Филатова Ирина Ивановна. Экономический рост региона: усиление роли налогового регулирования : 08.00.05, 08.00.10 Филатова, Ирина Ивановна Экономический рост региона: усиление роли налогового регулирования (На примере Липецкой области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 Тамбов, 2005 157 с. РГБ ОД, 61:05-8/4993

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Концептуальные подходы к реформированию налоговых регуляторов экономики региона 10

1.1. Проблемы и тенденции развития налогового регулирования и экономический рост региона 10

1.2. Экономические основы налогового федерализма и возможности саморазвития Липецкой области. 26

1.3. Инструментарий осуществления налогового регулирования экономики

региона 48

Глава II. Стимулирование экономического роста Липецкой области путем налогового регулирования 65

2.1. Совершенствование механизма налогового регулирования экономики страны и региона 65

2.2. Снижение налоговой нагрузки как фактор роста экономики Липецкой области 85

2.3. Оптимизация налоговых регуляторов инвестиционной активности

Липецкой области 103

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 132

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 137

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Регулирование налоговых отношений является объективной формой вмешательства государства в экономику, то есть той системой взаимоотношений общественной власти с экономическим базисом, которая десятилетиями существует в наиболее развитых странах мира.

Наличие у региональных органов власти соответствующих полномочий в сфере налогообложения дает возможность выделить из налогового регулирования область регионального налогообложения. Резко усилившаяся конкуренция между регионами за основные мобильные факторы производства требует от региональных властей принятия соответствующих решений в региональной экономической политике, в том числе и в налогообложении. Динамично меняющееся налоговое законодательство, неадекватность используемых инструментов налогового регулирования экономическим реалиям привела к увеличению различий в условиях и уровнях развития экономики регионов.

Диссертационное исследование призвано ответить на два ключевых вопроса:

• как обеспечить рост экономики Липецкой области посредством усиления роли налогового регулирования;

• на примере конкретного региона (Липецкой области) оценить экономические результаты налогового регулирования.

Степень разработанности проблемы

Тема стимулирования экономического региона путем усиления роли налогового регулирования относительно не нова.

Общие вопросы классической теории налогообложения (принципы налогообложения, сущность налогового регулирования, допустимый уровень налоговых изъятий) отражены в трудах представителей западной экономической мысли Алле М., Лаффера А., Риккардо Д., Пети В.и др.

Современные механизмы государственного регулирования, в том числе и налоговые, рассматривается в работах С.Глазьева, В.Кашина, С.Осипова, В.Полежаева, С.Шаталова и др.

При рассмотрении вопросов бюджетного регулирования территориального развития и регионального воспроизводства, включая межбюджетные отношения, был сделан акцент на трудах Брызгалина А., Горского И., Карасева М., Колчина С, Лыковой Л., Панскова В., Черника Д., Юткиной Т. Автор так же обращался к исследованиям, содержащих разработку отдельных сторон формирования благоприятного регионального налогового климата (привлечение в регион иностранных инвестиций, налоговое стимулирование инноваций) в современных условиях: Барда В., Вижиной И., Гаврилова А., Коломак Е., Павловой Л., Унтура Г., Ушакова Д.

Но незавершенность названных теоретических исследований обусловлена условиями современного адаптационного процесса Липецкой области к продолжающемуся реформированию налоговой системы Российской Федерации, изменения особенностей воздействия региональных инструментов налогового регулирования на различные отрасли экономики и категории налогоплательщиков, необходимость стабилизации

экономического роста конкретного региона, обусловили выбор темы диссертационной работы, цели и задач исследования.

Цель и задачи исследования

Целью диссертационного исследования является разработка мер и системных решений, обеспечивающих экономический рост региона (Липецкой области) на основе повышения эффективности налогового регулирования.

В соответствии с поставленной целью сформулированы задачи исследования:

• выявить проблемы и тенденции развития налогового регулирования, влияющие на экономический рост региона;

• уточнить экономические основы налогового федерализма и возможности саморазвития Липецкой области;

• проанализировать инструментарий осуществления налогового регулирования экономики Липецкой области;

• изложить направления по совершенствованию механизма налогового регулирования региональной экономики, оптимальные для Липецкой области;

• определить взаимосвязь дифференциации налоговой нагрузки и экономического роста в различных отраслях Липецкой области.

• изучить степень влияния налоговых регуляторов на инвестиционную активность Липецкой области, сформировать рекомендации по их оптимизации.

Объектом исследования является экономика Липецкой области.

Предметом диссертационной работы выступают управленческие решения, связанные с развитием практики использования налоговых регуляторов с целью оптимизации экономического роста региона.

Методологической и теоретической основой работы явились труды классиков экономической и философской мысли, монографии, статьи, учебные пособия современных зарубежных и отечественных авторов. Нормативно-правовую базу исследования составили кодексы и законы РФ и субъектов Федерации о налогах и сборах, Постановления Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов Федерации, другие нормативные документы.

Информационная база диссертации сформирована на основе официальных статистических данных органов федеральной службы государственной статистики по России и Липецкой области и фактов, опубликованных в научной литературе и средствах массовой информации, размещенных в информационной системе «Гарант», в Интернете на официальных сайтах, ФНС РФ, УФНС по Липецкой области, Администрации Липецкой области и других государственных,

общественных и частных структур, занятых изучением различных аспектов влияния налогового регулирования на экономический рост регионов.

В процессе предпринятого исследования в рамках диалектического и системного подходов использовались следующие общенаучные методы: исторический, логический, сравнительный, анализ и синтез, обобщение, индукция и дедукция, наблюдение, формализация, восхождение от абстрактного к конкретному и т.д., применялись методы статистического исследования экономических процессов.

Основные результаты работы и их научная новизна, по мнению автора, заключаются в следующем:

По положениям, относящийся к специальности 08.00.05 (п.5.17) — Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика):

Установлена прямопропорциональная зависимость экономического роста Липецкой области и эффективности государственного (регионального) стимулирования развития собственной производственной базы региона на основе выделенной специфики Липецкой области: как региона, с выраженной отраслевой специализацией; и региона-донора, что доказывает усиление роли и влияния регионального налогового регулирования в данном процессе.

Обоснованы возможности саморазвития Липецкой области, для чего в диссертационном исследовании определены ограничения в принятии управленческих решений на уровне региональных органов власти по стимулированию темпов экономического роста Липецкой области средствами налоговых регуляторов, накладываемые условиями налогового федерализма, которые, по мнению автора, являются ключевыми причинами недостаточно эффективного использования инструментов налогового регулирования экономики региона. Это доказывается на базе системного анализа экономических основ налогового федерализма в РФ с точки зрения его влияния на саморазвитие Липецкой области.

Предложен комплекс региональных управленческих мер, повышающий эффективность воздействия налоговых регуляторов на экономический рост в Липецкой области, который включает системные мероприятия по обеспечению достоверности статистической и финансовой отчетности хозяйствующих субъектов региона, укреплению регионального налогового потенциала, повышению уровня налоговой дисциплины, а также по обоснованию рыночных критериев налоговых обязательств при установлении льгот, относящихся к компетенции субъектов федерации.

Сформулированы прогнозные выводы о дальнейших темпах экономического развития различных отраслей народного хозяйства Липецкой области, которые будут дифференцироваться сторону снижения темпов роста в сфере малого и среднего бизнеса, в связи с планируемым законопроектами увеличением налогового бремени с 2006 г., компенсируемые дальнейшим поступательным развитием крупных промышленных предприятий за счет создания благоприятного налогового климата для инвесторов. Разработаны предложения по совершенствованию условий для обеспечения темпов экономического роста Липецкой области на основе усиления роли регионального налогового регулирования в инвестиционной деятельности региона.

По положениям, относящимся к специальности 08.00.10 (п.2.9) -Финансы, денежное обращение и кредит (государственные финансы):

Выявлены современные тенденции и проблемы налогового регулирования региональной экономики, которые заключаются в следующем: с одной стороны, полномочия регионов стали четко регламентированными, с другой - сформировалась тенденция существенного снижения самостоятельности в применении налоговых регуляторов для стимулирования экономики региона. На основе этого сформулированы предложения по повышению эффективности использования инструментов осуществления налогового регулирования экономики, и

предложения по основным направлениям совершенствования механизма налогового регулирования на региональном уровне.

Определены приоритетные направления в области налогового регулирования для Липецкой области с учетом ее специфики, как региона с ярко выраженной промышленной отраслевой ориентацией. В порядке ранжирования, согласно авторской точки зрения, эти направления распределяются следующим образом: внесение поправок в налоговое законодательство, касающееся увеличения срока налоговых проверок крупных промышленных организаций; увеличение срока действия инвестиционного налогового кредита для экспортно-ориентированных предприятий указанной отрасли, реструктуризация кредиторской задолженности по налоговым обязательствам. Внесены предложения по оптимизации налогообложения физических лиц и юридических лиц, а так же повышению эффективности налогового администрирования для Липецкой области.

Практическая значимость

Изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при разработке основных направлений и задач проведения политики налогового регулирования, при внесении изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты, регулирующие процессы осуществления экономической налоговой политики на федеральном и региональном уровнях, что позволит повысить предпринимательскую активность, инвестиционную привлекательность, количество рабочих мест, объемы валового регионального продукта (ВРП), доходы бюджетов всех уровней, уровень жизни в регионе. Отдельные положения диссертации применяются в процессе преподавания экономических дисциплин («Налоги и налогообложение», «Региональная экономика», «Региональные и местные налоги», «Государственное регулирование экономики» и др.). Это подтверждается справками о внедрении основных результатов диссертационной работы.

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены, обсуждены и получили одобрение на международных, региональных, республиканских, межвузовских конференциях в 2002-2005 гг.: Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы раскрытия и расследования преступлений в сфере экономики», Региональная научно-практическая конференция «Органы внутренних дел в современных условиях», Научно-практическая конференция «Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы», а также публикациях автора.

Теоретические выводы, методические разработки и практические результаты диссертационного исследования были использованы в работе Управления экономики администрации Липецкой области.

В соответствии с темой диссертации было опубликовано 8 научных работ общим авторским объемом 2,07 п.л.

Структура работы

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка используемой литературы, приложений; иллюстрирована таблицами, рисунками.

## Проблемы и тенденции развития налогового регулирования и экономический рост региона

В целях воздействия на экономическое развитие страны государственные органы могут использовать целый арсенал средств. К важнейшим из них относятся:

а. Управления ограниченными производственными ресурсами.

б. Налоговое регулирование экономики.

в. Монетарные методы воздействия на экономическую систему.

Каждая группа этих методов имеет свои особенности и целесообразные границы применения [11.35, с.27; 11.60, с.97].

Управления ограниченными производственными ресурсами представляет собой прямое распределение трудовых, производственных, капитальных, инвестиционных ресурсов. При этом речь может идти как о всем объеме ограниченных ресурсов (например в случае войны), так и о ресурсах, которыми располагает государство.

Это наиболее действенная форма государственного регулирования экономики, которая зачастую может повести к нарушению экономического равновесия в экономической системе.

На начальном этапе проведения экономических реформ государство, как правило, нуждается в значительном объеме централизованных финансовых ресурсов и, соответственно, вынуждено прибегать к увеличению налогового бремени. Однако долгосрочной эта стратегия быть не может, поскольку сдерживает развитие экономики. С достижением экономической стабилизации ее должна сменить иная налоговая стратегия, направленная на стимулирование экономического роста, создание благоприятного инвестиционного климата. В этом и состоит налоговое регулирование - один из важнейших инструментов государства в регулировании экономики. Налоговое регулирование экономики состоит в установлении налоговых ставок и тарифов, ориентирующих экономическое развитие в соответствии с выбранным государственными органами направлением социально-экономического развития. Наряду с законодательным утверждением объекта налогообложения и установлением ставок налогов, в рамках данного подхода широко применяется система установления льгот в налогообложении. Это наиболее распространенный вид государственного воздействия на экономическую систему в различных государствах и странах.

Монетарные методы воздействия на экономическую систему состоят в применении разного рода финансовых регуляторов. К их числу относятся: ставка процента, объем денежной массы в обращении, валютный курс и пр. Это - очень тонкий инструмент воздействия государства на экономическую систему. Он предполагает действенность всех иных методов государственного воздействия на экономику: и управления ресурсами, и систему налогообложения [11.35, с.32].

Переход от плановой к рыночной экономике в России сопровождается существенными преобразованиями во всех сферах экономической деятельности. В такие переломные, переходные периоды особенно усиливается объективная потребность государственного регулирования. Превалирующее место в системе государственного регулирования занимают методы косвенного управляющего воздействия на экономику, среди которых важнейшее значение имеет налоговый механизм.

Регулирование налоговых отношений является объективной формой вмешательства государства в экономику, то есть той системой взаимоотношений политической власти с экономическим базисом, которая десятилетиями существует в наиболее развитых странах мира [11.12, с.11].

Экономические преобразования в Российской Федерации направленные на формирование основ рыночной экономики, сопровождаются возрастанием таких негативных процессов, как снижение инвестиционной активности и бюджетного финансирования, увеличение безработицы, рост неплатежей в экономике и, как следствие, задолженности по налогам в бюджет, усилением социальной напряженности в обществе и т.д.

Система налоговых отношений современной России формировалась в сложных условиях. К 1992 г. в стране произошла смена общественно-экономической формации, был провозглашен курс на рыночную экономику, что потребовало коренной перестройки всей экономики страны в целом. В процессе разгосударствления появились хозяйствующие субъекты различных организационно-правовых форм и форм собственности (акционерные общества, малые предприятия, фирмы с иностранным капиталом и т.д.). Возникли институты рыночной экономики: коммерческие банки, биржи, фонды и т.д.

Структурные преобразования повлекли спад производства, распад целых отраслей и, как следствие, безработицу, социальную и политическую нестабильность, инфляцию и другие негативные явления переходного периода. Значительное снижение государственных доходов из ранее действовавших источников компенсируется увеличением их количества. Основной упор сделан на налоги.

Налоговая система Российской Федерации была практически сформирована в декабре 1991 г., когда был принят ряд законов: «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»; «О налоге на прибыль предприятий и организаций»; «О налоге на добавленную стоимость»; «О подоходном налоге с физических лиц»; и другие.

## Экономические основы налогового федерализма и возможности саморазвития Липецкой области.

Важной и неотъемлемой частью налоговой политики государства и регионов являются экономические аспекты регулирования отношений, связанных с перераспределением налоговых поступлений по уровням бюджетов федерального и субфедеральных (территориальных, региональных и местных).

Регулирование налоговых доходов между центром и регионами и формирование доходной части бюджета любого уровня во многом зависит от организации налогового федерализма, который выражается в распределении налоговых полномочий и ответственности между центральными и территориальными государственными структурами.

Бюджетный федерализм — способ организации межбюджетных отношений, который предполагает автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, основанное на законодательно сформулированных нормах и позволяет центральным органам власти выполнять функции по сплочению отдельных регионов в единое целостное, а местным органам власти проявлять свою самостоятельность в распоряжении финансовыми ресурсами в соответствии с мерой их компетенции и ответственности за выполнение возложенных на них обязательств по оказанию услуг общественного характера [11.51, с.49].

Рассматривая мировой опыт, модели и принципы взаимоотношений «центр-регионы» отметим, что налоговый федерализм разных стран неоднороден и во многом зависит от выбранного экономического курса, существующей налоговой системы. На него оказывает влияние классификация налогов по иерархическому уровню, степени платежеспособности, источникам средств, необходимых для уплаты, принципам и методам сбора, величине ставки и направлению использования собранных налогов. Исходя из этого, территориальное разделение налоговых полномочий и ответственности разных стран различается по масштабам налоговой базы, структуре и величине налогов, порядку сбора налогов, организации налогового контроля, видам несения ответственности за нарушение налогового законодательства, налоговым льготам и т.д. [II.8, с.105].

Выбор модели налогового федерализма зависит от разграничения функций между центром и регионами или от того, какие функции собирается выполнять центральная власть и какие функции она делегирует региональным и местным властям.

В условиях рыночной экономики все виды налогов на всех уровнях государственного управления формируют превалирующую часть доходов бюджетов. Система разделения налогов по уровням власти обеспечивает осуществление государством регулирующей функции, позволяя ему воздействовать на социальные и экономические процессы на федеральном, региональном и местном уровнях.

В настоящее время существенное значение для экономической и, в частности, налоговой политики имеет существующая «зацентрализованность» на уровне федерального законодательства налоговых полномочий субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

Как отмечается в Бюджетном послании Президента Российской Федерации: отсутствие у региональных и местных органов власти законодательно установленной бюджетно-налоговой автономии не стимулирует их заинтересованность в эффективном управлении финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий.

При этом только реальные, законодательно установленные бюджетно-налоговые полномочия могут быть основой ответственности региональных и местных органов власти за результаты своей финансовой деятельности, социально-экономического развития регионов и их бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов [1.21].

В соответствии с проводимой политикой реформирования налоговых отношений в Налоговом кодексе Российской Федерации установлен четкий перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов

В настоящее время в соответствии со статьей 12 Налогового кодекса РФ региональные и местные органы власти не вправе устанавливать региональные и местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ. Данное положение сопоставимо с полномочиями региональных и местных властей развитых европейских стран, где роль федеральных органов в налоговом правотворчестве является ведущей. В некоторых странах (Италия, Бельгия, Дания) у местных органов формально есть право устанавливать местные налоги, но правительство оставляет за собой право контролировать их ставки и сумму. Такой подход характерен и для федеративных государств, в которых доля местных налогов в доходах местных бюджетов обычно выше, чем в унитарных государствах.

Факт полной централизации налоговых полномочий всех уровней власти в Налоговом кодексе Российской Федерации можно оценивать двояко, с одной стороны полномочия регионов стали четко регламентированными, с другой стороны тенденция существенного снижения самостоятельности региональных и местных бюджетов в определенной степени обусловила проблему неисполнения или ненадлежащего исполнения органами власти некоторых субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих обязанностей.

Высокая централизация в политике налогового федерализма выражается в зависимости региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций распределения федеральных налогов, что, по мнению некоторых ученых «снижает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению уровня сбора налогов»[11.8, с.113].

Для современной экономики российского государства с его крайней неравномерностью социального развития и экономических потенциалов проблема надлежащего учета региональных и местных особенностей является очень важной.

Уместным в этой связи представляется привести мнение П.М. Годме о том, что «распределение компетенции между федеральными органами и членами федерации в значительной мере определяется экономическими возможностями. В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или должны ожидать финансирования от центрального органа, могут ли они сами определять свои расходы или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является ли федерализм реальным или иллюзорным»[П.6, с.89].

При этом следует иметь ввиду: если на федеральном уровне дефекты налогового федерализма могут частично элиминироваться на основе компенсации недопоступления налогов по одним источников или из одних регионов перевыполнением заданий по другим источникам и регионам, то региональные (и местные) бюджеты таких компенсационных механизмов не Ихмеют, фактически являясь заложниками проводимой федеральными властями налоговой политики. Тем не менее, региональные власти (субъектов РФ) вынуждены балансировать расходы с доходами, выравнивать экономическую обеспеченность муниципальных образований с помощью субвенций и дифференцирования нормативов отчислений от региональных налоговых поступлений в пользу местных бюджетов.

## Совершенствование механизма налогового регулирования экономики страны и региона

Приоритетное направление реформирования системы налоговых отношений, направленное на ускорение темпов экономического роста, должно сопровождаться мерами, позволяющими увеличить фактическую собираемость налогов и перекрыть имеющиеся в законодательстве каналы ухода от налогообложения.

Проблема определения «кто несет налоговое бремя» весьма актуальна. В нашей стране распространены крайне упрощенные представления на этот счет: при анализе путей совершенствования налоговой системы обсуждение не выходит за рамки отождествления налогового бремени с непосредственным перечислением налогов в казну.

При таком прямолинейном понимании оказывается, что все налоги в стране платит бизнес (даже подоходный налог удерживается предприятием и перечисляется им налоговым органам, минуя получателя зарплаты). Однако, с экономической точки зрения имеет значение не то, кто перечисляет налоги, а кто несет потери от их введения (чьи реальные доходы сокращаются в результате взимания определенного налога, или растут при его снижении). Ответ на данный вопрос имеет фундаментальное экономическое значение, поскольку последствия реформирования того или иного налога определяются тем, кто на самом деле несет его бремя.

Рассмотрим в самом общем виде, как распределяется налоговое бремя между разными категориями экономических агентов [IV.7].

1. Единый социальный налог, подоходный налог (НДФЛ). Существующие в настоящее время огромные межотраслевые различия в уровне заработной платы говорят о том, что рабочая сила разных отраслей имеет низкую взаимозаменяемость. В такой ситуации в быстро развивающихся отраслях, при высокой конкуренции за квалифицированную рабочую силу, бремя ЕСН должны нести в основном работники, а в стагнирующих отраслях это бремя несет в основном капитал.

2. Налоги на потребление (НДС, налог с продаж, акцизы, импортные пошлины). Острая конкуренция на рынке основных потребительских товаров при низкой общей ценовой эластичности их потребления означает, что существенная часть нагрузки по таким налогам ложится на потребителей. С другой стороны, можно указать сегменты, где существенную часть налогового бремени несут производители. Сюда относятся такие товары, как бытовая техника и электроника или мебель, спрос на которые достаточно эластичен по цене; другой случай -продукция первого передела, где рынки носят олигополистический характер (т.е. производители имеют достаточно большое влияние на свои цены). И в том ив другом случае бремя налогов данной категории несут в основном производители. Таким образом, в целом налоги на потребление распределены между потребителями и капиталом.

3. Налог на прибыль. Согласно выводам теоретических исследований, большинство экономистов считает, бремя налога на прибыль ложится на капитал (т.е. владельцев предприятий).

4. Ресурсные налоги. Сюда можно отнести НДПИ, налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизы на нефть и газ, также экспортные пошлины. Не относятся к ресурсным акцизы на нефтепродукты, представляющие собой налоги на потребление. Цены экспорта определяются мировыми рынками, тогда как внутренние цены формируются исходя из условия внешних и внутренних поставок. Отсюда следует, что производители не могут переложить ресурсные налоги ни на внутренних, ни на внешних потребителей - и, следовательно, именно производители несут бремя этих налогов.