

УДК 332.146

С.А. Волкогон

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА РЕГИОНА

В статье исследовано влияние государственной налоговой системы на развитие малого бизнеса в различных регионах, предложен подход к повышению эффективности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона. Подход учитывает тенденции к экономической децентрализации Украины и предоставлению более полных прав в сфере определения налоговой политики регионам.

The state tax system renders different influence on development of small business in different regions. Depending on regional features, such, as: stake busy in small business; most developed industries of small business; geographical location of the region etc. the same taxes can render both stimulant and oppressive influence on development of small business. In Ukraine there is reform on decentralization. Therefore regions get possibility to correct the consequences of public tax policy at local level. Therefore development of methods which enable to provide the increase of efficiency of state and regional taxation of small business of region is actual. Questions of management a tax policy in the conditions of decentralization are new enough for Ukraine, because actively the idea of wide decentralization got chances on practical realization only in 2014.

In the article offered approach to the increase efficiency of state and regional taxation of regional small business. Approach takes into account tendencies to economic decentralization of Ukraine and grant of more complete rights in the field of determination of tax policy to the regions. Due to application of approach development of recommendations is provided on forming of national tax policy of stimulation of small business. Forming of regional tax policy, taking into account the specific of small business of region is also provided. Thus regional tax policy of us synchronized with a national policy.

Ключевые слова: региональное налогообложение, малый бизнес региона, налоговая политика, стимулирование малого бизнеса.

Key words: regional taxation, small business of region, tax policy, stimulation of small business.

Государственная налоговая система по-разному влияет на развитие малого бизнеса в различных регионах. В зависимости от региональных особенностей, таких как доля занятых в малом бизнесе, наиболее развитые отрасли малого бизнеса, географическое расположение региона и т. п. одни и те же налоги могут оказывать как

стимулирующей, так и угнетающее действие на развитие малого бизнеса. Учитывая проводимую в Украине реформу по децентрализации, регионы получают возможность корректировать последствия государственной налоговой политики на местном уровне. Поэтому разработка методов, позволяющих обеспечить повышение эффективности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона, является актуальной.

Вопросы управления налоговой политикой в условиях децентрализации являются достаточно новыми для Украины, так как активно сама идея широкой децентрализации получила шансы на практическую реализацию только в 2014 году. Однако и до этого были исследования, в которых рассматривались различные аспекты возможной децентрализации. В данном направлении интерес представляют работы [1–6], в которых представлено как децентрализация может повлиять на финансовую и налоговую систему регионов. Тем не менее, в основном данные исследования посвящены вопросам налоговой политики в условиях децентрализации в целом, а такие специфические задачи, как обеспечение сбалансированности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона с целью стимулирования его развития, в Украине ранее не решались. Также необходимо отметить опыт других стран, которые успешно реализовали реформы по децентрализации и передаче больших полномочий по реализации налоговой политики в регионы [7–12]. Однако данный опыт может быть использован в Украине только частично и с существенными доработками, ввиду того, что отличается как налоговая система, так и институциональная среда в целом.

Целью статьи является разработка научно-методического подхода к повышению эффективности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона.

Система налогообложения в Украине постоянно реформируется. Последняя реформа 2015 года уменьшила количество налогов и изменила их распределение между бюджетами. К местным налогам, начиная с 1 января 2015 года, относятся следующие налоговые платежи: налог на имущество; единый налог; парковочный сбор; туристический сбор. Кроме того, произошли изменения в распределении собираемых налогов между государственным и местными бюджетами.

В целом, несмотря на то, что согласно расчетам Министерства финансов Украины, потери местных бюджетов от уменьшения поступлений налога на доходы физических лиц должны быть компенсированы за счет других налогов, количественные оценки поступления налогов от самого министерства и экспертов не позволяют подтвердить этот тезис (табл. 1).

Таким образом, на данный момент, в результате половинчатых реформ по децентрализации, местным властям не предоставлены реальные инструменты по созданию стимулирующих условий для развития малого бизнеса. Также распределение налоговых поступлений между государственным и местными бюджетами не позволяет региональным властям проводить политику стимулирования малого бизнеса или разрабатывать какие-либо программы для его развития. В то же время, все еще идет обсуждение дальнейших шагов по децентрализации в Украине, в том числе и по усилению реального финансового самоуправления регионов. При этом в качестве примеров для централизации рассматриваются страны, в которых регионам предоставлены значительно большие возможности по управлению местными налогами.

Таблиця 1

Оценки изменения поступлений в результате перераспределения налоговых потоков между государственным и местными бюджетами (авторская разработка)

Налог	Изменение поступлений в местные бюджеты
Налог на доходы физических лиц	-42,0
Экологический налог	3,2
Налог на прибыль предприятий	3,1
Акцизный сбор	8,1
Налог на недвижимость	0,8

С точки зрения наличия реальных полномочий по проведению региональной налоговой политики можно выделить следующие ключевые возможности: ввод новых и отмена региональных налоговых платежей; определение правил взимания налоговых платежей; определение базы налогообложения; наличие самостоятельности в процессе взимания региональных налоговых платежей; определение ставки налоговых платежей, установленных на общегосударственном уровне.

Процесс обеспечения повышения эффективности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона включает три основных: предварительный этап; этап декомпозиция влияния налоговой системы на развитие малого бизнеса; этап формирования рекомендаций по обеспечению сбалансированности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона.

На предварительном этапе осуществляется выявление специфики малого бизнеса региона и оценка влияния налогового давления на развитие малого бизнеса региона. В результате полученные оценки, какие именно отрасли наиболее развиты в регионе и какое совокупное налоговое бремя на малых бизнес могут быть использованы для дальнейшего более детального изучения специфики общегосударственных и региональных налогов, а также оценки того, что именно может изменить местная власть с целью развития малого бизнеса.

На втором этапе осуществляется декомпозиция влияния налоговой системы на развитие малого бизнеса. При этом разделяется влияние государственных и местных налогов. Государственные налоги не могут быть легко изменены местными властями с целью развития малого бизнеса. Однако они учитываются при определении области маневрирования налогового стимулирования.

Под областью маневрирования при налоговом стимулировании малого бизнеса понимается определение, какие именно факторы налоговой политики могут быть изменены на региональном уровне. В частности оцениваются возможности региональных властей по следующим действиям: вводу новых и отмена региональных налоговых платежей; определению правил взимания налоговых платежей; определению базы налогообложения; наличию самостоятельности в процессе взимания региональных налоговых платежей; определению ставки налоговых платежей; определению перечня плательщиков налогов.

На, основном, третьем этапе осуществляется формирование рекомендаций по обеспечению сбалансированности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона. При этом разрабатываются альтернативные сценарии изменения системы местных налогов в рамках имеющихся у регионов полномочий. В общем случае под сценарием понимается последовательное описание альтернативных гипотетически возможных вариантов развития событий в будущем, которое отражает различные точки зрения на прошлое, настоящее и будущее, а также которое может служить базисом для планирования действий [13]. В рассматриваемом аспекте налогового стимулирования малого бизнеса под сценарием подразумевается значения ставок местных налогов, база налогообложения и налогоплательщики с оценкой последствий изменения этих показателей с имеющихся на описанные в сценарии.

Структура сценария налогового стимулирования малого бизнес региона зависит от самостоятельности местных органов власти при реализации региональной налоговой политики. Причем формирование сценария предлагается осуществлять, начиная с определения значений целевых показателей, характеризующих развитие малого бизнеса региона. Также обязательно должны быть определены допустимые пределы возможного ухудшения прочих экономических показателей, которые могут возникнуть как побочный эффект от изменения налоговой политики.

Таким образом, базовая структура постановки целей сценария налогового стимулирования малого бизнеса региона имеет вид, представленный в табл. 2.

По каждому ключевому показателю, характеризующему развитие малого бизнеса региона, составляется перечень предлагаемых изменений в систему местного налогообложения, с помощью которых обеспечивается достижение требуемого результата.

Таблица 2

Структура постановки целей сценария налогового стимулирования малого бизнеса региона (авторская разработка)

Ключевые целевые показатели, характеризующие развитие малого бизнеса региона			Побочные негативные эффекты, допустимые при достижении целевого показателя		
Наименование	Целевое значение	Направление	Наименование	Значение на 1 % целевого показателя	Абсолютное значение
Z_1	G_1	max или min	Q_{11}	PQ_{11}	AQ_{11}
			Q_{S1}	PQ_{S1}	AQ_{S1}
...
		
		
Z_N	G_N	max или min	Q_{1N}	PQ_{1N}	AQ_{1N}
			Q_{SN}	PQ_{SN}	AQ_{SN}

Для каждого налогового платежа, с помощью которого предполагается осуществлять стимулирование развитие малого бизнеса, определяются следующие значения:

— изменения в определении базы налогообложения, при которых база может уменьшаться для отдельных налогоплательщиков или видов хозяйственных операций;

— изменения в ставках налогообложения для каждого типа плательщика, в частности, снижение ставок для малого бизнеса или увеличение для прочих плательщиков с целью предоставления преимуществ малому бизнесу или отдельным видам малого бизнеса;

— изменение перечня плательщиков налогов, в частности, исключение определенных видов хозяйствующих субъектов с целью прямого вывода из-под налогообложения малого бизнеса или опосредованного снижения затрат малых предприятий путем снижения налоговой нагрузки на товары или услуги, потребляемые преимущественно малым бизнесом.

По результатам выбора наиболее эффективного сценария изменения системы местных налогов в рамках имеющихся полномочий могут быть определены проблемы развития малого бизнеса, которые не могут быть решены на местном уровне. На их основании могут быть уточнены рекомендации по реформированию государственной системы налогообложения. Рекомендации от местных властей агрегируются на общегосударственном уровне и с учетом ранее проведенных оценок влияния каждого сценария на экономику страны в целом могут быть разработаны предложения по перераспределению полномочий между государственными и местными властями. По умолчанию, учитывая, что предложения формируются исходя из регионального уровня, предлагаемое перераспределение полномочий направлено на расширение полномочий местных органов власти в сфере проведения налоговой политики. Однако на уровне общегосударственного управления оценивается, насколько сбалансированным является развитие регионов и нет ли необходимости в усилении государственного перераспределения и выравнивания ресурсов между регионами.

В конечном итоге, сбалансированность обеспечивается путем реализации схемы: предложения снизу по увеличению полномочий по проведению налоговой политики; предложения снизу по возможному оказанию государственной помощи ввиду отставания региона; сопоставление предложений регионов и разработка мероприятий по обеспечению сбалансированности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона.

Таким образом, разработанный научно-методический подход к повышению эффективности государственного и регионального налогообложения малого бизнеса региона основанный на учете тенденций к экономической децентрализации Украины и предоставлению более полных прав в сфере определения налоговой политики регионам. Благодаря применению подхода обеспечивается разработка рекомендаций по формированию как общегосударственной налоговой политики стимулирования малого бизнеса, так и региональной налоговой политики, учитывающей специфику малого бизнеса региона и согласованную с общегосударственной политикой.

1. *Усков И.В.* Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти / И.В. Усков // *Бізнесінформ*. — 2012. — № 3. — С. 107–111;
2. *Карлін М.І.* Місцеві платежі у бюджетній системі України / М.І. Карлін // *Економічний*

форум. – 2015. – № 2. – С. 280–286; 3. *Сало Т.* Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330; 4. *Хлівний В.* Фіскальна децентралізація на місцевому рівні / В. Хлівний, Д. Гризоголазов // Ринок цінних паперів України. – 2012. – № 8. – С. 25–28; 5. *Волохова І.С.* Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. – Ч. 2. – 2012. – № 3 (46). – С. 144–150; 6. *Осипенко С.О.* Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С.О. Осипенко // Зб. наук. праць Таврійського державного агротехнологічного університету. – 2013. – № 4 (24). – С. 176–181; 7. *Савка О.В.* Адміністративно-територіальна реформа Польщі: революція регіонального управління // Зб. наук. праць «Гілея: науковий вісник». – 2014. – № 8 (87). – С. 394–398; 8. *Камінська Н.* Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 35–40; 9. *Василенко І.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. – М., 2000. – С. 83; 10. *Piekara A.* Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001 / A. Piekara. – Warszawa, 2003. – 213 s.; 11. *Nowacka E.* Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA / E. Nowacka. – Wrocław, 2002. – 385 s.; 12. *Kaczmarek T.* Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich / T. Kaczmarek // UAM, Seria Geografia. – 2005. – № 70. – S. 45–43; 13. *Van Notten Ph.* Scenario development: a typology of approaches / Ph. Van Notten // Think Scenario. – Rethink Education. – OECD, 2006. – P. 69–84.