УДК 338.23

© Н. Г. Привалов, д-р экон. наук, профессор
(Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет)

E-mail: ns-privalov@mail.ru

© С. Г. Привалова, канд. экон. наук, доцент
(Петербургский государственный университет путей
сообщения Александра I)

E-mail: privalova-sg@inbox.ru

© М. М. Шадурская, канд. экон. наук, доцент
(Уральский государственный экономический
университет)

E-mail: mshdom@yandex.ru

DOI 10.23968/1999-5571-2018-15-5-209-221

© N. G. Privalov, Dr. Sci. Ec., Professor
(Saint Petersburg State University of Architecture
and Civil Engineering)

E-mail: ns-privalov@mail.ru

© S. G. Privalova, PhD in Sci. Ec., Associate Professor
(Emperor Alexander I
St. Petersburg State Transport University)

E-mail: privalova-sg@inbox.ru

© M. M. Shadurskaya, PhD in Sci. Ec., Associate Professor
(Ural State University of Economics)

E-mail: mshdom@yandex.ru

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МАЛОГО БИЗНЕСА

METHODS OF EVALUATING THE REGIONAL TAX POLICY IN THE FIELD OF SMALL BUSINESS

Проводится анализ существующих методик оценки региональной налоговой политики, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предлагаются мероприятия по совершенствованию этих методик. На основе изучения нормативно-правовых документов и официальной статистики делается вывод об отсутствии в настоящее время единой системы взаимоувязанных показателей, характеризующих региональную налоговую политику в сфере малого предпринимательства. Предложена система оценки региональной налоговой политики в сфере малого предпринимательства, основанная на анализе открытой статистической информации.

Ключевые слова: упрощенная система налогообложения (УСН), единый налог на вмененный доход (ЕНВД), методика, региональный, налоговая политика, оценка, малый бизнес, Санкт-Петербург.

The article presents the analysis results of the currently used methods of assessing the regional tax policy developed by the executive bodies of the state power of the Russian Federation subjects. Some measures for the improvement of these methods are proposed. Basing on the study of legal documents and official statistics, the authors make a conclusion that there is no unified system of interrelated indicators characterizing the regional tax policy in the field of small business. A system of evaluating the regional tax policy in the sphere of small business is offered, involving the usage of the analysis data of publicly open statistical information.

Keywords: simplified taxation system (STS), unified tax on imputed income (UTII), regional, tax policy, evaluation, small business, Saint-Petersburg.

Малый бизнес занимает важное место в системе экономики регионов страны. Его становление и развитие представляют собой сложный многофакторный процесс¹.

Одна из составляющих данного процесса — налоговая политика государства в отношении субъектов малого и среднего бизнеса. Ее эффек-

тивность на региональном уровне оценивается как стабильными налоговыми доходами региональных бюджетов и их ростом, так и поступательным развитием экономики, обеспечивающим рост производства.

Региональная политика (в совокупности с общей политикой государства, направленной на развитие сектора малого бизнеса) должна способствовать как созданию новых рабочих мест, так и распространению эффективных форм хо-

¹ Привалов Н. Г. Взаимоотношения власти, бизнеса и общества как фактор социально-экономического развития // Взаимодействие бизнеса и государства: учеб. пособие / Л. А. Добрынин, Е. И. Марковская, А. А. Медведь, Н. Г. Привалов, Н. С. Рагимова, И. В. Троицкая. СПб.: СПбГЭУ, 2014. С.79–97.

зяйствования, а также формировать условия для роста самозанятых, уровня производственной деятельности, ее эффективности и рентабельности [1].

В последнее время власти регионов приобретают новые полномочия по формированию собственной налоговой политики. Для разработки новых ее мер и корректировки существующих необходимо давать оценку проводимой налоговой политики, что говорит об актуальности обозначенной темы.

Многие вопросы, связанные с налогообложением, будоражат умы теоретиков и практиков экономики уже не одно столетие. Среди них следует отметить как зарубежных авторов (А. Смит, Д. Рикардо, У. Петти, А. Вагнер, О. Гур, А. Маршалл, П. Самуэльсон, М. Фридмен и др.), так и наших соотечественников (Н. И. Тургенев, А. А. Тривус, Д. Г. Черник, А. В. Брызгалин, И. А. Майбуrows и др.). Кроме того, вопросы налогообложения субъектов малого бизнеса рассматривали в своих работах М. В. Васильева, Н. Г. Варакса, Л. В. Давыдова, А. И. Закиров и др., а исследованиями теоретико-методических основ налогового анализа и оценки налоговой политики занимались С. В. Белоусова, А. В. Боброва, Е. С. Вылкова, А. З. Дадашев, Е. Ю. Золочевская, Е. Н. Евстигнеев, Н. В. Козлюк, Б. Г. Маслов, А. Б. Райзберг, М. В. Романовский и др.

Изучая вопросы региональной налоговой политики, нельзя не заметить, что перечисленные работы, как правило, чрезмерно расширяют круг вопросов, связанных с налогообложением субъектов малого бизнеса. Укажем также на недостаточное количество научных трудов, где рассматривались бы комплексные вопросы показателей, характеризующих эффективность государственных мер по поддержке субъектов малого предпринимательства. Еще меньше внимания уделяется оценке региональной налоговой политики. Однако именно эти вопросы требуют дополнительного изучения. Ранее мы уже рассматривали эту проблему более детально [2].

Построение грамотной и эффективной налоговой политики — важный фактор развития экономики в регионе. При осуществлении новых мер налогового регулирования и корректировки существующих необходима полная, всесторонняя оценка действующего налогового законода-

тельства. Несмотря на обширный перечень статистических данных, отражающих деятельность малого предпринимательства, существует необходимость его расширения с целью проведения более глубокой и детальной оценки налоговой политики малого предпринимательства в рамках субъекта РФ [3].

Справедливости ради следует отметить, что некоторые показатели, характеризующие региональную налоговую политику либо оценивающую действия региональных органов власти по ее формированию и реализации, были рассмотрены целым рядом авторов (например, В. В. Бувым, М. В. Васильевой, А. В. Гражданкиным, И. А. Жуковой, А. Е. Кремниным, А. Д. Кургановым, С. В. Мигиным, А. С. Нешитым, М. В. Орловым, А. С. Поповым, Е. В., Романенко, Е. П. Савчишкиной, Г. В. Терёшкиным, Л. Ю. Филобоковой, Т. П. Ярошенко и др. [4–14]). Рассмотрев существующие методики оценки таких показателей, как региональная поддержка малого бизнеса, а также региональная налоговая политика (в первую очередь в сфере малого бизнеса) в работах экономистов и на уровне региональной власти, авторы настоящей статьи свели их в аналитическую таблицу (табл. 1).

Рассмотрев вопрос оценки региональной налоговой политики в отношении субъектов малого предпринимательства, можно констатировать следующее:

- 1) единой государственной методики (или хотя бы единых показателей) не существует;
- 2) отдельные субъекты Российской Федерации разработали «свои», региональные показатели, оценивающие уровень региональной поддержки субъектов среднего и малого (или только малого) бизнеса (при этом такая оценка производится не в каждом регионе и многие показатели — не коррелируют, т. е. сравнить по ним субъекты не представляется возможным);
- 3) существует ряд авторских методик с незначительным объемом показателей. Однако, как уже было отмечено, показателей мало и по ним сложно оценить весь спектр региональной налоговой политики.

Эти проблемы призвана устранить разработанная нами **методика оценки региональной налоговой политики в сфере малого бизнеса** (табл. 2). Она включает в себя систему из 12 по-

Таблица 1

Существующие методики оценки региональной налоговой политики [15–17]^{1,2}

Автор (источник)	Показатели	Комментарии	
		Достоинства	Недостатки
Н. З. Солодилова, Р. И. Маликов, К. Е. Гришин	– темп роста (снижения) средне- списочной численности работни- ков; – темп роста (снижения) оборота малых предприятий	Используются офици- альные статистические данные	Применяется балльная система. Рассматривается лишь один период. Незна- чительное число показате- лей
Московский центр развития предпринимательства	– количество зарегистрированных малых предприятий на 1000 чело- век, принадлежащих к экономиче- ски активному населению; – количество зарегистрированных представителей малого бизнеса; – доля занятых на одном малом предприятии и др.	Используются офици- альные статистические данные. Широкий спектр показателей	Используются данные по за- регистрированным малым предприятиям, а не факти- чески действующим. От- сутствие данных по налого- вому администрированию. Затрагивает общую оценку поддержки малого предпри- нимательства
Е. С. Сысоева, Е. Н. Мельник	– объем налоговых доходов, по- ступивших в консолидированный бюджет субъекта РФ; – отношение налоговых доходов к среднегодовой численности на- селения; – налоговая нагрузка по видам от- раслевой принадлежности; – результаты налоговых проверок и др.	Используются стати- стические данные ФНС РФ, Казначейства РФ и службы государствен- ной статистики. Охва- тывает широкий спектр показателей. Применя- ется более чем на один период	Оценивается общая нало- говая политика. Не учиты- ваются региональные осо- бенности, а также внешние факторы, которые не от- ражаются в статистических данных. Затрагивает общую региональную налоговую политику
Л. В. Перекрестова, М. Ш. Иризепова, Н. Н. Татаренко	– среднедушевая налоговая квота; – налоговая нагрузка; – абсолютные изменения сумм на- лога и др.	Широкий спектр пока- зателей. Используются официальные статисти- ческие данные	Отсутствуют данные о чис- ленности субъектов малого предпринимательства, а также о деятельности на- логовых органов. Не учиты- ваются внешние факторы (применяется факторный анализ)
Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт- Петербурге с 2015 по 2020 г.	– доля налоговых поступлений от субъектов малого и среднего пред- принимательства в общем объеме поступлений бюджета; – доля предпринимателей, удо- влетворенных условиями ведения бизнеса; – увеличение оборота и др.	Применяются конкрет- ные целевые показатели	Отсутствие динамики за предшествующие периоды. Незначительное число по- казателей
Постановление Оренбургской области от 29.06.2009 г. № 310-п	– количество налогоплательщиков; – налоговая база; – инвестиции в основной капитал малых предприятий	—	Незначительное число по- казателей. Не учитываются внешние факторы

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 г. № 554 «О Государственной программе Санкт-Петербурга “Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы”».

² Постановление Правительства Оренбургской области от 29.06.2009 г. № 310-п «О порядке и методике оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот».

казателей, объединенных в три группы. Последние позволяют оценить, во-первых, общие абсолютные количественные данные, характеризующие роль данной категории налогоплательщиков в экономике региона (количество налогоплательщиков — субъектов малого бизнеса, объем налоговых поступлений от них, число малых предприятий по видам экономической деятельности, сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности малых предприятий), во-вторых — деятельность региональных органов власти (через объем выделенных бюджетных средств субъектам малого предпринимательства), в-третьих — контрольную работу налоговых органов (выражающуюся в количестве выездных и камеральных проверок, проведенных ИФНС у налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения (УСН), единый налог на вмененный доход (ЕНВД) и патентную систему; сумме начисленных и уменьшенных платежей по результатам проверок). По итогам оценки предлагаем выделять эффективную, удовлетворительную и неэффективную налоговую политику.

В рамках российской действующей налоговой системы в отношении субъектов малого бизнеса органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями по регулированию посредством специальных налоговых режимов (как по упрощенной системе налогообложения (УСН), так и по единому налогу на вмененный доход (ЕНВД) и по патентной системе («Патент»)). Поэтому расчет предложенных показателей оценки региональной налоговой политики опирается на статистические данные о результатах деятельности субъектов малого бизнеса в регионе, размещенные на официальных сайтах ФНС России и Роскомстата.

Таким образом, оценка региональной налоговой политики осуществляется «в автоматическом режиме», без участия экспертов и специалистов, на основе системы показателей, единых для каждого региона и доступных для пользователей.

Для выявления региональной специфики (через сравнение различных субъектов РФ по заданному показателю либо через исследование развития эффективности региональной налоговой политики за ряд лет) целесообразно рассматривать предлагаемые показатели (табл. 2)

в динамике как минимум за 5 лет. Причем в процессе накопления статистических данных период оценки увеличится.

Безусловно, при проведении оценки региональной налоговой политики в сфере малого бизнеса конкретного субъекта РФ необходимо учитывать изменения налогового законодательства, коснувшиеся данного региона. Например, в Санкт-Петербурге в 2010 году ставка по УСН с объектом налогообложения «доходы минус расходы» снизилась с 15 до 10 %, а в 2015 году — до 7 %². В дополнение к оценке указанных выше показателей необходимо проводить оценку в разрезе УСН по разным объектам налога («доходы» и «доходы минус расходы»).

Дальнейшее совершенствование предложенной методики, как мы считаем, потребует учета факторов, влияющих на показатели, в рамках которых региональные власти не обладают соответствующими полномочиями. Это может привести к корректировке данных показателей на соответствующие расчетные коэффициенты либо к введению дополнительных показателей.

Рассчитав данные показатели за последние 11 лет (с 2006 по 2016 год) (табл. 3), проведем оценку эффективности региональной налоговой политики в отношении субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге.

Оценка налоговой политики Санкт-Петербурга

Доходы консолидированного бюджета.

За рассматриваемый период темпы прироста общей суммы доходов (в том числе по УСН) показывают (за исключением 2009 года) рост. Доходы по ЕНВД увеличиваются более медленными темпами, а в 2013 году даже показали спад.

Прирост общей суммы доходов по рассматриваемым специальным налоговым режимам в целом и по УСН, в частности, ежегодно составляет более 10 % (за исключением 2009 года). Резкое падение доходов 2009 года было обусловлено кризисным состоянием экономики страны. Учитывая данный факт, налоговую политику в отношении малого бизнеса в Санкт-Петербурге можно признать эффективной. Несмотря на то, что динамика поступлений от ЕНВД в 2011

² Закон Санкт-Петербурга от 05.05.2009 г. № 185-36 «Об установлении на территории Санкт-Петербурга налоговой ставки для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения»

и 2013 годах была отрицательной, общий объем бюджетных поступлений от субъектов малого бизнеса за весь период с 2010 по 2016 гг. имеет положительную динамику.

При соотнесении показателей темпов прироста доходов бюджета и уровня инфляции на-

логовую политику до 2013 года можно оценить как эффективную, а за 2014–2015 годы — как удовлетворительную. В отношении же ЕНВД налоговую политику можно охарактеризовать как эффективную лишь в 2011 и 2012 годах.

Таблица 2

Предлагаемая система показателей оценки региональной налоговой политики в сфере малого предпринимательства

Показатель	Методика расчета	Результат
1.1. Номинальный темп прироста (снижения) доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, полученных по специальным налоговым режимам, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства	Определяется как отношение дохода консолидированного бюджета субъекта РФ за текущий год к доходу консолидированного бюджета субъекта РФ за предыдущий год, выражаемое в процентах	– >1 % — эффективная налоговая политика; – –1...1 % — удовлетворительная налоговая политика; – < –1 % — неэффективная налоговая политика
1.2. Реальный темп прироста (снижения) доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, полученных по специальным налоговым режимам, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства	Определяется как отношение дохода консолидированного бюджета субъекта РФ за текущий год к доходу консолидированного бюджета субъекта РФ за предыдущий год за вычетом инфляции текущего года, выражаемое в процентах	То же
1.3. Темп прироста (снижения) количества налогоплательщиков, применяющих в субъекте РФ специальные налоговые режимы, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства	Определяется как отношение количества налогоплательщиков за текущий год к количеству налогоплательщиков за предыдущий год, выражаемое в процентах	»
1.4. Темп прироста (снижения) количества субъектов малого предпринимательства в контексте отраслевой принадлежности	Определяется как отношение количества налогоплательщиков в определенной отрасли за текущий год к количеству налогоплательщиков в определенной отрасли за предыдущий год, выражаемое в процентах	»
1.5. Темп прироста (снижения) сальдированного финансового результата	Определяется как отношение сальдированного финансового результата за текущий год к сальдированному финансовому результату за предыдущий год, выражаемое в процентах	»
2.1. Динамика количества выездных налоговых проверок	Темп роста (спада) количества налоговых проверок рассчитывается как отношение количества выездных проверок в текущем году к количеству проверок, проведенных в предыдущем году, и выражается в процентах	Положительная динамика свидетельствует о неэффективной налоговой политике, нулевая — об удовлетворительной, отрицательная — об эффективной

Окончание табл. 2

Показатель	Методика расчета	Результат
2.2. Динамика доли налоговых проверок, выявивших нарушения	Вначале ежегодно рассчитывается выражаемая в процентах доля налоговых проверок, в которых выявлены нарушения, по отношению к общему количеству налоговых проверок, проведенных в определенном году. Далее рассчитывается выражаемый в процентах темп роста (спада) доли налоговых проверок, в которых выявлены нарушения, определяемый как отношение доли налоговых проверок, в которых выявлены нарушения, в текущем году, к доле налоговых проверок, в которых выявлены нарушения, в предыдущем году	То же
2.3. Динамика суммы начисленных платежей по результатам налоговых проверок	Темп роста (спада) суммы начисленных налоговых платежей по результатам налоговых проверок определяется как отношение суммы начисленных налоговых платежей по результатам налоговых проверок за текущий год к аналогичному показателю за предыдущий год и выражается в процентах	»
2.4. Динамика суммы уменьшенных платежей по результатам налоговых проверок	Темп роста (спада) суммы уменьшенных налоговых платежей по результатам налоговых проверок определяется как отношение суммы уменьшенных налоговых платежей по результатам налоговых проверок за текущий год к аналогичному показателю за предыдущий год и выражается в процентах	»
3.1. Число малых предприятий по специальным налоговым режимам на 1000 человек населения, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства	Определяется как отношение числа малых предприятий за отчетный год к численности населения	»
3.2. Доля объемов финансирования государственной поддержки малого предпринимательства в объеме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, полученных по специальным налоговым режимам, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства	Определяется как отношение объема финансирования государственной поддержки малого предпринимательства к доходам консолидированного бюджета	»
3.3. Размер налоговых доходов, полученных по специальным налоговым режимам, в рамках которых власти регионов обладают полномочиями по изменению налогового законодательства, на одного налогоплательщика	Определяется как отношение налоговых доходов бюджета, полученных по специальным налоговым режимам, к количеству налогоплательщиков	Применяется для сравнения налоговой политики регионов

Таблица 3

Показатели, используемые для оценки налоговой политики Санкт-Петербурга¹

Название показателя	Показатель	Год										
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Динамика доходов консолидированного бюджета от субъектов малого бизнеса, %	Всего		28,07	29,59	-4,30	17,72	9,11	19,25	5,53	12,32	5,88	15,58
	УСН		48,37	40,14	-2,26	18,65	13,46	21,10	9,84	13,75	6,30	18,00
	ЕНВД		-0,65	7,30	-9,95	14,91	-4,34	12,44	-11,51	5,30	3,68	2,44
	Патент	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	64,93	н/д	
Динамика количества налогоплательщиков субъектов малого бизнеса	Всего			4,76	16,75	-1,06	8,09	6,38	6,62	1,43	-0,84	7,37
	УСН			8,16	20,51	-1,49	11,43	9,76	8,81	6,01	2,94	12,35
	ЕНВД			1,20	12,55	-0,53	4,13	2,08	3,64	-5,15	-6,90	-1,46
	Патент		н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	91,63
Динамика численности субъектов малого бизнеса по отраслям народного хозяйства, %	Обрабатывающие производства		14,96	4,54	22,07	-28,34	22,29	35,05	2,31	-0,11	0,06	-0,55
	Строительство		28,86	-2,22	45,93	35,97	37,00	37,28	3,41	6,28	-2,96	-1,56
	Торговля		7,48	-4,32	26,53	-32,94	47,46	24,12	-0,79	-1,61	0,82	0,40
	Транспорт		23,17	3,68	47,05	-24,50	43,07	31,05	1,35	7,35	-3,42	-1,21
Численность населения в регионе, тыс. чел.	Недвижимость		25,10	7,44	40,64	-20,69	24,05	31,99	0,99	4,96	-2,36	-0,84
		4581	4571	4568	4582	4600	4899	4953	5080	5161,8	5208,7	5252,5
	Сальдированный финансовый результат субъектов малого бизнеса, млн руб.	44 740	41 430	25 819	25 843	44 715	32 387	65 119	116 300	99 654	107 977	97 263
Количество малых предприятий на 1000 чел. населения, %	Всего	28,41	29,82	34,84	34,37	37,01	36,97	38,98	38,55	37,62	40,03	40,86
	УСН	14,54	15,76	19,00	18,66	20,72	21,35	22,98	23,75	24,06	26,79	27,40
	ЕНВД	13,87	14,06	15,84	15,71	16,29	15,61	16,01	14,80	13,56	13,25	13,45
	Патент	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	0,17	0,32	н/д
Объем государственной финансовой поддержки малого бизнеса, тыс. руб.		50 000	281 000	440 000	539 200	615 817	765 516	632 600	327 600	284 430	350 300	311 820
		0,94	4,14	5,01	6,41	6,22	7,09	4,91	2,41	1,86	2,17	1,67
	Доля бюджетного финансирования субъектов малого бизнеса в общей сумме налоговых поступлений, %											
Сумма налоговых доходов, полученных от субъектов малого бизнеса, в расчете на одного условного налогоплательщика малого бизнеса, тыс. руб.	Всего	40,69	49,74	55,20	53,39	58,15	59,64	66,70	69,40	78,61	77,52	87,06
	УСН	46,57	63,89	74,29	73,72	78,49	81,14	90,31	93,57	103,41	97,84	111,91
	ЕНВД	34,51	33,88	32,30	29,24	32,27	30,24	32,81	30,61	34,62	36,43	36,5
	Патент	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	80,79	69,54	н/д	н/д
Инфляция, %		9,0	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4

¹ Таблица построена авторами на основе данных Росстата и ФНС России. Источники: данные по формам статистической налоговой отчетности ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/m78/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Теперь рассмотрим такой показатель, как **количество налогоплательщиков**. Он показывает прирост количества налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы. За рассматриваемый период наблюдается рост числа лиц, применяющих специальные налоговые режимы в Санкт-Петербурге. В кризисный период 2008 года и за период 2012–2013 годов, когда были увеличены ставки по социальным взносам, число налогоплательщиков оставалось практически неизменным. Обращает на себя внимание и факт снижения числа налогоплательщиков в 2008 году и его отсроченный во времени результат — снижение налоговых поступлений по УСН и ЕНВД в 2009 году.

По данному показателю налоговую политику Санкт-Петербурга следует оценить как эффективную. При этом можно наблюдать, что изменения в федеральном законодательстве и экономические явления в наибольшей степени затрагивают ЕНВД. В отношении данного налога налоговую политику можно охарактеризовать как удовлетворительную.

Отрасли народного хозяйства. Рассмотрим показатели прироста численности малых предприятий в рамках некоторых отраслей народного хозяйства. Анализируя имеющиеся данные ФНС РФ и Росстата, следует отметить нестыковку важнейшего анализируемого показателя — «число налогоплательщиков» — за 2010 год. Это объясняется тем, что данные ФНС РФ отражаются в официальных формах налоговой статистики № 5-УСН, № 5-ЕНВД и т. п., где учитываются те налогоплательщики, которые не просто зарегистрированы, но отчитываются и уплачивают налоги. Поскольку в 2010 году Росстат проводил сплошное статистическое наблюдение по малому и среднему предпринимательству, то данные за 2010 год сильно отличаются от данных за другие периоды [22, 23]. В последующие годы ситуация уже иная: в 2011 и 2012 годах отмечается существенный рост налогоплательщиков, который снижается с 2013 года. Следует заметить, что разные базы сравнения требуют применения дополнительных статистических методов выравнивания указанных рядов динамики за 2010 год.

Тенденция изменения числа малых предприятий по отраслям соответствует общей тенденции изменения числа налогоплательщиков. Однако,

как можно заметить, отрасль строительства наиболее успешно справляется с изменением экономических факторов, тогда как отраслям обрабатывающих производств следует уделить особое внимание при построении будущей налоговой политики.

Далее рассмотрим **количество малых предприятий на 1000 человек населения**. В рамках данного показателя наблюдается положительная динамика в изменении числа малых предприятий на УСН на 1000 человек, тогда как количество налогоплательщиков, применяющих ЕНВД, сокращается с 2012 года. Общая тенденция также положительная; следовательно, можно говорить об эффективности налоговой политики в сфере малого бизнеса в Санкт-Петербурге.

Показатель **сальдированного финансового результата** показывает сумму прибыли (убытка) малых предприятий в рамках субъекта РФ. С 2011 года наблюдается тенденция к росту прибыли субъектов малого предпринимательства. Даже в кризисные периоды был отмечен положительный результат. Таким образом, можно утверждать, что региональная налоговая политика Санкт-Петербурга в области малого предпринимательства эффективна.

Бюджетное финансирование. Теперь рассмотрим долю суммы, направленную на финансирование программ поддержки малого предпринимательства, в общем уровне налоговых доходов, полученных по специальным налоговым режимам (рис. 1, 2).

Показатель «объем государственной поддержки» обозначает долю средств, выделенных из бюджета субъекта РФ, в общем количестве доходов консолидированного бюджета, полученных по указанным специальным налоговым режимам. Его можно использовать для сравнения объемов средств, выделенных на поддержку малого бизнеса в различных регионах страны.

Анализируя оба показателя, можно отметить практически полную идентичность динамики полученных результатов.

Еще одним показателем является **количество выездных налоговых проверок субъектов малого бизнеса**, проводимых налоговыми органами. При этом следует отметить, что данные по проводимым налоговым проверкам с каждым годом являются всё менее доступными. На рис. 3 от-

Рис. 1. Доля бюджетного финансирования субъектов малого бизнеса в общей сумме налоговых поступлений от них (по УСН, ЕНВД и поступлений от применения патентной системы налогообложения) по Санкт-Петербургу. Рассчитано и построено авторами по данным ФНС РФ

Рис. 2. Объем государственной поддержки (бюджетного финансирования) субъектов малого предпринимательства на один субъект малого бизнеса по Санкт-Петербургу, тыс. руб. Рассчитано и построено авторами по данным ФНС РФ

ражена динамика количества выездных проверок, которые были проведены ИФНС России по Санкт-Петербургу за период с 2006 по 2016 год. Данных за 2014 год нет, однако даже без них налицо ежегодное снижение числа проверок, обусловленное принятыми правительственными мерами на государственном уровне по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса. Всплеск проверок в 2016 году объясняется проблемой роста задолженности субъектов малого бизнеса перед наемными работниками и, как следствие, жалобами последних в комиссию по трудовым спорам.

Далее рассмотрим показатель *размер средней суммы налога на одного налогоплательщика*.

Во-первых, при оценке налоговой политики субъекта РФ необходимо учитывать изменения налоговой политики конкретного региона.

С 2016 года в отношении определенных видов деятельности для индивидуальных предпринимателей установлены налоговые каникулы. Кроме того, в некоторых регионах может быть снижена ставка по УСН с объектом налогообложения «доходы» и по ЕНВД.

Во-вторых, данный показатель необходимо использовать для сравнения налоговой политики в отношении малого бизнеса разных субъектов Российской Федерации. Он указывает среднюю сумму налога, уплаченную одним малым предприятием.

В-третьих, в рамках группы субъектов РФ появляется возможность оценить уровень среднего налогового бремени для одного предприятия.

Сравним динамику поступлений по УСН с динамикой изменений плательщиков по данному налогу (табл. 4).

Рис. 3. Количество выездных налоговых проверок по УСН и ЕНВД, осуществленных инспекциями ФНС России по г. Санкт-Петербургу. Рассчитано и построено авторами по данным ФНС РФ

Рис. 4. Сумма поступивших в бюджетную систему налоговых доходов по УСН и ЕНВД в расчете на одного усредненного налогоплательщика — субъекта малого бизнеса, тыс. руб. Рассчитано и построено авторами по данным ФНС РФ

Анализируя динамику налоговых поступлений по УСН и динамику количества его плательщиков, наблюдаем следующее:

1) довольно стабильную тенденцию сохранения примерно четырехкратного превышения поступлений от налогоплательщиков с налоговой базой «доходы» по сравнению с налогоплательщиками с налоговой базой «доходы минус расходы» (так, в среднем за 11 отчетных лет это превышение соотносится как 80,19 % по УСН «доходы» против 19,81 % УСН «доходы минус расходы»);

2) общее количество налогоплательщиков по УСН в зависимости от базы налогообложения за этот же период в среднем распределяется в пропорции 3:2 (точнее, как 62,58 к 37,42 %). Таким образом, примерно 62 % налогоплательщиков по УСН (с налоговой базой «доходы») обеспечивают около 80 % поступлений по этому налогу. Именно данный тип налогоплательщиков наиболее

предпочтителен для налоговых органов и государства в целом.

Кризис 2008–2009 годов особенно остро повлиял на налогоплательщиков УСН, применяющих объект налогообложения «доходы минус расходы». В 2009 году наблюдалось снижение как числа малых предприятий, использующих данный режим, так и налоговых поступлений по ним.

Снижение ставки в 2010 году привело к росту данных показателей. Если в 2010 году поступления бюджета по УСН «доходы минус расходы» составляли лишь 18 %, то в 2015 году — уже 22 %, причем понижение ставки налога до 7 % привело к резкому увеличению доходов бюджета. В общей сложности доходы бюджета по УСН «доходы минус расходы» с 2010 года выросли более чем в три раза, тогда как доходы бюджета по УСН «доходы» — лишь в два. В отношении данной меры налоговую политику Санкт-Петербурга можно охарактеризовать как эффективную.

Таблица 4

**Динамика показателей «налоговые поступления» и «количество налогоплательщиков»
по УСН по Санкт-Петербургу¹**

Год	Поступления по УСН, тыс. руб.			Доля, %		Количество налогоплательщиков, ед.			Доля, %	
	УСН (всего)	В том числе:		Доходы	Доходы минус расходы	УСН (всего)	В том числе:		Доходы	Доходы минус расходы
		доходы	доходы минус расходы				доходы	доходы минус рас- ходы		
2006	3 101 931	2 387 904	714 027	76,98	23,02	66 603	41 353	25 241	62,09	37,91
2007	4 602 320	3 611 120	991 200	78,46	21,54	72 040	44 443	27 597	61,69	38,31
2008	6 449 795	5 200 604	1 249 191	80,63	19,37	86 814	55 616	31 198	64,06	35,94
2009	6 304 157	5 217 915	1 086 242	82,77	17,23	85 520	56 389	29 131	65,94	34,06
2010	7 480 157	6 337 589	1 142 568	84,73	15,27	95 299	61 835	33 464	64,89	35,11
2011	8 487 022	6 937 148	1 549 874	81,74	18,26	104 597	66 849	37 748	63,91	36,09
2012	10 278 070	8 337 437	1 940 633	81,12	18,88	113 808	71 953	41 855	63,22	36,78
2013	11 289 821	9 102 770	2 187 051	80,63	19,37	120 650	75 839	44 811	62,86	37,14
2014	12 842 351	10 226 050	2 616 301	79,63	20,37	124 194	76 720	47 474	61,77	38,23
2015	13 651 455	10 815 869	2 835 586	79,23	20,77	139 531	83 645	55 886	59,95	40,05
2016	16 108 461	12 270 345	3 838 116	76,17	23,83	143 940	83 416	60 524	57,95	42,05

¹ Данные по формам статистической налоговой отчетности ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn78/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Выводы

Итак, оценка региональной налоговой политики необходима для успешной корректировки налогового законодательства в будущем. В рамках настоящего исследования были собраны статистические данные и составлена система показателей, характеризующих региональную налоговую политику в сфере малого предпринимательства применительно к Санкт-Петербургу.

Представленный набор показателей может быть использован для сравнения налоговой политики различных территорий. Общая региональная налоговая политика Санкт-Петербурга (в частности, УСН) была оценена как эффективная. В отношении ЕНВД налоговая политика оценивается как удовлетворительная. Патентная система налогообложения была введена недавно, и для ее оценки недостаточно информации.

Для повышения качества оценки необходимо расширить перечень собираемых статистических данных. При наличии информации об

уровне выручки малых предприятий в контексте применяемых специальных налоговых режимов, о количестве предприятий в их отраслевой принадлежности по виду применяемой системы налогообложения, об объеме произведенной продукции малыми предприятиями появится возможность осуществить более точную оценку региональной налоговой политики в сфере малого бизнеса.

Библиографический список

1. Истомина Н. А. Субсидии как форма межбюджетных трансфертов: сущность, виды и влияние на социально-экономическое развитие территории // Финансы и кредит. 2013. № 16 (544). С. 33–38.
2. Привалов Н. Г., Гужва Е. Г., Меньшиков А. А. Развитие малого бизнеса и его государственной поддержки // Вестник гражданских инженеров. 2017. № 3 (62). С. 331–341.
3. Меньшиков А. А., Привалова С. Г. Оценка региональной налоговой политики в отношении мало-

го бизнеса // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 5 (т. 5), С. 109–111.

4. Був В. В. [и др.] Интегральные показатели развития малого предпринимательства. М.: Изд-во ООО «Вектра», 2007. 42 с.

5. Васильева М. В. Оценка эффективности использования государственных средств // Корпоративный менеджмент. 2009. № 4. URL: http://www.cfin.ru/management/controlling/productivity_of_public_funds.shtml

6. Гражданкин В. А. Формирование институтов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в Алтайском крае // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 93. С. 117–122.

7. Жукова И. А., Савчишкина Е. П. Методические рекомендации по оценке эффективности государственной поддержки малого бизнеса (на примере г. Шахты Ростовской области) // Современные технологии управления. 2012. № 12. С. 56–74.

8. Кремин А. Е. Методика оценки эффективности государственной поддержки малого предпринимательства в регионе // Проблемы развития территории. 2017. № 3 (89). С. 46. <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennoy-podderzhki-malogo-predprinimatelstva-v-regione>

9. Орлов М. В. Эффективность государственного регулирования предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 28 с.

10. Попов С. А. Комплексный анализ оценки эффективности управления программами поддержки малого предпринимательства // Фундаментальные исследования. 2013. № 10. С. 2249–2252.

11. Романенко Е. В. Государственная поддержка малого предпринимательства: особенности формирования и повышения эффективности // Сибирский торгово-экономический журнал. 2009. № 8. С. 30–35.

12. Терешкин Г. В. Оценка эффективности государственной поддержки малого предпринимательства в муниципальных образованиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2010. 27 с.

13. Филюбокова Л. Ю. Система регулирования развития малого предпринимательства в регионе: концепция, стратегия: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Ростов н/Д, 2008. 58 с.

14. Ярошенко Т. П. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ // URL: <http://elibrary.ru/download/84209573.pdf>

15. Солодилова Н. З., Маликов Р. И., Гришин К. Е. Развитие предпринимательства в муниципальном образовании // Государственная служба. 2014. № 3 (89). С. 25–30.

16. Сысоева Е. Ф., Мельник Е. Н. Комплексный подход к оценке эффективности налоговой политики в регионах // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 25 (115). С. 37–48.

17. Перекрестова Л. В., Иризенкова М. Ш., Татаренко Н. Н. Методика экономико-статистической оценки региональной системы налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15572>

References

1. Istomina N. A. *Subsidii kak forma mezhibyudzhetykh transfertov: sushchnost', vidy i vliyanie na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie territorii* [Subsidies as a form of inter-budget transfers: nature, types and impact on the socio-economic development of the territory]. *Finansy i kredit – Finance and credit*, 2013, no. 16 (544), pp. 33–38.

2. Privalov N. G., Guzhva E. G., Men'shikov A. A. *Razvitie malogo biznesa i ego gosudarstvennoy podderzhki* [Evolution of small business and its government support]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov – Bulletin of Civil Engineers*, 2017, no. 3 (62), pp. 331–341.

3. Men'shikov A. A., Privalova S. G. *Otsenka regional'noy nalogovoy politiki v otnoshenii malogo biznesa* [Assessment of regional tax policy in relation to small business]. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii – Competitiveness in the global world: economy, science, technology*, 2017, no. 5, pp. 109 – 111.

4. Buev V. V., et al. *Integral'nye pokazateli razvitiya malogo predprinimatel'stva* [Integrated indicators of small business development]. Moscow, Vektra Publ., 2007, 42 p.

5. Vasil'eva M. V. *Otsenka ehffektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennykh sredstv* [Evaluation of the effectiveness of the use of public funds]. *Korporativnyy menedzhment – Corporate management*, 2009, no. 4. Available at: http://www.cfin.ru/management/controlling/productivity_of_public_funds.shtml

6. Grazhdankin V. A. *Formirovanie institutov infrastruktury podderzhki malogo predprinimatel'stva v Altayskom krae* [Formation of infrastructure institutions for supporting small businesses in the Altai Region]. *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena – Bulletin of Herzen University Journal of Humanities & Science*, 2009, no. 93, pp. 117–122.

7. Zhukova I. A., Savchishkina E. P. *Metodicheskie rekomendatsii po otsenke ehffektivnosti gosudarstvennoy podderzhki malogo biznesa (na primere g. Shakhty Rostovskoy oblasti)* [Methodical guidelines for assessing the effectiveness of state support of small business (on the example of the Rostov Region)]. *Sovremennye tekhnologii*

upravleniya – Modern technologies of management, 2012, no. 12, pp. 56–74.

8. Kremin A. E. *Metodika otsenki ehffektivnosti gosudarstvennoy podderzhki malogo predprinimatel'stva v regione* [Technique of estimating the efficiency of state support of small entrepreneurship in the region]. *Problemy razvitiya territorii – Problems of the territory development*, 2017, no. 3 (89), p. 46. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-ehffektivnosti-gosudarstvennoy-podderzhki-malogo-predprinimatel'stva-v-regione>

9. Orlov M. V. *Ehffektivnost' gosudarstvennogo regulirovaniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti*. Avtoref. dis. kand.ec.nauk [Efficiency of state regulation of entrepreneurial activity. Author's thesis of PhD in Sci. Ec. diss.]. Moscow, 2006, 28 p.

10. Popov S. A. *Kompleksnyy analiz otsenki ehffektivnosti upravleniya programmami podderzhki malogo predprinimatel'stva* [Comprehensive analysis of the management effectiveness of small business support programs]. *Fundamental'nye issledovaniya – Fundamental research*, 2013, no.10, pp. 2249–2252.

11. Romanenko E. V. *Gosudarstvennaya podderzhka malogo predprinimatel'stva: osobennosti formirovaniya i povysheniya ehffektivnosti* [State support of small business: features of formation and increase of efficiency]. *Sibirskiy trgovno-ehkonomicheskiy zhurnal – Siberian trade and economic journal*, 2009, no.8, pp. 30–35.

12. Tereshkin G. V. *Otsenka ehffektivnosti gosudarstvennoy podderzhki malogo predprinimatel'stva v munitsipal'nykh obrazovaniyakh*. Avtoref. diss. kand. ec. nauk [Evaluation of the effectiveness of state support of small business in municipalities. Author's thesis of PhD in Sci. Ec. diss.]. St. Petersburg, 2010, 27 p.

13. Filobokova L. Yu. *Sistema regulirovaniya razvitiya malogo predprinimatel'stva v regione: kontseptsiya, strategiya*. Avtoref. diss. kand. ec. nauk [The system of regulating the development of small entrepreneurship in the region: concept, strategy. Author's thesis of PhD in Sci. Ec. diss.]. Rostov-on-Don, 2008, 58 p.

14. Yaroshenko T. P. *Metodika otsenki ehffektivnosti realizatsii dolgosrochnykh i vedomstvennykh tselevykh program* [Methodology for evaluating the effectiveness of implementation of long-term and departmental target programs]. Available at: <http://elibrary.ru/download/84209573.pdf>

15. Solodilova N. Z., Malikov R. I., Grishin K. E. *Razvitie predprinimatel'stva v munitsipal'nom obrazovanii* [Development of entrepreneurship in municipal education]. *Gosudarstvennaya sluzhba – Public service*, 2014, no. 3 (89), pp. 25–30.

16. Sysoeva E. F., Mel'nik E. N. *Kompleksnyy podkhod k otsenke ehffektivnosti nalogovoy politiki v regionakh* [Integrated approach to assessing the effectiveness of tax policy in the regions]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya – Financial analytics: problems and solutions*, 2012, no. 25 (115), pp. 37–48.

17. Perekrestova L. V., Irizepova M. Sh., Tatarenko N. N. *Metodika ehkonomiko-statisticheskoy otsenki regional'noy sistemy nalogooblozheniya sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva* [Methods of economic and statistical evaluation of the regional system of taxation of small and medium-sized businesses]. Available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15572>