Мамыкина Нина Николаевна. Приоритеты региональной налоговой политики в условиях реформирования российской налоговой системы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Нижний Новгород, 2005. - 134 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Теоретические основы региональной налоговой политики 9

1.1. Сущность и элементы региональной налоговой политики 9

1.2. Анализ эволюции российской налоговой системы в контексте налоговой политики 22

1.3. Принципы налоговой политики в их взаимосвязи с принципами налогообложения 33

Глава II. Состояние и тенденции развития региональной налоговой политики 47

2.1. Анализ бюджетно-налоговой политики Нижегородской области 47

2.2. Проблемы и тенденции развития региональной налоговой политики 58

2.3. Концепция развития налогового потенциала территории как ключевой момент совершенствования региональной налоговой политики 75

Глава III. Прогнозирование доходного потенциала региона 87

3.1. Анализ существующих подходов к оценке налогового потенциала 87

3.2. Методика расчета оптимистического прогноза доходного

потенциала 96

Заключение 107

Литература 115

Приложения 129

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Налоговая политика всегда играла важную роль в обеспечении государства и территорий необходимыми финансовыми ресурсами и в государственном регулировании рыночной экономики.

Рыночная трансформация экономических отношений в России обусловила необходимость коренных преобразований налоговой системы и налоговой политики как совокупности мер, направленных на достижение эффективности налоговой системы.

В «Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2004 году» от 30 мая 2004 отмечено, что российская налоговая система становится все более рациональной, сокращается число налогов, снижаются налоговые ставки. В то же время налоговая система пока не в полной мере подстроена под цели обеспечения долговременного экономического роста и финансовой стабильности, имеются существенные претензии к качеству принимаемых налоговых законов, частота налоговых новаций не способствует стабилизации экономики. Продолжение работы по совершенствованию налоговой системы остается одной из приоритетных задач бюджетной политики, а следовательно, и налоговой политики как важнейшего составного элемента политики государства в области доходов.

Грамотно разработанная, теоретически и методологически обоснованная, практически достижимая налоговая политика особо важное значение имеет в переходные периоды реформирования экономических отношений общества. Именно на этапе рыночных преобразований хозяйственных, производственных, финансовых связей и отношений появляется насущная необходимость в аргументированном обосновании целей, приоритетов и задач налоговой политики, выработке направлений ее совершенствования как на федеральном, так и на региональном и муниципальных уровнях.

Налоговой политике отводится важная роль в обеспечении финансово-экономической стабильности в стране и регионах, устранении диспропорций в экономике, повышении жизненного уровня населения.

Эффективная региональная налоговая политика должна способствовать решению социально-экономических задач области; воздействовать на производство, его состояние и тенденции развития; стимулировать предпринимательскую и инвестиционную активность.

Совершенствование федеральной налоговой системы не может не затрагивать ее составных элементов - региональных и муниципальных налоговых систем. Реформирование межбюджетных отношений, реальное увеличение самостоятельности региональных органов власти требуют рационального использования бюджетных средств, важнейшим источником которых выступают налоги. Появление новых хозяйствующих и финансовых структур изменяет отраслевое соотношение налоговых поступлений, что требует его тщательного изучения и учета при выработке перспективной налоговой политики.

Региональная налоговая политика должна влиять не только на федеральную нормативную базу, но и очень взвешенно отражать особенности местных правовых документов, в той или иной мере влияющих на налогообложение.

Разработка теоретических и методологических основ региональной налоговой политики и направлений ее совершенствования в условиях реформирования российской налоговой системы на основе анализа отечественного и зарубежного опыта, исследования региональной налоговой политики Нижегородской области и ряда других регионов России является основным направлением данного диссертационного исследования.

**Разработанность темы исследования.**

Вопросы налогов и налогообложения, налоговой системы, реформирования межбюджетных отношений, истории политики налогов исследуются в трудах ряда отечественных ученых и специалистов в области финансов: В.Г. Князева, А.А. Коломиец, Л.Н. Павловой, В.П. Панскова, Г.Б. Поляк,

5 В.Н. Пушкаревой, В.Н. Родионовой, М.В. Романовского, В.Д. Фетисова,

Д.Г. Черник и др.

Ряд методологических положений по оценке налогового потенциала разработан зарубежными исследователями, такими как Барро, Стефан Н., Бирд, Ричард М., Энид Слэк, Компсон, Джон Навратил, Куршэн, Смарт.

В работах отечественных ученых вопросы налоговой политики рассматриваются преимущественно в контексте теории налогов и налогообложения, проблемы непосредственно налоговой политики, особенно на региональном и муниципальном уровнях, исследуются в меньшей степени.

Труды зарубежных авторов, хотя и представляют несомненный интерес, не учитывают специфику российской экономики, особенности налогового законодательства России и межбюджетных отношений, отсутствие необходимой статистической базы для расчета налогового потенциала территории, традиций соблюдения налоговой дисциплины, формы государственного регулирования бюджетных отношений.

**Целью диссертационного исследования**является разработка теоретических основ региональной налоговой политики в части ее сущности, элементов, принципов в их связи с теорией налогообложения, приоритетов развития, а также методов и логических аспектов оценки налоговых ресурсов в рамках концепции налогового потенциала как ключевого момента совершенствования налоговой политики территории.

**Задачи исследования. В**соответствии с целью исследования в диссертации поставлены и решены следующие задачи:

исследование сущности и элементов налоговой политики;

анализ эволюции российской налоговой системы в контексте налоговой политики;

анализ состояния, проблем и тенденций развития региональной налоговой политики на примере Нижегородской области;

определение ключевых моментов совершенствования налоговой политики территорий;

оценка существующих концептуальных подходов к оценке налогового потенциала с позиции возможности их использования при формировании текущей и стратегической налоговой политики региона;

разработка методики расчета оптимистического варианта доходного потенциала субъекта РФ и определение направлений ее развития.

**Предметом исследования**является региональная налоговая политика как совокупность мероприятий по достижению эффективности налоговой системы в условиях ее реформирования, налоговый потенциал территории, обеспечивающий решение тактических и долговременных задач экономического роста региона, его социальных проблем.

**Объектом исследования**являются субъекты Федерации и муниципальные образования в их составе.

**Теоретической основой**диссертационного исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам налогов, налогообложения, налоговых систем и налоговой политики, а также научные труды по теории экономики и финансов.

**Методологическую основу**исследования составили диалектический метод познания, предполагающий изучение экономических отношений, предметов и явлений в развитии и взаимосвязи, общенаучные приемы экономического анализа, сопоставление исторического и логического, методы системного и сравнительного анализа, теории статистики, теории финансов.

В процессе работы большое внимание было уделено анализу хода экономической и налоговой реформ, решениям представительных и исполнительных органов власти, выступлениям специалистов в области налогов, материалам научных конференций по различным аспектам налогообложения, налоговому законодательству. Существенное влияние на исследование оказало непосредственное участие автора диссертационного исследования во многих практических разработках по региональной налоговой политике.

**Информационной базой**диссертации стали данные государственной, в том числе региональной, статистики, Минфина, ФНС и Минэкономики

7 России, материалы региональных и местных финансовых и налоговых органов, нормативные акты, материалы периодической печати и Интернет.

**Научная новизна работы**заключается в разработке совокупности теоретических и методологических основ формирования и совершенствования региональной налоговой политики в их тесной увязке с теорией налогов и налогообложения **с**целью достижения эффективности налоговой системы в условиях ее реформирования.

К наиболее важным результатам, характеризующим новизну исследования, относятся:

определены элементы налоговой политики в их взаимосвязи и взаимообусловленности на основе анализа сущности политики, ее особенностей в условиях реформирования российской налоговой системы;

сформулированы и дифференцированы на общенаучные и методологические принципы налоговой политики как ее фундаментальные исходные положения, опирающиеся на теоретические принципы налогообложения;

выявлены проблемы и тенденции развития региональной налоговой политики на основе анализа ее современного состояния и динамики развития; направления совершенствования политики увязаны **с**их значением для территории для решения комплекса экономических, финансовых и социальных задач;

разработана методика расчета оптимистического варианта доходного потенциала региона, позволяющая оценить совокупность налоговых и неналоговых ресурсов, исходя из максимальных проектных мощностей предприятий субъекта РФ, прогноза обновления фондов и темпа роста доходов населения.

**Практическое значение диссертационного исследования**состоит в том, что основные положения, аналитические выводы и рекомендации могут быть использованы в работе региональных представительных и исполнительных органов власти при выработке налоговой политики, направлений совершенствования налоговой системы и повышения ее эффективности, а так-

8 же собираемости налогов. Увеличение доходов регионального бюджета будет способствовать стабилизации финансового положения региона и решению на этой основе комплекса социально-экономических задач области и ее муниципальных образований.

В частности, непосредственно практическое значение имеют такие разработанные автором направления развития региональной налоговой политики, как предложения по приоритетным направлениям совершенствования РНП, методика расчета доходного потенциала территории, исходя из оптимистического прогноза экономического роста.

Теоретические и практические положения диссертационного исследования используются в учебном процессе при подготовке по специальности «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение».

**Апробация результатов исследования.**Теоретические положения и практические рекомендации по формированию и совершенствованию региональной налоговой политики стали основой разработки Концепции развития налогового потенциала Нижегородской области, прошли апробацию при оценке налогового потенциала области и находящихся на ее территории муниципальных образований, формировании прогноза доходных источников бюджета региона.

Результаты исследования докладывались на научных и научно-практических конференциях Нижегородского коммерческого института, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Воронежского государственного университета.

**Публикации.**Основные результаты исследования опубликованы в 10 работах общим объемом 6,8 п.л., в том числе вклад соискателя - 6,2 п.л.

**Объем и структура диссертации.**Диссертация состоит из ведения, трех глав, заключения, списка литературы. Работа содержит 128 страниц, 12 рисунков, 5 таблиц, 11 приложений.

## Сущность и элементы региональной налоговой политики

Существующие в литературе определения налоговой политики по сути весьма близки и исходят из определения государственной политики в целом. Государственная политика (от греческого politico - государственные или общественные дела) может характеризоваться «как сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач содержания деятельности государства» [48, с. 9].

Понятие «политика» имеет отношение ко всем областям деятельности государства, определяя основные направления политики, государство осуществляет функции, ради которых оно создано.

Налогообложение - одна из основных функций государства, а «отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия государства, общества и каждого конкретного лица в связи и по поводу налогообложения, определяются политикой в сфере налогообложения, или налоговой политикой, посредством которой государство определяет задачи, меры и средства их реализации в сфере налогообложения для более эффективного минимально затратного выполнения им своих функций» [48, с. 98].

«Налоговая политика - деятельность государства, выраженная в комплексе мероприятий, осуществляемых уполномоченными на то органами государственной власти и государственного управления в области налогов и сборов, отражающих классификацию налогов, методы и принципы налогообложения, действующих на законной основе в налоговой системе данной страны» [20, с. 98].

«Будучи явлением многокомпонентным и сложным, налоговая политика рассматривается как совокупность организационных, экономических и правовых мер, обеспечивающих на единых принципах научно обоснованную систематическую деятельность органов государства и местного самоуправления, направленную на оптимальное (то есть сочетающее в себе частные и публичные интересы), полное и адекватное регулирование налогообложения (отношений, возникающих в связи с установлением налогов и сборов)» [40 с.12]. «Налоговая политика является основной частью общей финансовой политики государства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и включает в себя такие понятия, как концепция государственной деятельности в области налогообложения, налоговый механизм, а также управление налоговой системой страны» [49, с. 39].

«Налоговая политика представляет собой совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов.

Налоговая политика, как и любая другая политика государства, имеет свое содержание, которое характеризуется последовательными действиями государства по выработке научно обоснованной концепции, развития налоговой системы, по определению важнейших направлений использования налогового механизма, а также по практическому внедрению налоговой системы и контролю за ее эффективностью» [94, с. 117].

Все специалисты в области налогов подчеркивают правовую природу налоговой политики. Б.Х. Алиев, A.M. Абдулгалимов отмечают, что «налоговое право служит отправным моментом в осуществлении налоговой политики... Налоговая политика - комплекс правовых действий органов власти и управления, определяющий целенаправленное применение налоговых законов» [20, с. 98].

## Анализ бюджетно-налоговой политики Нижегородской области

Нижегородская область - одна из самых больших в Европейской части Российской Федерации, где проживает свыше 3,5 млн чел. постоянного населения, возрастная структура населения немногим отличается от общероссийской (Приложение I).

Среди отраслей экономики лидирующее положение по числу работающих занимает промышленность, на втором месте - торговля. В экономике области занято около 1,7 млн чел.

За последние десять лет в Нижегородской области, как и в целом по России, наблюдался значительный спад промышленного производства почти на 40 %.

Производством промышленной продукции занимаются 5,5 тысяч предприятий. Экономический потенциал региона представлен машиностроением и металлообработкой, черной металлургией, электроэнергетикой, химией и нефтехимией, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью.

Объем сельскохозяйственной продукции области за последние 10 лет сократился почти на треть, в большей степени это коснулось животноводства. Посевная площадь сельскохозяйственных культур уменьшалась на 30 %. Более чем в два раза сократилось поголовье крупного рогатого скота и свиней, только 37,8 % предприятий прибыльны.

В структуре ВРП на долю промышленности приходится 32 %, сельского хозяйства - 5 %, строительства - 4 %, производства услуг - 52 %. Доля налогов в структуре валового регионального продукта составляет 7 %.

Невысокий уровень ВРП, приходящегося на душу населения (около 55 тыс. руб.), можно объяснить целым рядом причин: степень износа основных фондов в среднем по промышленности составляет 55 %, в черной металлургии - 74,7 %, легкой промышленности -55,8 %, машиностроении и металлообработке - 54,6 %, электроэнергетике - 57,3 %; при большей степени износа основных фондов ввод новых фондов осуществляется крайне медленно: в промышленности обновление фондов составило только 8 %, в электроэнергетике - 6,2 %, в легкой промышленности - 5,2 %, в черной металлургии - 1,7%; уровень использования мощности предприятий низок и составляет, например, в машиностроении от 4,5 % (дизели и дизель-генераторы) до 87,2 % (легковые автомобили); в промышленности растут затраты на рубль продукции; многие отрасли промышленности являются убыточными: цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность, легкая промышленность; удельный вес убыточных предприятий составляет от 80 % в стекольной промышленности до 20 % в черной металлургии, в целом по промышленности удельный вес убыточных предприятий свыше 40 %, в сельском хозяйстве - 63 %, лесном хозяйстве - 88,9 %, транспорте - 54,7 %, строительстве - 37,7 %; велика доля дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций, в том числе просроченной.

В целом можно констатировать, что налоговая политика Нижегородской области, как и многих других регионов России, формируется в сложной экономической ситуации при малых доходах населения и убыточности многих предприятий.

## Анализ существующих подходов к оценке налогового потенциала

Ранее уже неоднократно отмечалось значение уровня налогового потенциала для социально-экономического развития региона и обратное влияние экономического роста на увеличение налогового потенциала. Эффективность налоговой политики в существенной степени зависит от того, насколько точно сделан прогноз налогового потенциала, определены потенциальные налоговые ресурсы региона.

Как известно, слово «потенциал» означает степень мощности в каком-нибудь отношении, совокупность каких-нибудь средств, возможностей. Следовательно, допустимо говорить о налоговом потенциале как о «возможности налогов», как о достижимой сумме налоговых доходов.

В настоящее время понятие «налоговый потенциал» не имеет однозначного толкования в экономической и финансовой литературе. Н.А. Волошина, Т.И. Федорова, А.В. Клименко под налоговым потенциалом понимают «совокупность максимально возможных налоговых поступлений в бюджет, рассчитанных из налогооблагаемых баз, которые могут быть получены в рамках региона по действующим (прогнозным ставкам) ставкам с учетом установленного порядка их начисления в сложившихся условиях хозяйствования региона» [30, с. 123].

А.С. Селищев понимает под налоговым потенциалом максимально возможную сумму начисленных налогов и сборов в условиях действующего законодательства [105, с. 36].

В финансово-энциклопедическом словаре под редакцией А.Г. Грязно-вой налоговый потенциал определяется как условная возможность государства собрать в бюджет налоги и сборы за определенное время [121, с. 631].

Б.Х. Алиев, A.M. Абдулгалимов приводят два определения, наиболее полно раскрывающих сущность этого понятия: «Налоговый потенциал -стоимость реально имеющейся на данной территории совокупности объектов налогообложения. При этом перечень объектов, относящихся к данной совокупности, определяется законодательством о налогах (по каждому конкретному налогу налоговый объект должен быть определен в соответствующем законе или акте, имеющих силу закона)». «Согласно другой версии налоговый потенциал определяется как максимально возможная сумма поступлений налогов и сборов по данной территории на душу населения за определенный промежуток времени в условиях действующего налогового законодательства» . 130].

Принципиальное различие между подходами в том, что в первом случае налоговый потенциал увязывается со стоимостью реально имеющейся на данной территории совокупности объектов налогообложения, во втором - с возможностью действующей налоговой системы обеспечить максимальные поступления налогов и сборов из расчета на душу населения за определенный период времени.

О.М. Андреев разграничивает два аспекта налогового потенциала региона [21, с. 12]:

налоговый потенциал в узком смысле - это финансовые ресурсы, которые подлежат аккумулированию в бюджет через налоговые платежи в соответствии с действующей в стране системой налогообложения; фактически это способность региона генерировать бюджетные доходы; налоговый потенциал в широком смысле представляет собой совокупность финансовых ресурсов, которая может быть эффективно мобилизована через налогообложение в системе «население — хозяйство - территория».

Для оценки эффективности налоговой политики, налоговой активности региональных властей, оценки собираемости налогов в регионе, сопоставления эффективности политики разных регионов целесообразно опираться на первое определение.