

УДК 336.027

Молодых Владимир Анатольевич, Рубежной Андрей Александрович,
Саркисов Вадим Борисович

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ¹

В статье проведен анализ существующих методик оценки эффективности региональной налоговой политики. Показана невозможность их использования для моделирования влияния инструментов налогового стимулирования на устойчивое социально-экономическое развитие регионов. Предложен механизм формирования системы мониторинга налоговых отношений в мезоуровневых системах по следующим ключевым направлениям: качество информирования налогоплательщиков о проводимой в регионе налоговой политике; влияние на устойчивое развитие мезоуровневых систем; размер бюджетных расходов, связанных с получением налоговых льгот и преференций; воздействие на поведение налогоплательщиков и принятие ими решения о переходе в теневой сектор экономики.

Ключевые слова: налоговая политика, регион, мониторинг, устойчивое развитие

Vladimir Molodykh, Andrey Rubezhnoy, Vadim Sarkisov
**FORMATION OF SYSTEM OF MONITORING OF EFFICIENCY
OF TAX POLICY IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
MESO-LEVEL SYSTEMS**

In the article the analysis of existing methods of assessment of efficiency of regional tax policy. Shows the impossibility of their use for modeling the impact of tax incentives on sustainable socio-economic development of regions. The proposed mechanism of formation of the monitoring system of tax relations in meso-level systems in the following key areas: quality of informing taxpayers about the ongoing work in the region and tax policy; impact on the sustainable development of meso-level systems; the size of the budgetary costs associated with receipt of tax privileges and preferences; impact on behaviour of taxpayers and their acceptance of the decision to move into the informal sector of the economy.

Key words: tax policy, region, monitoring, sustainable development

Введение / Introduction. Основной задачей государства выступает формирование благоприятных правил игры или институциональных условий, которые будут способствовать росту экономической активности и созданию благоприятного инвестиционного климата. Для стимулирования социально-экономической активности государство может использовать различные инструменты, в том числе налогового характера. В настоящее время в качестве одного из приоритетных направлений рассматривается реализация крупномасштабных инвестиционных проектов, которые способствуют формированию региональных точек роста, где предприятиям предоставляются различные налоговые льготы и преференции. В качестве источников их финансирования обычно выступают не только средства частных инвесторов, но и бюджетные средства в виде субсидий. Взаимодействие экономических агентов основывается на принципах государственно-частного партнерства. Так как одним из заинтересованных участников инвестиционных проектов выступает государство, то особую актуальность имеют вопросы определения принципов выделения бюджетных средств и их эффективного распределения по регионам. Очевидно, что финансирование проектов из средств федерального бюджета возможно только в том случае, когда регионы заинтересованы в улучшении инвестиционного климата и роста налогового потенциала, а также прилагают конкретные усилия для улучшения региональной институциональной среды.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №17-32-01024/17-ОГОН)

Материалы и методы / Materials and methods. В Российской Федерации существует достаточно широкий перечень инструментов софинансирования инвестиционных проектов и привлечения инвесторов, используемые региональными органами государственной власти в том числе в рамках государственно-частного партнерства. Однако, как отмечает Д. А. Татаркин, «в проектах, реализуемых с использованием государственно-частного партнерства, следует предусмотреть механизмы, способствующие не только привлечению, но и удержанию инвестора на территории субъекта Российской Федерации в течение долго срочного периода» [5]. В качестве одного из таких механизмов может выступать стабильная региональная налоговая политика, которая позволит повысить роль государства в сфере стимулирования экономической активности в регионах и позволит привлечь дополнительные средства частных инвесторов на реализацию проектов.

Как демонстрирует опыт большинства развитых стран [3], самой эффективной формой взаимодействия государства и бизнеса являются налоговые отношения. Именно они позволяют сформировать систему ответственности государства перед налогоплательщиками за качество предоставляемых общественных благ в каждом из субъектов РФ. Поэтому решение вопроса о выделении бюджетных средств из федерального бюджета должно основываться на комплексном анализе качества региональной налоговой политики. По нашему мнению, именно заинтересованность региональных органов власти в увеличении собственного налогового потенциала может стать тем индикатором, который будет сигнализировать о целесообразности реализации инвестиционных проектов.

Следует отметить, что мы не отождествляем понятия налогового потенциала региона и налоговой базы в соответствии с общепринятым определением «налоговый потенциал – это способность базы обложения какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений» [2]. Как следствие, для раскрытия потенциала необходимо приложить некоторые усилия, при этом положительный результат может быть только частичным или вообще отсутствовать. В этой связи в западной литературе показатель налогового потенциала рассматривается как индикатор, который используется для выравнивания уровня доходов отдельных территорий за счет межбюджетных трансфертов.

Часто региональный налоговый потенциал отождествляют с налоговыми поступлениями в бюджет субъекта РФ, что неверно, поскольку налоговый потенциал включает в себя не только официальный, но и теневой сектор экономики. Связано это с тем, что потенциальные налоговые поступления включают и сокрытые от уплаты налоги, поэтому значение налогового потенциала находится в обратной зависимости от масштабов теневого сектора экономики региона. Также следует учитывать существующее несоответствие между распределением по регионам налогооблагаемой базы и налоговых доходов по экспортным операциям в части НДС или по налогу на прибыль в отношении консолидированных групп налогоплательщиков.

Эффективность построения взаимоотношений между государством и бизнесом напрямую зависит от качества управления налоговой базой субъектов РФ. В этой связи в процессе планирования выделения бюджетных средств, на реализацию крупномасштабных инвестиционных проектов в регионах необходимо проводить оценку действий региональных властей по увеличению налоговой базы субъекта РФ.

Для такой оценки мы использовали интегральный показатель, предложенный М. Р. Пинской «Усилия региональных властей в наращивании налоговой базы территории» [4]. Он рассчитывается как обеспеченность расходных обязательств регионов за вычетом субвенций собственными налоговыми доходами, которые корректируются на региональный коэффициент налоговой эластичности:

$$U_r = \frac{S_r}{100} \cdot k_{er}, \quad (1)$$

где U_r – усилия региональных властей по увеличению налоговой базы; S_r – коэффициент собственных налоговых доходов региона за вычетом субвенций; k_{er} – коэффициент региональной налоговой эластичности.

М. Р. Пинская предлагает использовать пороговое значения U_r , равное 1, и в случае если его значение ниже единицы, то субсидии из федерального бюджета предоставлять нецелесообразно. По нашему мнению, в сложившейся ситуации, сопровождающейся падением собственных доходов региональных бюджетов, экономической стагнацией целесообразно рассчитывать значение данного показателя за определенный период (в нашем случае 4 года), а в качестве порогового значения 0,3.

Коэффициент собственных налоговых доходов региона за вычетом субвенций рассчитывается по следующей формуле:

$$S_r = \frac{ND_r}{P_r}, \quad (2)$$

где ND_r – налоговые доходы регионального консолидированного бюджета; P_r – расходы регионально-го консолидированного бюджета субъекта без учета субвенций.

Необходимость учета коэффициента налоговой эластичности региона по мнению Федотова обусловлена тем, что он позволяет оценить наличие прямой (значение коэффициента положительное) или обратной (значение коэффициента отрицательное) зависимости между темпами роста ВРП и налоговыми доходами бюджета субъекта РФ. Как и в случае с коэффициентом корреляции, чем ближе его значение к 1, тем более тесная связь между показателями.

В соответствии с методикой, предложенной Д. Ю. Федотовым [6], коэффициент налоговой эластичности региона рассчитывается следующим образом:

$$k_{er} = \frac{I_{ND} - 100}{I_{GDI} - 100}, \quad (3)$$

где I_{ND} – индекс налоговых доходов регионального консолидированного бюджета; I_{GDI} – индекс валового регионального продукта ВРП.

Результаты и обсуждение / Results and discussion. Результаты расчетов коэффициента налоговой эластичности регионов за период 2012–2015 гг. представлены в таблице 1.

Таблица 1

Динамика коэффициентов налоговой эластичности региона

Регион	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Республика Дагестан	0,9	0,7	0,4	-0,4
Республика Ингушетия	0,2	0,4	0,8	1,1
Кабардино-Балкарская Республика	0,5	1,5	1,9	2,7
Карачаево-Черкесская Республика	0,6	1,4	-0,7	1,4
Республика Северная Осетия-Алания	1,4	0,8	0,4	-0,5
Чеченская Республика	0,9	0,5	0,3	-0,4
Ставропольский край	1,7	0,7	0,4	-0,2
Республика Адыгея	1,3	1,7	1,0	0,6
Республика Калмыкия	4,6	-2,4	0,5	1,6
Краснодарский край	1,0	0,4	1,2	0,1
Астраханская область	2,4	0,3	0,4	-0,9
Волгоградская область	1,1	0,3	0,7	2,2
Ростовская область	2,1	0,4	0,5	0,3

Как показывают результаты анализа, не во всех субъектах Южного федерального округа (ЮФО) и Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) существует прямая зависимость между темпами роста ВРП и темпами роста региональных налоговых доходов. Практически во всех ана-

лизируемых регионах наблюдается высокая волатильность коэффициента налоговой эластичности. В Ростовской области значение коэффициента упало с 2,1 в 2012 г. до 0,4 в 2013 г. и осталось на этом уровне, в Республике Северная Осетия-Алания коэффициент налоговой эластичности с 1,4 в 2012 г. упал до –0,5, т. е. прямая связь сменилась на обратную. Особо следует выделить Краснодарский край и Волгоградскую области, в которых динамика показателя имеет ярко выраженный циклический характер. В целом можно сделать вывод о том, что практически отсутствует зависимость между темпами роста ВРП и налоговых поступлений.

Данная валидность коэффициента налоговой эластичности по субъектам ЮФО и СКФО обусловлены как объективными, так и субъективными причинами. Первые из них связаны с межрегиональным перетоком налоговой базы вследствие причин, которые были описаны выше, а также изменчивостью налогового законодательства. Вторые вызваны низким уровнем налоговой дисциплины, что приводит к всплескам налоговой задолженности, уклонению от уплаты налогов и уходу в теневой сектор экономики.

В таблице 2 представлены расчетные значения оценки усилия региональных властей по увеличению налоговой базы по субъектам ЮФО и СКФО.

Таблица 2

Оценка усилия региональных властей по увеличению налоговой базы

Регион	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	среднее значение
Республика Дагестан	0,14	0,09	0,06	–0,06	0,06
Республика Ингушетия	0,00	0,02	0,05	0,09	0,04
Кабардино-Балкарская Республика	0,11	0,32	0,38	0,56	0,34
Карачаево-Черкесская Республика	0,08	0,20	–0,11	0,21	0,10
Республика Северная Осетия-Алания	0,35	0,14	0,07	–0,11	0,11
Чеченская Республика	0,06	0,04	0,03	–0,04	0,02
Ставропольский край	0,57	0,20	0,14	–0,08	0,21
Республика Адыгея	0,26	0,34	0,23	0,16	0,25
Республика Калмыкия	0,93	–0,45	0,09	0,29	0,21
Краснодарский край	0,31	0,12	0,44	0,05	0,23
Астраханская область	1,23	0,11	0,18	–0,42	0,27
Волгоградская область	0,55	0,12	0,33	1,01	0,50
Ростовская область	0,84	0,15	0,19	0,13	0,33

Только три региона превысили пороговое значение 0,3 коэффициента усилий региональных властей по увеличению налоговой базы, при этом в Ростовской области превышение достигнуто за счет высокого в 2012 г. (0,84), а за последующие три года среднее значение составило только 0,16, в Волгоградской области наблюдается максимальное значение данного коэффициента, при этом в 2015 г. значение составило 1,01. Положительная динамика также позволила войти в данную группу Кабардино-Балкарской Республике (значение коэффициентов выросло с 0,11 до 0,56). Ко второй группе регионов относятся Краснодарский и Ставропольский края, Республики Адыгея и Калмыкия, а также Астраханская область. В данных регионах значение показателя превышает 0,2, но не преодолевает порогового значения. Во всех этих субъектах в отдельные годы коэффициент усилий властей по наращиванию доходной базы превышал 0,3, однако отсутствие стабильного и поступательного развития не позволил среднему значению за четыре года превысить пороговое значение.

Следовательно, в соответствии с данной методикой только 3 региона из 13 субъектов ЮФО и СКФО, а именно Ростовская и Волгоградская области, а также Кабардино-Балкарская Республика могут претендовать на получение средств федерального бюджета для реализации крупномасштабных проектов. Очевидно, данная методика нуждается в доработке, так как показатели, основанные на оценке зависимости ВРП и налоговых поступлений, не позволят получить достаточно точных оценок по эффективности региональной налоговой политики. Также следует отметить и положительные стороны использования данной методики:

- доступность данных, так как весь исходный массив статистических данных основан на данных органов государственной статистики, министерства финансов и федеральной налоговой службы;
- использование относительных показателей, позволяет нивелировать дифференциацию регионов по масштабам ВРП, что позволяет построить шкалу для последующего ранжирования субъектов РФ по заданным параметрам.

Отсутствие общепризнанных методик не означает, что надо отказаться от проведения оценки эффективности региональной налоговой политики по бюджетной, экономической и социальной составляющим. По нашему мнению, такой аудит должен проводиться на постоянной основе с использованием понятных и прозрачных методик, особенно в части реализации программ налогового стимулирования. Необходимость этого связана с тем, что государство должно проводить инвентаризацию предоставляемых налоговых льгот и преференций для оценивания их полезности для крупных корпораций и представителей малого бизнеса, достижения целевых ориентиров, которые прописаны в концепциях социально-экономического развития регионов. Для создания эффективной системы мониторинга региональной налоговой политики необходим поиск универсальных индикаторов. Данная система должна оценивать результативность усилий органов государственной власти по следующим направлениям:

- наличие потенциальных положительных или отрицательных сторон в случае введения дополнительных инструментов налогового стимулирования для социально-экономического развития регионов;
- качество информирования налогоплательщиков о наличии инструментов налогового стимулирования в регионе;
- размер дополнительных административных издержек, которые связаны с получением налоговых льгот и преференций и удобство пользования ими;
- степень воздействия региональной налоговой политики на поведение налогоплательщиков;
- наличие социально-экономического и бюджетного эффекта от введения льгот и их соответствие концепции долгосрочного развития региона;
- проведение сравнительного анализа целесообразности использования налоговых льгот по сравнению с другими инструментами, имеющимися в распоряжении органов государственной власти.

Разнонаправленность направлений анализа, скорее всего, не позволит создать единой экономико-математической модели аудита региональной налоговой политики. Целесообразно создание комплексной системы мониторинга, которая, помимо эмпирических моделей, будет также включать результаты регулярных социологических опросов налогоплательщиков в отраслевом разрезе с учетом размерных параметров бизнеса, а также аналитические отчеты органов государственной власти по отдельным аспектам региональной налоговой политики.

Заключение / Conclusion. Организация эффективной системы мониторинга эффективности региональной налоговой политики требует закрепления отдельных ее направлений за профильными министерствами, которые будут давать оценки обоснованности и целесообразности использования отдельных инструментов налогового стимулирования. Министерство сельского хозяйства субъектов

РФ должно анализировать и давать оценку влияния региональной налоговой политики на поведение сельхозпроизводителей, Министерство труда ответственно за социальное направление, Министерство экономического развития должно проводить аудит эффективности налоговых льгот, стимулирующих экономическую активность. Ключевая роль будет принадлежать Министерству финансов, которое будет отвечать за координацию взаимодействия органов государственной власти, а счетная палата, в обязанности которой входит аудит эффективности предоставления налоговых льгот и преференций, может проводить оценку бюджетной целесообразности их применения.

Эффективная региональная налоговая политика должна оказывать положительное влияние на формирование стабильных и устойчивых траекторий социально-экономического развития субъектов РФ. При этом необходимо также учитывать и трансформацию моделей поведения налогоплательщиков не только в отраслевом разрезе, но и по отдельным экономическим агентам. Актуальность этого обоснована нами в работе [1], где была рассмотрена модель выбора решения налогоплательщиком об уклонении от уплаты налогов и детальном анализе факторов, влияющих на его принятие.

Таким образом, принимая решение о корректировке региональной налоговой политики, органы государственной власти должны иметь долгосрочные целевые ориентиры, которые будут отражать рост общественного благосостояния, достижение которого позволяет оценить эффективность и целесообразность предоставления налоговых льгот и преференций. Анализ эффективности региональной налоговой политики должен иметь комплексный характер, проводиться соответствующими органами государственной власти как на мезо-, так и на микроуровне. Система мониторинга должна учитывать качественные и количественные индикативные показатели, достижение которых будет сигнализировать об эффективности региональной налоговой политики.

ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. Кузьменко В. В., Молодых В. А., Бескорвайная Н. С. Региональная налоговая политика в системе противодействия расширению теневого сектора экономики: монография. Ставрополь: Изд-во «Фабула», 2015. 206 с.
2. Найденова Т. А. Теоретико-методологические подходы к трактовке налогового потенциала региона // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. С. 96–101.
3. Статистический подраздел официального сайта Организации экономического сотрудничества и развития. – URL: <http://oecd.org> (дата обращения: 06.08.2017)
4. Пинская М. Р. Совершенствование механизма государственной поддержки региональных инвестиционных проектов // Инвестиции региона. 2013. № 48(327). С. 2–11.
5. Татаркин Д. А., Сидорова Е. Н. Институциональные основы развития государственно-частного партнерства в России // Экономика региона. 2011. № 6. С. 21–44.
6. Федотов Д. Ю. Проблемы реализации налогового потенциала российских регионов // Финансы и кредит. 2011. № 48 (480). С. 34–36.

REFERENCES AND INTERNET RESOURCES

1. Kuz'menko V. V., Molodyh V. A., Beskorvajnaja N. S. Regional'naja nalogovaja politika v sisteme protivodejstvija rasshireniju tenevogo sektora jekonomiki (Regional tax policy in the system of counteraction to expansion of the shadow sector of the economy). Stavropol': Izd-vo «Fabula», 2015, 206 p.
2. Najdenova T. A. Teoretiko-metodologicheskie podhody k traktovke nalogovogo potentsiala regiona (Theoretical and methodological approaches to the interpretation of tax potential of region) // Teoreticheskie i prikladnye aspekty sovremennoj nauki. 2015. Pp. 96–101.
3. Statisticheskij podrazdel oficial'nogo sajta Organizacii jeko-nomicheskogo sotrudnichestva i razvitija (The statistics subsection of the official website of the Organization for economic cooperation and development). URL: <http://oecd.org> (data obrashhenija: 06.08.2017).
4. Pinskaja M. R. Sovershenstvovanie mehanizma gosudarstvennoj podderzhki regional'nyh investicionnyh proektov (Improving the mechanism of state support for regional investment projects) // Investicii regiona. 2013. № 48(327). Pp. 2–11.

5. Tatarkin D. A., Sidorova E. N. Institucional'nye osnovy razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii (The institutional framework for the development of public-private partnership in Russia) // Jekonomika regiona. 2011. № 6. Pp. 21–44.
6. Fedotov D. Ju. Problemy realizacii nalogovogo potenciala rossijskih regionov (Problems of realization of the tax potential of Russian regions) // Finansy i kredit. 2011. № 48 (480). Pp. 34–36.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Молодых Владимир Анатольевич, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налоговой политики и таможенного дела Института экономики и управления СКФУ. E-mail: v.a.molodyh@yandex.ru

Саркисов Вадим Борисович, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налоговой политики и таможенного дела Института экономики и управления СКФУ. E-mail: nalogi@ncfu.ru

Рубежной Андрей Александрович, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налоговой политики и таможенного дела Института экономики и управления СКФУ. E-mail: nalogi@ncfu.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Molodykh Vladimir Anatolyevich, Candidate of Economic Sciences, associate Professor, associate Professor of the Department of tax policy and customs Affairs of the Institute of Economics and management of the North Caucasus Federal University. E-mail: v.a.molodyh@yandex.ru

Sarkisov Vadim Borisovich, Candidate of Economic Sciences, associate Professor, associate Professor of the Department of tax policy and customs Affairs of the Institute of Economics and management of the North Caucasus Federal University. E-mail: nalogi@ncfu.ru

Rubezhnoy Andrey Aleksandrovich, Candidate of Economic Sciences, associate Professor, associate Professor of the Department of tax policy and customs Affairs of the Institute of Economics and management of the North Caucasus Federal University. E-mail: nalogi@ncfu.ru