efficiency of tax regulation, an influence estimation.