Толстая Ольга Валерьевна. Налоговый потенциал региона и его развитие : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Толстая Ольга Валерьевна; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2010.- 223 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1500

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Сущность налогового потенциала региона и его роль в экономике региона 13

1.1. Эволюция научных подходов к определению налогового потенциала 13

1.2. Методические аспекты классификации налогового потенциала региона 24

1.3. Теоретические основы налогового потенциала региона и его роль в решении социальных и экономических задач 31

1.4. Зарубежный опыт формирования налогового потенциала региона 40

Глава 2. Анализ действующей в России системы формирования и оценки налогового потенциала региона 54

2.1. Факторы формирования и развития налогового потенциала региона 54

2.2. Налоговый потенциал регионов-доноров и регионов-реципиентов: сравнительный анализ и социально-экономические последствия 83

2.3. Оценка налогового потенциала региона (на примере Республики Бурятия) 100

Глава 3. Направления развития и совершенствования налогового потенциала региона 121

3.1. Особенности формирования налогового потенциала региона и основные направления его дальнейшего развития посредством совершенствования налогового законодательства 121

3.2. Совершенствование информационной базы оценки налогового потенциала региона 145

Заключение 158

Список использованной литературы 174

Приложения 190

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования. В**настоящее время в России существует диспропорция в социально-экономическом развитии различных регионов страны и формировании их налогового потенциала. Согласно имеющимся статистическим данным, наибольшая доля налоговых доходов консолидированного бюджета РФ (около 80% налоговых доходов) приходится на следующие наиболее развитые регионы России: г. Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область и Ханты-Мансийский автономный округ. Возникает вопрос, за счет каких источников должны финансировать свои расходы и обеспечивать свое развитие другие субъекты Федерации. В ряде регионов России основным источником такого финансирования становятся дотации, выделяемые из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, однако в такой ситуации вопросы, связанные с развитием подобных регионов и увеличением налоговых поступлений, остаются без внимания.

В этих условиях важное значение приобретает исследование проблем, сопряженных с формированием налогового потенциала региона, который непосредственно связан с мобилизацией налоговых доходов в бюджет субъектов Федерации. Учитывая, что в основе формирования налогового потенциала лежит определение возможной величины налоговых поступлений, одной из приоритетных задач должно стать исследование и поиск путей увеличения налоговых доходов в субъектах РФ.

В рамках исследования формирования налогового потенциала необходимо изучить вопросы, связанные с оценкой данного показателя с учетом отраслевой структуры регионов, направлений их социально-экономического развития и иных особенностей каждого конкретного субъекта РФ, а также разработать

направления развития налогового потенциала с целью повышения самообеспеченности регионов России.

Решение обозначенных вопросов определяет актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности про блемы.**Фундамент науки о налогах был заложен такими учеными, как Петти У., Смит А., Шумпетер Й. Существенный вклад в разработку теории налогообложения внесли российские ученые: Соколов А.А., Тургенев Н.И., Янжул И.И. На современном этапе в исследованиях проблем налогов и налогообложения активное участие принимают Алиев Б.Х., Аронов А.В., Брызгалин А.В., Гончаренко Л.И., Дадашев А.З., Евстигнеев Е.Н., Кашин В.А., Колчин СП., Коровкин В.В., Майбуров И.А., Мельникова Н.П., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Сомоев Р.Г., Черник Д.Г., Шувалова Е.Б. и др.

Изучению теоретических и практических аспектов налогового потенциала региона, его формирования и методов оценки посвящены труды российских специалистов, в частности, Архипцевой Л.М., Богачевой О.В., Вылковой Е.С., Дзагоевой М.Р., Кашиной Н.В., Кирилловой О.С, Кириной Л.С., Коломиец А.Л., Матрусова Н.Д., Мироновой О.А., Паскачева А.Б., Попенкова Д.Р., Ханафеева Ф.Ф., Юткиной Т.Ф. и др. Данному направлению также посвящены диссертационные работы Ибрагимовой И.И., Насыровой В.И., Орловой Е.Н., Дьяковой Е.Б. и других, где были приведены авторские трактовки налогового потенциала. Каждое из предложенных указанными авторами определений в той или иной степени отражает сущность налогового потенциала субъектов Федерации, однако единой трактовки данного понятия в настоящее время не существует, что обуславливает необходимость уточнения понятийного аппарата налогового потенциала региона. В настоящее время также отсутствует единое мнение относительно показателей, на основании которых должна производиться оценка налогового потенциала регионов России, какие экономические процессы должны учитываться и какие уточняющие

коэффициенты должны включаться в его расчет с целью получения наиболее точного прогноза данного показателя в условиях российской действительности. Обозначенные вопросы определяют ряд проблем, лежащих в основе диссертационного исследования.

В области формирования информационной базы оценки налогового потенциала субъектов РФ работали, в частности, Мельник А.Д., Москвин В.Н., Новикова А.И. Основной целью исследований в данном направлении была разработка налогового паспорта региона, однако в настоящий момент вопрос о структуре данного документа, а также составе содержащихся в нем показателей, необходимых для наиболее достоверной оценки налогового потенциала, остается дискуссионным и требует доработки. Кроме того, ранее не ставился в практическом аспекте вопрос о создании единой информационной системы для систематизации и консолидации данных о налоговом потенциале всех регионов страны с целью совершенствования прогнозирования их налогового потенциала.

Факторам, влияющим на формирование налогового потенциала субъектов РФ, уделено большое внимание в работах таких авторов, как Бакинов П.Д., Вишневская Н.Г., Калинина О.В., Окороков Р.В. и др. Ими предложены различные группировки факторов, исходя из разных критериев. Вместе с тем, единой классификации факторов, влияющих на формирование налогового потенциала региона, в настоящее время не существует, что обуславливает необходимость уточнения их перечня.

Наиболее важным и актуальным вопросом также является выявление особенностей и проблем формирования налогового потенциала субъектов РФ с учетом их социального и экономического состояния, а также разработка направлений развития налогового потенциала региона. При исследовании данных аспектов необходимо принимать во внимание и опыт ряда зарубежных стран. Вопросы, связанные с развитием налогового потенциала субъектов РФ, нашли свое отражение, в частности, в трудах Вачугова И.В. и Улыбиной Л.В. В дополнение к проведенным данными авторами исследованиям одним из

наиболее приоритетных направлений развития налогового потенциала должен стать поиск путей регулирования величины налоговых поступлений в регионы страны посредством совершенствования действующего российского налогового законодательства.

Актуальность и необходимость дальнейшего изучения перечисленных проблем обусловили выбор цели диссертационного исследования и его задач.

**Целью диссертационной работы**является решение научной задачи совершенствования системы формирования налогового потенциала субъектов РФ и выявления направлений его развития.

**Задачи исследования. В**соответствии с поставленной целью были выдвинуты следующие задачи исследования:

уточнить понятийный аппарат налогового потенциала региона;

предложить методику выработки критериев классификации налогового потенциала субъектов РФ;

уточнить перечень факторов, влияющих на формирование и развитие налогового потенциала региона;

разработать предложения по развитию методики оценки налогового потенциала субъектов Федерации;

проанализировать налоговую составляющую нескольких регионов-доноров и регионов-реципиентов и выявить особенности и проблемы формирования налогового потенциала субъектов РФ с учетом их специфики;

определить направления развития налогового потенциала субъектов РФ;

предложить пути совершенствования информационной базы оценки и прогнозирования налогового потенциала региона.

**Объектом исследования**выступает формирование налогового потенциала субъектов РФ.

**Предметом исследования**являются методология и методический аппарат формирования налоговых доходов в регионе.

**Методологическая основа исследования.**При подготовке диссертационной работы применены общенаучные методы познания, такие как анализ и синтез, методы диалектики. В процессе обработки информации использовались методы группировки, сравнения, табличного представления данных, а также статистический, абстрактно-логический, графический и экономико-математический методы исследования.

**Теоретическую базу диссертации**составили монографические исследования ведущих ученых в области экономики и экономико-математического моделирования, налогообложения, исследовавших проблемы развития регионов России, формирования и оценки налогового потенциала региона, учебные пособия, материалы научно-практических конференций, диссертации по исследуемой проблематике, публикации в периодических изданиях, статистические данные, а также материалы из сети Internet.

**Информационной базой исследования**являются федеральные и региональные нормативно-правовые акты, данные Росстата, Министерства Финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, Управления ФНС по Республике Бурятия, Министерства экономики Республики, Бурятия, а также органов государственной статистики Республики Бурятия, Республики Башкортостан и Самарской области.

**Область исследования.**Диссертационная работа выполнена в

соответствии с п. 2.9 Паспорта специальностей ВАК (специальность 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит).

**Научная новизна результатов исследования**состоит в уточнении теоретических основ налогового потенциала региона и разработке направлений его развития.

Научная новизна представлена следующими положениями:

приведено уточненное определение налогового потенциала региона, в котором, в отличие от существующих формулировок данного понятия, предложено принимать во внимание обеспечение социально-экономического

развития субъекта РФ, в частности, возможность повышения рентабельности деятельности организаций региона;

предложены и обоснованы следующие виды налогового потенциала региона: действительный, безусловный, ретроспективный, и даны их определения. Разделение налогового потенциала на действительный и безусловный связано с тем, что при оценке данного показателя не всегда представляется возможным учитывать особенности региона. В связи с этим действительный налоговый потенциал — это налоговый потенциал, при определении которого учитываются уровень инфляции, проводимая региональная налоговая политика и иные особенности региона, в то время как под безусловным налоговым потенциалом следует понимать налоговый потенциал, при определении которого конкретные особенности региона учитываться не будут. Ретроспективный налоговый потенциал выделен в рамках классификации по временному признаку, помимо общепринятых текущего и перспективного налогового потенциала, и представляет собой налоговый потенциал, фактически рассчитанный за предшествующий период;

дополнен перечень факторов, влияющих на формирование и развитие налогового потенциала региона, географическим, экспортным и ценовым (ценообразования) факторами, учет которых позволит осуществлять более точный прогноз налогового потенциала субъекта РФ, и обосновано отнесение ресурсного фактора как к внутренним, так и к внешним факторам формирования налогового потенциала региона;

уточнена методика оценки налогового потенциала региона: его расчет общепринятым регрессионным методом на основе валового регионально продукта предложено дополнить показателями, характеризующими уровень развития экономики субъектов РФ (например, среднегодовой численностью занятых в экономике региона), и элементами налогообложения (в частности, эффективной региональной ставкой налога на прибыль организаций), а также

предложено и обосновано при оценке налогового потенциала учитывать уровень банкротства организаций в субъектах РФ;

выделены особенности и проблемы формирования налогового  
потенциала регионов России, основываясь на результатах проведенного  
сравнительного анализа формирования налоговых поступлений в нескольких  
регионах-донорах и регионах-реципиентах (существенная диспропорция в  
развитии субъектов РФ и отсутствие стимула для их саморазвития,  
незначительная доля региональных и местных налогов и налоговых  
поступлений от применения специальных налоговых режимов, а также  
существенная доля «теневой экономики»); аргументирована позиция о  
необходимости усовершенствования действующего российского налогового  
законодательства с целью развития налогового потенциала регионов страны.

**Практическая значимость проведенного исследования**заключается в том, что выводы, предложения и рекомендации направлены на совершенствование системы формирования налогового потенциала субъектов РФ, налогового законодательства России с учетом бюджетных потребностей регионов и информационной базы оценки их налогового потенциала.

Практическую значимость имеют следующие конкретные предложения:

уточнить абзац 4 п. 1 ст. 284 Налогового кодекса РФ следующим  
образом: «Налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего  
зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов  
Российской Федерации может быть изменена для различных категорий  
налогоплательщиков. При этом законами субъектов Российской Федерации  
могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от  
10 до 18 процентов в зависимости от категорий налогоплательщиков и при  
условии заключения инвестиционного соглашения с налогоплательщиком».  
Предложенное изменение позволит устанавливать более льготную налоговую  
ставку по налогу на прибыль для организаций, относящихся к наиболее

приоритетным отраслям экономики конкретного региона, и осуществлять контроль за применением пониженной налоговой ставки;

прописать в части первой Налогового кодекса РФ обязанность налогоплательщика-покупателя получать, а налогоплательщика-поставщика предоставлять покупателю до вступления в договорные отношения определенный перечень документов в целях подтверждения намерений контрагента полностью и своевременно уплачивать налоги. Указанное положение предложено применять в том случае, когда объем предполагаемой сделки превышает 1 млн. рублей. Внесение указанных изменений позволит устранить существующую неопределенность относительно перечня мероприятий, которые налогоплательщики выполняют в рамках проверки своих контрагентов, а также даст возможность налогоплательщикам существенно сократить расходы на судебные разбирательства и направить высвободившиеся средства на развитие производства;

внести изменения в налоговое законодательство, имеющие целью сокращение злоупотреблений при переходе организаций с общего режима налогообложения на специальные налоговые режимы с учетом экономического развития различных регионов с целью увеличения налоговых поступлений в регион без сокращения доли налоговых доходов, получаемых от организаций, применяющих общий режим налогообложения (введение ограничения для применения ЕНВД по объему получаемого дохода и изменение предельно допустимой численности работников для применения специальных налоговых режимов, в частности упрощенной системы налогообложения);

дополнить структуру налогового паспорта субъектов РФ матрицей развития отраслей региона, оценкой текущего и прогнозного (на несколько лет вперед) действительного и безусловного налогового потенциала и наиболее значимыми для конкретного региона факторами и коэффициентами, на основании которых производился расчет налогового потенциала; заменить неполные налоговые паспорта унифицированной формой данного документа; а

также создать единую информационную систему с соответствующей систематизацией и консолидацией на государственном уровне данных, полученных из уточненных по сделанным предложениям налоговых паспортов. Внесение в налоговый паспорт указанных изменений позволит обоснованно планировать налоговые доходы в будущих налоговых периодах, а также предоставит Правительству РФ и министерству экономического развития РФ возможность получать более полную информацию для оценки налогового потенциала регионов страны, выявления скрытых резервов их развития и выработки оптимальных решений по стимулированию внедрения региональных программ.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**Основные положения и результаты исследования были доложены на VI международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь и экономика» в 2009 году в Ярославле, на Международной научно-практической конференции «Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях глобального кризиса» в 2009 году в Саратове, на научно-практических конференциях «Потенциал развития России в XXI веке» и «Формирование новой экономики XXI века» в 2009 году в Пензе.

Изменения в налоговый паспорт региона, предложенные в диссертации, используются Управлением ФНС России по Республике Бурятия, которое дополняет налоговый паспорт, сформированный ФНС России, предложенными автором изменениями. Основные выводы и положения диссертации используются в практической работе Управления ФНС России по Республике Бурятия, способствуют усилению контроля над поступлением налоговых платежей в бюджет Республики Бурятия и применяются при поиске путей дальнейшего развития налогового потенциала Республики.

Основные положения диссертационной работы используются в преподавании дисциплин «Налоги и налогообложение», «Региональные и местные налоги с организаций», «Прогнозирование и планирование в

налогообложении» на кафедре «Налоги и налогообложение» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации».

Использование результатов подтверждено соответствующими справками.

**Публикации.**Основное содержание диссертации изложено в 7 работах общим объемом 4.2 печатных листа, в том числе три статьи объемом 3.2 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК. Работы выполнены без соавторов.

**Структура и содержание работы**обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя 9 параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Работа изложена на 222 страницах машинописного текста, из них 189 страниц основного текста, и содержит 17 таблиц, 20 диаграммы и 3 рисунка. Список литературы состоит из 233 наименований источников.

## Эволюция научных подходов к определению налогового потенциала

В настоящее время в российской экономике наибольшую остроту и актуальность приобретают проблемы налогового устройства. Их обсуждение в различных литературных источниках вызвано в большей степени необходимостью определить дальнейшие шаги экономических реформ в области налогообложения в России, а также в каждом ее конкретном регионе. В связи с этим необходимо определить основные понятия, играющие существенную роль в социальном и экономическом развитии субъектов РФ.

Одной из таких категорий является налоговый потенциал региона. В настоящее время существует несколько подходов к его определению, однако отсутствует какая-либо единая трактовка данного понятия. В связи с этим необходимо проанализировать существующие в отечественной литературе определения налогового потенциала региона и на этой основе дать наиболее оптимальное его определение, а также выявить наиболее практически значимый состав его видов.

Прежде всего следует выяснить, что лежит в основе термина «потенциал». Данный термин (от лат. potential - сила мощь) означает совокупность имеющихся средств, возможностей в какой-либо области1. При этом в теории «потенциал» рассматривают чаще как совокупность ресурсов средств, запасов, реже приводится толкование данного термина как мощь, сила, способность2. При этом термин «потенциал» наделяется указанным смыслом в том случае, если он используется совместно со словом, отражающим объект потенциал которого исследуется, например налоговый потенциал.

При этом, говоря о налоговом потенциале региона, следует исходить из того, что под регионом понимается определенный субъект РФ как часть административно-территориального деления России. Вместе с тем, контроль за реализацией государственных решений, анализ результатов экономического развития страны необходимо вести в масштабе федеральных округов, которые включают в себя сначала определенные экономические районы, а уже в их составе - субъекты РФ.

Учитывая приведенные определения понятия «потенциал» и понятия «регион», необходимо проанализировать различные подходы к определению термина «налоговый потенциал региона», или «налоговый потенциал субъекта РФ».

Следует отметить, что формирование налогового потенциала государства происходит как на уровне страны в целом, так и на уровне каждого конкретного региона, поскольку источником всех социально-экономических процессов являются отдельно взятые субъекты Федерации. В связи с этим, определения налогового потенциала, приводимые большинством авторов, в равной степени могут относится как к определению налогового потенциала страны, так и к определению налогового потенциала региона, однако в последнем случае необходимо учитывать также специфические особенности развития каждого конкретного субъекта РФ.

## Факторы формирования и развития налогового потенциала региона

Формирование и развитие налогового потенциала региона на практике зависит от целого ряда факторов. Фактор (от лат. factor - делающий, производящий) представляет собой существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе или явлении61.

Классифицировать факторы можно по разным признакам и тем самым можно разделить их на основные и второстепенные, объективные и субъективные, общие и частные, внутренние и внешние, постоянные и переменные, количественные и качественные и проч. Вместе с тем, наиболее распространенным критерием является деление факторов на внешние и внутренние.

Проведенный анализ подходов различных авторов к классификации и составу факторов формирования и развития налогового потенциала региона показал, что некоторые внешние и внутренние факторы были схожими по своей сути, другие были описаны в трудах лишь одного автора, а третьи были лишь вскользь упомянуты, хотя, по нашему мнению, заслуживают более пристального внимания.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что общепринятой классификации факторов формирования и развития налогового потенциала региона в настоящее время не существует, что обуславливает необходимость уточнения их перечня, поскольку изучение данных факторов является значимым вопросом в исследовании теоретических основ формирования налогового потенциала субъектов РФ и поиске путей его развития.

Необходимо проанализировать существующие классификации факторов формирования и развития налогового потенциала региона, предложенные рядом отечественных авторов, и на основании данного анализа построить наиболее полную классификацию подобных факторов.

Внешние факторы, определяющие формирование и развитие налогового потенциала субъектов РФ

К внешним факторам формирования и развития налогового потенциала региона относятся факторы, которые задаются извне по отношению к конкретному региону, т.е. оказывают влияние на региональный налоговый потенциал посредством федерального налогового законодательства или обусловлены изначально определенными особенностями региона. В свою очередь конкретный субъект Федерации не может оказывать какого-либо влияния на внешние факторы, однако поскольку они образуют базис для формирования величины налогового потенциала региона, их роль в данном процессе является довольно значимой.

По нашему мнению, следующая классификация внешних факторов, влияющих на формирование и развитие налогового потенциала региона, является наиболее полной (схематично внешние факторы представлены на Рисунке 2 Приложения 4):

## Особенности формирования налогового потенциала региона и основные направления его дальнейшего развития посредством совершенствования налогового законодательства

Учитывая приведенные в предыдущих главах вопросы, связанные с диспропорцией в развитии регионов страны, а также различные аспекты формирования налогового потенциала регионов России, необходимо выявить особенности и проблемы формирования налогового потенциала субъектов РФ и разработать пути его развития.

Одной из основных особенностей формирования и развития налогового потенциала региона является диспропорция в развитии различных субъектов РФ, а также значительная доля безвозмездных поступлений, в том числе дотаций, направляемых из федерального бюджета в регионы на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Предоставление регионам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, по мнению автора, является крайне нерациональным, поскольку регион сначала вынужден перечислять в федеральный бюджет довольно существенную долю доходов, а по прошествии определенного времени получать из федерального бюджета намного большую сумму на покрытие своих расходов. В такой ситуации у регионов фактически отсутствует стимул для саморазвития и стремления производить больше продукции и получать больше собственных налоговых доходов, то есть налогов, на постоянной основе полностью зачисляемых в бюджет, уровень которого в бюджетной системе соответствует уровню зачисляемых налогов в налоговой системе.

Для решения данной проблемы следует обратиться к опыту некоторых западных стран, в том числе США и Канады, в которых государство оказывает существенную поддержку регионам, направляя средства из федерального бюджета на развитие программ, реализуемых в регионе, а не на бюджетное выравнивание, которое в основном имеет место в России и которого зачастую не хватает на компенсацию расходов регионального бюджета, не говоря уже о развитии региона. В то же время в субъектах РФ отсутствует надлежащий контроль за расходованием подобных средств, что подчас приводит к их использованию не по целевому назначению. В результате получаемые из федерального бюджета средства не доходят до конечного получателя данных средств.

Учитывая вышесказанное, использование опыта США и Канады в данном вопросе может оказаться весьма полезным в случае его рационального применения на практике в России. В связи с этим является целесообразным изменить характер средств, направляемых из федерального бюджета в субъекты РФ.

Для комплексного решения данного вопроса необходимо обеспечить направление из федерального бюджета в регион средств исключительно в рамках целевых программ на развитие наиболее отстающих в настоящее время, но перспективных отраслей экономики, а также к онтроль за расходованием получаемых из федерального бюджета средств на уровне региональных властей, в том числе посредством направления в адрес федеральных органов власти детальных отчетов об использовании полученных средств по целевому назначению.