Лях Ольга Алексеевна. Формирование и реализация региональной налоговой политики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Лях Ольга Алексеевна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т].- Абакан, 2008.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/745

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Методологические основы формирования налоговой политики 8

1.1. Эволюция научной мысли в сфере налогообложения 8

1.2. Содержание и сущность налоговой политики 25

1.3. Оценка результатов осуществления налоговой политики 33

Глава 2. Особенности реализации налоговой политики 46

2.1. Основные направления и инструменты осуществления налоговой политики в Российской Федерации 46

2.2. Эффективность и результативность региональной налоговой политики 66

Глава 3. Основные направления совершенствования региональной

налоговой политики 96

3.1. Налоговая база и налоговый потенциал как инструменты региональной налоговой политики 96

3.2. Региональная политика и межбюджетные отношения в Российской Федерации 133

Заключение 149

Список использованных источников 158

Приложения 171

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Налоговая политика призвана быть важнейшим составным звеном экономической политики государства, обеспечивающим формирование федерального, региональных и местных бюджетов, содействующим развитию производства, предпринимательства, стимулирующим инвестиционную деятельность.

Долгое время основной упор при разработке налоговой политики на всех уровнях власти делался не на регулирующую (экономическую) функцию налогов, а на фискальную - максимально возможный в краткосрочной перспективе рост налоговых поступлений в бюджет. В результате современная российская налоговая система характеризуется яркой фискальной ориентацией и требует совершенства, так как не обеспечивает необходимого наполнения доходов бюджетов всех уровней.

Одной из сложнейших задач проводимой налоговой политики является реализация мер по созданию адекватной налоговой системы, обеспечивающей эффективное регулирование экономических процессов, связанных с формированием, распределением и использованием доходов.

**Актуальность темы**исследования подтверждается проводимой в настоящее время в Российской Федерации налоговой реформой.

Назрела необходимость введения системы обоснованного выравнивания налоговых изъятий в различных секторах экономики с учетом их особенностей, в целях стимулирования расширения воспроизводства и регулирования перелива отраслевого капитала. Проводимая в России налоговая политика в отношении регионов в настоящее время не в полной мере способствует этому.

Особого методологического и методического подхода требует определение величины региональной составляющей суммы поступивших налогов, которая по расчетам автора неуклонно снижается.

Не менее важной признается проблема выработки оптимального и эффективного разграничения полномочий по установлению, взиманию и перераспределению налогов между уровнями государственного управления.

4 Актуальность проблем совершенствования региональной налоговой

политики в Российской Федерации, а также недостаточная разработанность

путей решения этих проблем в экономическом, политическом, социальном и

организационном аспектах, обусловили выбор темы данного диссертационного

исследования.

Решению указанных проблем посвящены многочисленные исследования российских ученых в области экономики, финансов и права. Среди них следует выделить работы: А.В. Брызгалина, Е.С. Вылковой, А.Р. Горбунова, И.В. Горского, Т.В. Грицук, А.З. Дадашева, Е.Н. Евстигнеева, Р.Ф. Захаровой, В.В. Иванова, В.А. Кашина, Е.И. Корнеевой, В.Я. Кулеш, А.В. Медведева, Д.Ю. Мельник, Л.П. Окуневой, В.Г. Панскова, А.И. Погорлецкого, В.М. Пушкаревой, Б.А. Рагозина, М.В. Романовского, Н.М. Сунцова, С.Ф. Сутырина, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова, Т.Ф. Юткиной, Л.И. Якобсона и др.

Однако комплексного исследования влияния проводимой налоговой политики в региональном аспекте на развитие экономики регионов не проводилось. Все это в совокупности определяет актуальность и необходимость научного подхода к реформированию налоговой политики в отношении регионов и ее интеграции со стратегией регионального экономического развития России.

**Цель**и **задачи исследования.**

Целью данного исследования является развитие теоретических и методических основ региональной налоговой политики и разработка на этой основе комплекса рекомендаций по совершенствованию системы эффективного разграничения полномочий по установлению, взиманию и перераспределению налогов в условиях реформирования налоговой системы Российской Федерации.

Для реализации цели исследования автором исследования поставлены следующие задачи:

теоретическое осмысление основ налогообложения, теории налогов и

налоговой политики, выработанных отечественной и зарубежной науками;

исследование процесса воздействия налоговой политики на формирование

налоговой базы региона;

раскрытие методов совершенствования налогообложения Российской Федерации на основе регионального налогообложения;

исследование места и роли региональных налогов в регулировании экономических процессов;

разработка способов совершенствования распределения налоговой компетенции между уровнями государственного управления. **Предметом исследования**определена региональная налоговая политика,

как деятельность государства, направленная на развитие экономики регионов посредством налогообложения.

**Объектом исследования**является налоговая система Российской Федерации, ее специфика на всех уровнях иерархии, совокупность экономических отношений, которые возникают между налогоплательщиками с одной стороны, и государством - с другой в процессе налогообложения.

**Научная новизна.**

Элементы научной новизны, выносимые на защиту, содержат следующие положения диссертации:

предложен новый подход к трактовке и исчислению показателя «налоговая база», позволяющий учесть региональные различия в уровнях социально-экономического развития, через категории «национальное богатство», «экономические активы»;

обоснованы предложения по исчислению налогового потенциала, как предельно возможной суммы начислений налогов, которые не должны зависеть от фактических поступлений в бюджетную систему регионов и страны в целом;

разработана новая модель распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов на основе показателя «абсолютная налоговая база региона»;

показано, что уменьшение возможностей регионов в проведении  
самостоятельной налоговой политики препятствует росту их налогового  
потенциала;

выявлено наличие взаимного влияния налоговой политики федерального  
центра и налоговой политики субъектов **РФ.**

**Практическая значимость.**

Практические результаты и выводы могут быть использованы Министерством финансов, государственными органами ФНС Российской Федерации при формировании налоговой политики, а также разработке законодательных и нормативных актов, правительственных документов, регламентирующих порядок налогообложения в соответствии с положениями НК РФ, при использовании различных направлений налоговой политики.

Полученные диссертационные результаты могут быть использованы для дальнейшего повышения уровня научной обоснованности налоговой политики субъектов Российской Федерации, развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

Результаты проведенного исследования используются в работе налоговых, финансовых и других государственных органов при осуществлении процесса реформирования современной налоговой системы Российской Федерации.

Автор исследования принимал участие в разработке учебных программ курсов «Налогообложение зарубежных стран», «Налоги и налогообложение», «Введение в специальность», «Налоговый менеджмент» и другие.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе при ведении курсов «Налоги и налогообложение», «Основы налогообложения», «Федеральные налоги и сборы», «Региональные и местные налоги», на экономических специальностях Хакасского Государственного Университета имени Н. Ф. Катанова города Абакана.

**Теоретические и методологические основы исследования:**

Теоретическую и методологическую базу диссертационной работы составили общенаучные принципы познания экономических явлений, принципы

7 макро и микроэкономики, в том числе системный и конкретно-исторический

подход. Исследование опирается на труды отечественных и зарубежных ученых,

экономистов, изучавших проблемы налогообложения, налоговой политики и

межбюджетных отношений.

В качестве эмпирического материала диссертации использовались статистические данные Госкомстата Российской Федерации, ФНС Российской Федерации по Республике Хакасия, Министерства Финансов и экономики Республики Хакасия.

**Публикации.**

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в семи научных работах, общим объемом 2,2 печатного листа.

## Эволюция научной мысли в сфере налогообложения

Роль и значение налогов в жизни современного общества характеризуются их целевым функциональным предназначением (определяемым государством в лице его органов), институтами, которые используются для реализации этого предназначения (учреждаемыми в каждом государстве в соответствии с принятым в нем общественно-политическим устройством), и принципами, определяющими порядок, формы и пределы реализации государством своих налоговых полномочий.

Взгляды на налоги (и на государственную власть, взимающую эти налоги) начиная с далекого прошлого и до настоящего времени претерпевали серьезные изменения.

Эволюция взглядов теоретиков-мыслителей показывает, какое место занимали налоги в жизни общества. Если проанализировать эволюцию взглядов мыслителей на природу налога за последние три столетия, то заметим, что во времена, когда преобладало мнение о налоге как о плате (цене) за государственные услуги, государство воспринималось как отдельный хозяйствующий субъект, оказывающий, как и обычные предприятия и организации, услуги остальному обществу. Однако, исходя из специфичности оказываемых им услуг, государство занимало среди них особое место. Особенность государства, специфичность оказываемых им услуг определялись, прежде всего, его могуществом и властью, а в остальном, его приравнивали к обычным хозяйствующим субъектам. И как тогда полагали, за услуги, оказываемые государством, также нужно платить.

Более 200 лет назад основоположник классической буржуазной политэкономии А. Смит создал учение о закономерностях эволюции государственных финансов. В качестве исходной, наиболее примитивной формы государственных доходов, свойственной древним государственным образованиям, основанным на ведении натурального хозяйства, он называл доход от государственной собственности (в основном, государственных земель).1 И лишь позднее, со становлением и развитием национальных рынков, с появлением городов начинают появляться налоги и складываться налоговая система - как более или менее упорядоченная система отношений, связывающих государство и его граждан по поводу изъятия части доходов (иногда и имущества) для целей их централизованного использования.

В финансовой науке вопросами налогов и налогообложения занимались многие видные ученые. Они пытались разработать научно обоснованные концептуальные модели налоговых систем, определить принципы их построения, сформулировать роль, значение и функции налогов в экономике. При этом следует понимать, что на их взгляды определенное влияние оказывали конкретные исторические и общественно-политические условия, уровень развития экономических отношений, национальные традиции.

## Основные направления и инструменты осуществления налоговой политики в Российской Федерации

Возможности региональных и местных органов власти по осуществлению в пределах имеющейся компетенции собственной налоговой политики зависят от общего вектора проводимых в стране налоговых реформ. Федеральные органы, проводя общегосударственную налоговую политику, в числе прочего и накладывают определенные ограничения на возможные действия нижестоящих органов власти. Таким образом, региональная налоговая политика зависит от федеральной, а ее возможности определяются ограничениями, накладываемыми федеральным законодательством в сфере налогообложения. Следовательно, перед тем как проводить анализ региональной налоговой политики, необходимо рассмотреть, как реализуется налоговая политика на федеральном уровне.

Первый этап современной налоговой системы был заложен в конце 1991 года с принятием закона от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которым регулировались структура и общий механизм функционирования налоговой системы, перечень налогов, сборов и других обязательных платежей, порядок их исчисления и взимания, обязанность и ответственность налоговых органов и налогоплательщиков.

В условиях высокой инфляции и глубоких структурных изменений в экономике в первые годы рыночных реформ российская налоговая система в целом, как отмечает профессор В.Г. Пансков, «выполняла свою роль, обеспечивая поступления в бюджеты всех уровней необходимых финансовых ресурсов. Вместе с тем, по мере дальнейшего углубления рыночных преобразований присущие налоговой системе недостатки становились всё более и более заметными, а её несоответствие происходящим в экономике изменениям всё более очевидным».44 К концу 1990-х годов несоответствие налоговой системы потребностям рыночной экономики стало вопиющим, многочисленные поправки к закону 1991 года решали лишь отдельные узкие вопросы, не затрагивая глубинных проблем налоговой политики.

Второй этап развития налоговой политики был начат 1 января 1999 года, когда вступила в действие первая часть Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующего важнейшие положения налоговой системы и означавшего её эволюционное преобразование.

В первой части Налогового кодекса Российской Федерации определены общие нормы, которые описывают систему налогов, взимаемых в бюджет; основания возникновения, изменения и прекращения обязанностей по уплате налогов и сборов и порядок их исполнения; права и обязанности участников налоговых отношений; формы и методы налогового контроля; виды нарушений и ответственность в налоговой сфере.

Следующим третьим этапом развития налоговой системы явилось введение второй части Налогового кодекса, вступившей в действие с 1 января 2001 года. В ней получили развитие частные нормы налогового права, регулирующие порядок исчисления и уплаты конкретных налогов и сборов. Введены были в действие первые четыре главы, посвященные соответственно налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на доходы физических лиц (заменившему подоходный налог), и единому социальному налогу (объединившему взносы в государственные социальные внебюджетные фонды).

class3 **Основные направления совершенствования региональной**

**налоговой политики** class3

## Налоговая база и налоговый потенциал как инструменты региональной налоговой политики

В условиях снижения самостоятельности регионов в проведении собственной налоговой политики, необходимо уделить особое внимание такому ее элементу, как налоговая база. Это связано с тем, что от этого элемента зависит увеличение или уменьшение налоговых обязательств различных категорий налогоплательщиков, появление дополнительных стимулов или, наоборот, ограничения для расширения производства, инвестиционных проектов и соответствующего роста экономики регионов. Кроме того, по нашему мнению, факторы, способные стимулировать увеличение или снижение налоговой базы, в большей степени находятся в сфере компетенции региональных властей, чем прочие элементы налоговой политики, которые, в первую очередь, определяются решениями федеральных органов власти.

В последнее время в Российской Федерации наметилась тенденция к увеличению поступлений налоговых сборов. В общем, эта тенденция отражает те экономические процессы, которые происходят в обществе. Дополнительные доходы, хотя и не в таких размерах, как это необходимо для коренных преобразований, позволяют успешнее решать стоящие перед государством задачи.

В то же время, данный процесс будет иметь надежные перспективы в будущем только в том случае, если не будет происходить снижения такого важного элемента налога, как налоговая база.

Согласно статье 53 части I НК РФ, налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Соответственно, различают налоговые базы: со стоимостными показателями (например, стоимость имущества, при исчислении налога на имущество физических и юридических лиц); с объемно-стоимостными показателями (например, объем реализованных услуг при исчислении НДС); с физическими показателями (объем добытого сырья при исчислении налога на добычу полезных ископаемых).

Естественно, что налоговая база разных налогов может быть несовместимой в принципе (стоимость в рублях и объемы добычи в тоннах). Но и там, где используются одни единицы измерения сложения налоговых баз двух налогов, может оказаться бессмысленным. Однако сложению поддаются теоретические возможные суммы налоговых платежей по любым налогам и с самыми разными налоговыми базами.

Рассмотрим подробнее, что характеризует налоговую базу на федеральном и региональном уровнях. Некоторые авторы (Кузнецова Н.М., Паскачев А.Б., Мельник А.Д.) предлагают в качестве основного показателя, характеризующего налоговую базу на федеральном уровне, использовать объемы производства валового внутреннего продукта (ВВП), а на региональном уровне - валового регионального продукта (ВРП).