

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ*

В статье анализируется практика использования для регулирования экономики налоговых инструментов, сравниваются индексы налогового потенциала и коэффициенты эластичности налогов по регионам. Определяются условия обеспечения и критерии эффективности налогового регулирования. Рассмотрены индикаторы эффективности, которые могут быть использованы для налогового прогнозирования и мониторинга влияния изменений налогообложения на экономику страны и регионов.

Проблемы трансформации государственного управления региональным развитием. Обеспечение эффективности государственного управления – актуальная задача современной России. Некомпетентность в использовании новых методов управления привела к нарушению кругооборота воспроизводственного процесса и движения денежных потоков доходов и расходов. Закономерный процесс «товар – деньги – товар» был заменен губительными для экономики отношениями «товар – товар», «деньги – деньги». 1992-1998 гг. характеризовались резким спадом производства во всех отраслях экономики и снижением уровня жизни населения. Усилилась и продолжает расти дифференциация по доходам населения и объемам среднечеловеческого ВРП между богатыми и бедными регионами. Можно выделить три основные группы регионов: богатые и богатеющие (показатели в которых значительно превышают среднероссийский уровень), бедные и беднеющие (показатели ниже среднероссийского) и крайне бедные (показатели ниже допустимого порогового уровня).

Высока степень концентрации бедности в 16-ти регионах, преобладающая часть которых является республиками и автономными округами. Численность населения со среднечеловеческими доходами ниже прожиточного минимума и уровень безработицы в них значительно превышают допустимый пороговый уровень [1, с. 190-192].

Спад экономики регионов обусловлен исходным уровнем их развития. Наибольшее снижение среднечеловеческих экономических показателей произошло в менее благополучных до реформы регионах. На социально-экономическое положение регионов оказали влияние и другие факторы: темпы и масштабы экономических преобразований, взаимоотношения региональной элиты с центром. Существенное значение имела исторически сложившаяся специализация экономики региона и возможность использовать природно-ресурсный потенциал и выгоды географического положения для внешнеэкономического сотрудничества.

Вопрос государственного регулирования социально-экономического развития регионов остается дискуссионным. Важнейшим его инструментом практически во всех развитых странах является налоговое регулирование. Диапазон применения этого инструмента в разные периоды развития государств зависит от состояния их экономики. В условиях кризиса и спада экономики роль государства и соответственно налогового регулирования возрастает. Так, после Октябрьской революции в России и мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. большое значение в экономической науке и в государственном управлении западных стран придавалось предотвращению социальной напряженности и достижению социального компро

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Исследовательский проект № 00-02-00178а.

мисса. Особая роль в этом была отведена прогрессивному налогообложению, посредством которого происходит перераспределение доходов и взимание налогов исходя из платежеспособности населения. Применялась комплексная система дифференцированных налоговых льгот для развития приоритетных с точки зрения национальных интересов сфер предпринимательской деятельности. Создавалась благоприятная налоговая среда в экономически отсталых регионах страны.

Активизация государственного, в том числе налогового, регулирования в России необходима из-за крайне неустойчивых позитивных тенденций политической и социально-экономической стабилизации, проявившихся в 2000-2001 гг., и ее сильной зависимости от внешних факторов и мировых цен на нефть. Ее усиливают:

- неспособность неразвитого рыночного механизма обеспечить саморегуляцию и устойчивый рост экономики, преодолеть кризис, инфляцию, безработицу, бедность;
- резко возрастающая дифференциация экономического потенциала, уровня и качества жизни населения регионов;
- критическая концентрация бедности в отдельных регионах и необходимость сближения уровней их социально-экономического развития для обеспечения единства России;
- противоречивость налоговой политики и неэффективность налогового регулирования.

Условия обеспечения эффективности налогового регулирования. Налоги – основа существования современного государства, поэтому их использование в процессе регулирования экономики требует тщательного прогноза налоговых последствий. Для осуществления такого прогнозирования необходимо определить инструменты и критерии оценки эффективности налогового регулирования.

Сравнительный анализ практики налогообложения в России и западных странах выявил, что в зависимости от целесообразности применения одни и те же инструменты налогового регулирования в разных государствах и регионах могут быть и эффективными, и неэффективными [2, с. 6].

Так, в развитых странах широко используются:

- 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.

Анализ использования этих налоговых инструментов в России выявил их несоответствие социально-экономической ситуации в 1992-2002 гг. Так, несмотря на кризис и спад экономики в 1992-1998 гг. количество налогов и размер налоговых ставок в стране увеличивались. Идефикс государства было сокращение дефицита бюджета посредством повышения уровня налогообложения.

Порядок исчисления и уплаты большинства местных налогов не был закреплен в федеральном законе, поэтому даже в одном регионе он не был одинаковым. Кроме того, регионам было дано право на основании Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. (впоследствии отменен Конституционным судом) вводить дополнительные налоги, не установленные федеральным законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Все это приводило к неравномерности налогообложения по регионам независимо от платежеспособности налогоплательщиков. Кроме того, дотационные регионы фактически не могли реализовать предоставленные им права из-за большого дефицита их бюджетов.

Образование свободных экономических зон (СЭЗ) и зон льготного налогообложения также не дало ожидаемых результатов. Основной причиной этого стали несовершенство законодательства и отсутствие системного подхода к решению про

блемы. Этот вопрос полностью не урегулирован до сих пор – практически каждый регион России может обосновать необходимость создания СЭЗ именно на его территории. Постоянно возникает конфликт при распределении денежных средств между регионами. Поэтому важно определить имеющиеся в каждом регионе возможности для саморазвития, установить, в каких регионах создание льготного налогообложения может стать важным условием привлечения инвестиций и обеспечения финансовой самодостаточности.

В 1999 г. введен в действие новый Налоговый кодекс. С 2001 г. реализуется принцип нейтральности налогообложения при резкой поляризации качества жизни населения и необходимости структурных преобразований национальной экономики. При этом, однако, Налоговый и Бюджетный кодексы не взаимоувязаны между собой. По-прежнему не решена проблема формирования региональных и местных бюджетов. В Налоговом кодексе не установлены регулирующие и закреплённые налоги, хотя в Бюджетном кодексе формирование региональных и местных бюджетов определено в основном за счет регулирующих налогов и собственных доходов. В настоящее время осуществляется постепенный переход на новую структуру налоговой системы, утверждённую первой частью Налогового кодекса. Региональные и местные налоги вследствие специфики их налоговой базы не могут обеспечить формирования соответствующих бюджетов. Поэтому возникает конфликт интересов центра и регионов. Многие регионы не в состоянии обеспечить даже минимальные социальные гарантии своему населению.

Результативность налогового регулирования зависит от его соответствия *критериям достаточности и эффективности*, которые определяют две оптимально допустимые границы налогообложения: нижнюю и верхнюю. Нижняя граница – уровень потребностей бюджета: налогообложение не может быть ниже предела потребностей бюджета для финансирования основных функций государства. Верхняя – уровень платежеспособности налогоплательщиков: налогообложение не может превышать допустимый предел, так как следствием этого нарушения может быть не только снижение доходов налогоплательщика и соответственно налоговых поступлений, но и его банкротство, а значит, прекращение налоговых поступлений.

Таким образом, *достаточность налогообложения* означает соблюдение необходимых условий налогообложения для получения налоговых доходов.

С точки зрения *эффективности налогообложения* налоги подразделяются на не искажающие экономическую мотивацию субъекта и искажающие (см. [3, с. 369-372]).

Не искажающие налоги по своей сути экономически нейтральны. К ним отнесен, например, подушный налог. Следует учесть, что экономически нейтральные налоги могут быть несправедливыми и стать причиной политической нестабильности и непредсказуемых последствий. Так, введение правительством г-жи Тэтчер общественных сборов (разновидность подушного налога), которые богатые и бедные должны были платить одинаково, вызвало массовые беспорядки на улицах английских городов [4, с. 14].

Для обеспечения нейтральности налогообложения в развитых странах в 1990 г. в ходе налоговых реформ была снижена прогрессия индивидуального подоходного налога и сокращено количество налоговых льгот по налогу на прибыль.

Искажающие налоги имеют как негативные, так и позитивные последствия. Исторический пример негативных последствий – налог на окна, который применялся в Европе в эпоху абсолютизма. Чтобы его снизить, налогоплательщики стали строить дома с меньшим количеством окон. Доказательством позитивных последствий

искажающих налогов может служить налог на вредные выбросы, загрязняющие окружающую среду, что стимулирует применение «чистых» технологий.

Корректирующие налоги, используемые в государственном регулировании экономики, позволяют направлять инвестиции в приоритетные отрасли и отсталые регионы, осуществлять преобразование структуры экономики, сглаживать резкую дифференциацию уровня жизни населения.

Эффективность налогового регулирования предполагает стимулирование экономического роста и повышение благосостояния населения, вследствие которых увеличатся и налоговые доходы (см. [2, с. 8]). Механизм обеспечения эффективности налогообложения должен формироваться, исходя из состояния экономики, качества жизни населения и поставленных обществом задач. Вследствие этого налоговое регулирование в РФ должно быть направлено не только на подъем национальной экономики и ее преобразования, но и выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, снижение безработицы, сокращение бедности для обеспечения стабильности общества.

Результативность налогового регулирования следует оценивать по итогам реализации поставленных государством стратегических задач. Цель налогового регулирования развития регионов: рост экономики регионов, формирование местных бюджетов и учет интересов конкретных налогоплательщиков. И здесь возникает конфликт интересов государства, регионов и налогоплательщиков по вопросам распределения налоговых поступлений, уровню налогообложения и использованию капитала. Как оценивать в этой ситуации налоговое регулирование? Какие показатели характеризуют его эффективность?

Статистика малого предпринимательства в России показала, что наибольшее количество малых предприятий сохраняется в торговле (в 2001 г. – 46,3%). Наблюдается устойчивая тенденция к росту их удельного веса в общем числе предприятий [5, с. 320]. В течение 1990 г. для мелких предпринимателей наиболее выгодным было занятие бизнесом в торговой сфере, несмотря на то, что в строительстве, сельском хозяйстве и промышленности до 1 января 2002 г. для них предусматривались налоговые льготы. Причина возникновения такой ситуации заключается в том, что материальные затраты в сфере производства выше и срок их окупаемости более длительный, чем в торговле. Кроме того, материальные затраты в несколько раз больше, чем расходы на расчеты с бюджетом и внебюджетными фондами. Вместе с тем благодаря наличию налоговых льгот в строительстве, промышленности, сельском хозяйстве все еще сохранились малые предприятия.

При низком уровне развития национальной экономики в таком большом по территории и численности населения государстве, как Россия, прогресс невозможно обеспечить только за счет роста торговли. Поэтому было бы рационально предоставлять целевые налоговые льготы не всем малым предприятиям, а непосредственно занятым производством промышленной и сельскохозяйственной продукции, научно-исследовательскими и опытно-экспериментальными работами.

Результативность налогового регулирования в условиях затянувшегося кризисного состояния экономики при физически и морально устаревшей производственной базе достижима лишь при условии нацеленности всего комплекса инструментов государственного регулирования на реализацию стратегических целей. Должны применяться *согласованные* методы налоговой, кредитной, бюджетной и промышленной политики, ориентированные на решение конкретных задач и программ, в первую очередь развития приоритетных отраслей экономики регионов.

Критическое состояние в настоящее время промышленности, сельского хозяйства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, бедственное положение

большинства населения России требуют своевременных, неординарных решений и *суущественного* снижения уровня их налогообложения. Выпадающие доходы бюджетов всех уровней следует возмещать за счет неналоговых доходов (средств от приватизации, доходов от государственной собственности) и природной ренты. При таком решении возможны более высокие темпы возрождения национальной экономики.

Нестабильное состояние национальной экономики требует преобразований ее структуры, что ведет к конфликту интересов государства, регионов и предпринимателей. Для его преодоления и стимулирования предпринимательской деятельности в важных для регионов и государства отраслях экономики следует активно использовать *корректирующие инструменты налогообложения* (льготы, ставки, виды налогов). Отказ от применения налогового стимулирования предпринимательской деятельности в приоритетных направлениях, который осуществляется с 1 января 2002 г. (по налогу на прибыль), усугубит проблему деиндустриализации России.

Оценка эффективности налогового регулирования регионального развития возможна также *по величине безвозвратных потерь*, которые несут государство, регионы и налогоплательщики. Государство и регионы терпят налоговые убытки, если население, организации из-за введенных налогов и увеличения налогового бремени ограничивают потребление, что ведет к снижению объема реализации, прибыли и как следствие к сокращению налоговых поступлений. Налогоплательщики несут безвозвратные потери, если в результате изменений увеличивается налоговая нагрузка в предпочтительном для них бизнесе и они не могут им заниматься или не могут приобрести необходимый для них товар (работы, услуги) из-за роста цен в результате повышения налогов. *При эффективном налоговом регулировании безвозвратные потери для государства, регионов и налогоплательщиков несутся незначительны.*

При выборе решения об устранении конфликта интересов следует учитывать, что общие издержки меньше в социально однородном обществе и при равномерном уровне развития регионов. И наоборот, при резкой поляризации различных групп населения и уровня развития регионов эти издержки могут быть высокими для всех [6, с. 148-149]. Поэтому для разрешения конфликта и сохранения политической и социальной стабильности в обществе должны быть созданы равные условия для социально-экономического развития регионов и жизни населения.

Эффективность налогового регулирования необходимо рассматривать с позиции не только самого налогоплательщика, но и государства.

Рассмотрим практику налогового регулирования предпринимательской деятельности в России. Введение единого налога на вмененный доход для предпринимателей, которые заняты в основном в сфере торговли и бытового обслуживания, было вынужденной мерой государства. В этих сферах предпринимательской деятельности преобладает наличный денежный расчет, поэтому доходы в ней трудно контролировать. Взимание налога с вмененного дохода обеспечивает налоговые поступления в бюджет. Для предпринимателей, которые благодаря наличному обороту могли занижать (скрывать) доходы и соответственно занижать или не уплачивать налоги по общепринятой системе, установление данной системы налогообложения невыгодно. Ведь установление единого налога по регионам осуществлялось на основе данных налоговой отчетности этих категорий налогоплательщиков за предыдущий период, которые были занижены по сравнению с фактическими доходами, и экспертных расчетов по видам деятельности.

Приведенный пример выявляет, что для государства этот вид налогообложения и налогового регулирования более эффективен по сравнению с общепринятой сис

темой, так как увеличивает налоговые поступления. Для отдельных налогоплательщиков он может быть невыгодным, потому что они вынуждены уплачивать налог, который раньше могли занизить (или избежать его совсем). Но поскольку в розничной торговле и бытовом обслуживании населения сохраняется наличный оборот, затраты и срок оборота капитала меньше, чем в производственной сфере, то искажения мотивации предпринимателей из-за изменения вида налогообложения не происходит.

Негативные явления в национальной экономике, связанные с чрезмерным количеством налогов на фонд оплаты труда и налогов с оборота, исказили экономические пропорции факторов производства и их оценку. Вследствие введения многочисленных налогов на фонд оплаты труда предприниматели были заинтересованы в занижении заработной платы. Установление этих налогов мотивировалось необходимостью предотвратить увеличение расходов на потребление и сократить дефицит бюджета. В результате такой политики доля заработной платы в себестоимости продукции (работ, услуг) значительно сократилась, что ухудшило материальное положение населения. Между тем анализ показывает, что повышению налоговых поступлений способствовало бы не снижение заработной платы, а наоборот, ее рост, который бы обеспечил повышение потребительского спроса и поступлений по подоходному налогу с физических лиц и по налогам на потребление.

Чрезмерное количество и налогов с оборота также исказило оценку их влияния на предпринимательскую деятельность. Налоги с оборота – это косвенные налоги и их фактическими плательщиками являются конечные потребители. Однако в условиях кризиса и финансовой неустойчивости большинства предприятий налоги с оборота не только стали тяжким бременем для покупателей, так как увеличили цену товаров (работ, услуг), но и привели к росту задолженности в бюджет. Организации были обязаны уплачивать эти налоги, даже если несли убытки, что еще более усугубило их неустойчивое финансовое положение.

Следовательно, для эффективности использования в государственном регулировании косвенных налогов необходимо определять их действительное воздействие на финансовое положение налогоплательщиков исходя из уровня платежеспособности и физических, и юридических лиц. Кроме того, большое количество косвенных налогов обуславливает рост цен и инфляции, поэтому при их введении (или повышении) необходимо учитывать состояние экономики.

В странах с развитой экономикой при высоком качестве жизни населения доминирует принцип нейтральности. Суть его заключается в том, что устанавливается одинаковый уровень налогообложения для всех категорий налогоплательщиков. Это необходимо для того, чтобы налоги не влияли на принятие деловых решений о использовании капитала. Если учесть, что состояние экономики и доходов населения России несопоставимо с развитыми странами, то установление с 2001 г. аналогично развитым странам нейтральности налогообложения не даст ожидаемых результатов.

Анализ практики выявил, что последствия налогообложения зависят не только от уровня налоговой нагрузки организаций, но и от их платежеспособности, величины затрат и скорости оборота капитала. Поэтому при использовании в государственном регулировании налоговых льгот и налоговых ставок необходимо учитывать отраслевые особенности структуры и объема затрат и скорости оборота капитала.

Установление одинаковых ставок налога на прибыль и одновременно отмена льгот для всех отраслей экономики с 1 января 2002 г. в действительности не создали равных условий для занятия бизнесом. В выгодных условиях оказались те предприниматели, в сферах деятельности которых ниже материальные затраты, быстрее

оборот капитала и есть возможность сокрытия (занижения) налогов вследствие наличного оборота. А это имеется в розничной торговле и обслуживании населения.

Освобождение с 1 января 2001 г. от налога на добавленную стоимость организаций и индивидуальных предпринимателей, если выручка за предыдущие 3 налоговых периода (3 мес.) составила не более 1 млн. руб., также наиболее выгодна торговой сфере. Посредством реорганизации предприятия (дробления на несколько малых предприятий) или путем занижения выручки от реализации торговые организации освобождаются от уплаты налога, при этом цены на реализуемые товары они не снижают. По Налоговому кодексу в целях налогообложения цены корректируются, если они расходятся с рыночными ценами более чем на 20%. Основная ставка НДС составляет также 20%. У торговых организаций нет необходимости в снижении цен реализации, так как одни и те же товары продают предприятия, освобожденные и не освобожденные от НДС, поэтому цены у них сохраняются на прежнем уровне. Вследствие этого торговые организации, освобожденные от НДС, получили возможность не только возмещать НДС на приобретенные товары за счет сохранения уровня цен реализации, но и оставлять ту сумму денежных средств, которая до 1 января 2001 г. (до освобождения) перечислялась ими в бюджет как НДС.

Предприятиям же производственной сферы невыгодно освобождение от НДС, потому что материальные затраты у них высокие, более 50%, а при освобождении от уплаты НДС они теряют право на вычет НДС на приобретенные товары, работы, услуги. Кроме того, они не имеют права на выставление в счетах-фактурах НДС на реализованные товары, что ведет к потере клиентов. Организации розничной торговли ничего не теряют, потому что конечным потребителям (населению) не нужны счета-фактуры с выделением НДС.

В ходе нового этапа налоговой реформы максимальную выгоду от изменений порядка исчисления и уплаты налога на прибыль и НДС получили, как и прежде, торговые организации, а не население и бюджет. Возникает вопрос: какая цель преследовалась при изменении налогообложения? Совпадает ли она со стратегическими целями необходимых структурных преобразований экономики? Почему государство поддерживает торговлю, а бюджет теряет доходы? Является ли розничная торговля основой подъема национальной экономики?

У физических лиц при пропорциональной ставке подоходного налога (13% независимо от размера доходов) нейтральность налогообложения также не достигается. Это связано с резкой дифференциацией доходов населения и разными соотношениями среднедушевых доходов и прожиточного минимума. Для 40 млн. чел., у которых доходы ниже прожиточного минимума, эта ставка налога обременительна и не соответствует их платежеспособности, тем не менее она увеличилась на 1%, а для высокообеспеченных, наоборот, снизилась в несколько раз. Чем выше доход, тем больше полученная выгода. Следовательно, поляризация качества жизни населения не только сохранится, но и обострится. Так, при реформировании подоходного налогообложения физических лиц под лозунгом всеобщей выгоды от снижения налогового бремени фактически осуществлен проект особых выгод для высокообеспеченных категорий населения.

Корректирующие налоговые инструменты в отличие от нейтральных позволяют направить предпринимательскую деятельность, инвестиции, рабочую силу в ключевые для национальной и региональной экономики отрасли, сбалансировать потребности бюджетов всех уровней и интересы налогоплательщиков, сгладить дифференциацию уровней развития регионов и качества жизни их населения. Для этого необходимо дифференцировать использование налоговых инструментов в зави

симости от уровня социально-экономического развития регионов, сферы предпринимательской деятельности, уровня платежеспособности населения.

Таким образом, *эффективность налогового регулирования зависит от соблюдения следующих условий:*

- соответствия используемых налоговых инструментов целям и задачам государства;
- соответствия используемых налоговых инструментов уровню развития национальной и региональной экономики и уровню жизни населения;
- нецелесообразности преобладания налогов, искажающих оценку факторов производства (например, на фонд оплаты труда);
- необходимости применения корректирующих налогов и налоговых инструментов для стимулирования предпринимательской деятельности в ключевых и социально значимых сферах экономики и для достижения самодостаточности регионов;
- обеспечения баланса интересов государства, регионов и налогоплательщиков.

Индикаторы достаточности и эффективности налогового регулирования экономики. Эффективность налогового регулирования должна оцениваться, исходя из роста экономики и улучшения качества жизни во всех регионах РФ. Индикаторами достаточности и эффективности налогового регулирования являются его количественные и качественные показатели, которые взаимосвязаны.

В силу объективных причин имеется существенная разница в размерах налогового потенциала регионов РФ. Поэтому для установления дифференцированных критериев оценки эффективности по регионам следует учитывать количественные характеристики допустимого предела налоговой нагрузки региона.

Количественные показатели достаточности налогообложения подразделяются на две группы.

Первая группа – уровень налоговой нагрузки на одного субъекта хозяйствования.

Показатели рассчитываются по категориям налогоплательщиков (организации, физические лица, индивидуальные предприниматели), поскольку системы их налогообложения различны. Организации классифицируются по отраслям, размеру (ФПГ, малые предприятия) в связи с отраслевыми особенностями затрат и налогообложения, а также налогообложения малых предприятий и предприятий, имеющих филиалы и подразделения.

Допустимый уровень налогообложения зависит от финансового состояния предприятий, поэтому могут быть различные варианты налоговой нагрузки в зависимости от многочисленности вариантов их состояния. В связи с этим целесообразно использовать прогрессивные ставки налогообложения прибыли организаций в зависимости от уровня доходов для малых, средних и крупных (ФПГ) предприятий.

Вторая группа – уровень налогового потенциала, налоговой нагрузки и бюджетной обеспеченности региона.

Исходя из этого показателя, регионы классифицируются на богатые и богатеющие, бедные и беднеющие, крайне бедные. В анализе следует сопоставлять полученные количественные показатели достаточности (среднекатегорийные по налогоплательщикам, среднеотраслевые по РФ и по конкретному региону).

При планировании и прогнозировании развития регионов необходимо учитывать повышение (понижение) региональных показателей по сравнению с установленными среднероссийскими и показателями по группе регионов, к которым относится исследуемый субъект. К крайне бедным регионам следует отнести регионы, у которых показатели ниже допустимого порогового значения экономической безопасности.

Качественные характеристики отражают эффективность налогового регулирования. К ним относятся макроэкономические показатели. Для сопоставимости данных целесообразно использовать абсолютные показатели в расчете на душу населения, а также индексные.

Качественной оценкой уровня налогообложения служат показатели роста (спада) экономики, позитивные или негативные тенденции макроэкономических показателей по РФ в целом и регионам. Они отражают результаты воздействия налогообложения на финансовую и хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства.

При анализе влияния налогообложения на объем производства, потребления, накопления, динамику инвестиций, спроса и предложения необходимо сравнивать качественные характеристики со среднероссийскими по отрасли и категориям налогоплательщиков.

На повышение (понижение) налогообложения чутко реагируют показатели соотношения:

- среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума;
- среднедушевой заработной платы и прожиточного минимума;
- расходов и сбережений населения, доли расходов населения на уплату налогов и общей суммы расходов.

Изменения уровня налоговой нагрузки по регионам отражают экономические показатели: ВРП, объем производства и реализации товаров (работ, услуг). Влияние налогов на состояние финансов предприятий и государства раскрывают следующие показатели: численность прибыльных и убыточных предприятий, объем инвестиций, размер налогового потенциала, налоговых поступлений, недоимки по налогам и сборам и удельный вес расходов на расчеты с бюджетом и внебюджетными фондами в общей сумме расходов. Обобщающим показателем может быть коэффициент эластичности налогов.

Для достоверности оценки эффективности налогового регулирования в регионе следует определять индекс его налоговой активности, так как бюджетная обеспеченность региона зависит не только от налоговой базы, но и уровня собираемости налогов. Уровень налоговой дисциплины остается низким. Из 3,1 млн. юридических лиц не предоставляют отчетности 1,3 млн. компаний и 0,25 млн. предоставляют нулевые балансы. В Москве из 820 тыс. юридических лиц только 300 тыс. регулярно подают отчетность [7].

При анализе практики налогового регулирования социально-экономического развития регионов приведены частичные данные расчетов налогового потенциала и влияния налогообложения на экономику регионов Южного федерального округа. Для объективных межрегиональных сопоставлений налоговые потенциалы по регионам Южного федерального округа были установлены в расчете на душу населения. Индексы налогового потенциала регионов устанавливались по отношению к среднероссийскому показателю.

К сожалению, статистические данные по ВРП имеются только за 1999 г., поэтому выполнить расчеты за 2000-2001 гг. не было возможности. На основе индекса регионы были проранжированы по данным за 1999 г. Соотношение налогового потенциала по регионам в течение анализируемого периода изменялось. Анализ показал, что налоговый потенциал во всех регионах округа за 1996-1999 гг. ниже, чем в среднем по России. Наиболее высок налоговый потенциал Краснодарского (0,75) и Ставропольского (0,57) краев, Волгоградской (0,65) и Астраханской (0,65) областей. В несколько раз меньше среднероссийского уровня налоговый потенциал республик Карачаево-Черкессии, Калмыкии, Дагестана и Ингушетии, он составляет соответственно 0,35; 0,24; 0,21; 0,18 (табл. 1).

Таблица 1

Индексы налогового потенциала регионов в расчете на душу населения

Регион	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Краснодарский край	0,62	0,53	0,58	0,75
Волгоградская область	0,74	0,68	0,62	0,65
Астраханская область	0,55	0,54	0,57	0,65
Ставропольский край	0,57	0,56	0,58	0,57
Ростовская область	0,49	0,48	0,49	0,55
Кабардино-Балкарская Республика	0,39	0,38	0,44	0,47
Республика Адыгея	0,37	0,37	0,41	0,40
Республика Северная Осетия – Алания	0,33	0,30	0,35	0,40
Карачаево-Черкесская Республика	0,39	0,37	0,36	0,35
Республика Калмыкия	0,28	0,31	0,29	0,24
Республика Дагестан	0,20	0,25	0,22	0,21
Республика Ингушетия	0,19	0,20	0,18	0,18
Чеченская Республика	-	-	-	-
Российская Федерация	1,00	1,00	1,00	1,00

Примечание: Индекс рассчитан на основе установленной стандартной налоговой ставки и данных Госкомстата России [5, с. 293] по ВРП на душу населения, что представляет собой существенное упрощение существующей методики расчета индекса Минфином РФ.

Показателями эффективности налогового регулирования являются коэффициенты эластичности налоговых доходов от определяющих экономических факторов. Анализ статистических данных за 1992-2000 гг. по РФ выявил, что значительное превышение в 1997 г. темпов роста налоговых доходов в бюджетную систему над темпами роста ВВП имело тяжелые последствия для национальной экономики. В 1998 г. налоговые поступления резко сократились по сравнению с 1997 г. вследствие большого снижения налоговой базы (ВВП).

Сравнительный анализ коэффициентов эластичности приведен в табл. 2.

Таблица 2

Коэффициенты эластичности налоговых доходов бюджетной системы РФ от ВВП в 1992-2000 гг.

Год	Все налоговые доходы	Налог на прибыль	НДС	Налог за использование природных ресурсов	Акциз
1992	1,40	-	-	-	-
1993	0,88	1,20	0,57	1,24	0,92
1994	1,00	0,75	0,90	0,65	1,25
1995	1,11	0,90	1,03	1,27	1,50
1996	0,76	-0,46	1,28	3,50	3,08
1997	1,60	0,50	1,69	4,70	1,75
1998	-0,45	-0,45	-0,64	-3,82	0,55
1999	1,05	1,66	0,93	1,33	0,69
2000	1,40	1,67	1,04	1,46	1,10

Примечание: здесь и в табл. 3 коэффициенты рассчитаны на основе статистических данных ежегодников Госкомстата России за соответствующие годы.

Выполненный анализ за 1992-2000 гг. показывает:

– в 1993-1996 гг. и в 1999 г. темпы прироста налогов соответствовали темпам прироста ВВП, а в 1992 г., 1997-1998 гг., 2000 г. значительно их превышали;

– чрезмерная налоговая нагрузка в 1997 г. вызвала падение объема ВВП (в сопоставимых ценах) в 1998 г. и соответственно резкое падение налоговых поступлений (отрицательные значения коэффициента в 1998 г. указывают на снижение объема налоговых поступлений по сравнению с 1997 г.);

– по налогам за использование природных ресурсов наиболее высокие (выше 1) коэффициенты (за исключением 1994 и 1998 г.);

– прирост налога на прибыль в 1999-2000 гг. превышает прирост ВВП;

– темпы роста НДС незначительно расходятся (выше/ниже) с темпами роста ВВП (кроме 1997-1998 гг.);

– темпы роста акцизов в 1995-1997 гг. были выше темпов роста ВВП, но существенно снизились в 1998-1999 гг.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие *выводы*.

Темпы роста налогов в 2000 г. превышают темпы роста ВВП.

Высокий в 1999-2000 гг. коэффициент эластичности налога на прибыль (1,66 и 1,67) от ВВП выявляет превышение допустимого уровня налоговой нагрузки предприятий.

Резервом для повышения налоговых доходов могут быть акцизы.

Анализ коэффициентов эластичности подоходного налога с физических лиц от денежных доходов населения в 1996-2000 гг. выявил, что уровень налогообложения населения не соответствовал их платежеспособности, особенно в 1997-1998 гг. и в 2000 г.:

1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
1,12	1,5	-0,7	1,07	1,44

Сравнительный анализ коэффициента эластичности налоговых поступлений в бюджетную систему от денежных доходов по регионам Южного федерального округа и по РФ (табл. 3) позволил установить следующее:

– основные тенденции изменений коэффициентов эластичности по Южному федеральному округу аналогичны тенденциям по РФ;

– чрезмерный рост уровня налогообложения в 1997 г. негативно повлиял на финансовое состояние налогоплательщиков, и в 1998 г. налоговые поступления в большинстве регионов (за исключением Ростовской области, Ставропольского и Краснодарского краев) были ниже, чем в 1997 г.;

– в Ростовской области, Ставропольском крае и в Краснодарском (за исключением 1997 г.) темпы прироста налогов за анализируемый период ниже темпов прироста ВРП;

– в Калмыкии и Ингушетии темпы прироста налогов в несколько раз превышают темпы роста ВРП, что частично обусловлено регистрацией нерезидентов на их территории;

– в регионах округа (за исключением Ростовской области, Ставропольского и Краснодарского краев, Республики Дагестан) в 1999 г. темпы прироста налогов выше допустимого предела, т. е. 1, следовательно, можно предположить, что темпы роста ВРП в этих регионах в последующие годы снизятся.

Сопоставление индекса налогового потенциала и коэффициента эластичности налогов указывает на то, что Ростовская область, Ставропольский и Краснодарский края имеют неиспользованные резервы. Их налоговый потенциал на душу населения значительно выше, чем в остальных регионах округа, а темпы прироста налогов ниже темпов прироста ВРП. Поэтому за счет повышения уровня собираемости налогов они могут увеличить налоговые доходы, не замедляя темпы роста ВРП.

Превышение темпов прироста налогообложения над темпами прироста ВРП в регионах с крайне низким налоговым потенциалом (Карачаево-Черкессия, Калмыкия и Ингушетия) препятствует развитию их экономики.

Таблица 3

Коэффициенты эластичности налоговых доходов
регионов Южного федерального округа

Регион	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Республика Калмыкия	1,88	2,38	-3,30	2,37
Республика Адыгея	1,29	2,00	-1,90	1,26
Республика Ингушетия	1,06	-3,15	-8,89	1,20
Волгоградская область	0,52	0,75	-7,00	1,20
Республика Карачаево-Черкессия	1,03	2,63	-4,60	1,18
Астраханская область	0,47	2,31	-0,69	1,10
Республика Кабардино-Балкария	0,98	0,64	-0,29	1,10
Республика Северная Осетия – Алания	1,10	2,34	-0,10	1,09
Краснодарский край	0,56	-20,00	0,35	1,00
Республика Дагестан	1,06	1,10	17,00	0,97
Ростовская область	0,38	0,67	0,42	0,81
Ставропольский край	0,83	0,15	0,15	0,79
Чеченская Республика	-	-	-	-
Российская Федерация	0,76	1,60	-0,45	1,05

Сравнительный анализ по Южному федеральному округу выявил неравномерность распределения налоговой нагрузки по регионам. В наиболее экономически развитых регионах она ниже, чем в менее развитых. Вследствие этого дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития усиливается.

При планировании изменений налогового законодательства прогноз экономических последствий следует осуществлять исходя из полученных данных о поведении налогоплательщика в аналогичной ситуации при повышении (понижении) налогов и экстраполировать их на будущее.

Соблюдение установленных критериев посредством постоянного мониторинга индикаторов позволит найти оптимальный вариант применения налоговых инструментов и обеспечить эффективность налогового регулирования социально-экономического развития регионов.

Литература

1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2000.
2. Алле М. Условия эффективности в экономике / Пер. с франц. Л.Б. Азимова, А.В. Белянина, И.А. Егорова, Н.М. Калмыковой. М.: Наука для общества, 1998.
3. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Экономика налоговой политики / Пер. с англ. Майкла П. Девере. М.: Филинь, 2001.
5. Российский статистический ежегодник. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2001.
6. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия В кн.: Бьюкенен Дж. Соч. / Пер. с англ. Т. I. М.: Таурус-Альфа, 1997.
7. Конищева Т., Колодина И. Налоговая записка по принципу «одного окна» // Российская газета, 3 июля 2002 г.