Скоробогатов Александр Александрович. Планирование доходов регионального бюджета : на примере Ростовской области : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Скоробогатов Александр Александрович; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ].- Москва, 2009.- 197 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1306

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО

ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА стр.8-55

1.1. Понятие налогового потенциала и факторы на него влияющие стр.8-19

1.2. Основные подходы к оценке налогового потенциала региона стр.20-46

1.3. Взаимодействие налогового и экономического потенциалов региона.стр.47-55

Глава II. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ КАК ИСТОЧНИКА ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА стр. 56-108

2.1. Анализ динамики и источники роста социально-экономических показателей Ростовской области стр.56-88

2.2. Влияние механизма налогового регулирования на экономику региона стр.89-108

Глава Ш. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА стр.109-172

3.1. Перспективы совершенствования налоговой политики с целью укрепления доходной базы региона стр.109-139

3.2. Планирование налогового потенциала Ростовской области (на основе поправочного

коэффициента на виды экономической деятельности) стр.140-159

3.3. Унификация Налогового паспорта региона стр.160-173

ЗАКЛЮЧЕНИЕ стр.174-183

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУРНЫХ

ИСТОЧНИКОВ стр.184-197

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Проблема эффективности использования бюджетных средств в сфере государственных финансов на федеральном и региональном уровнях остается одной из самых актуальных в российской экономике.

Поскольку Российская Федерация является крайне неоднородной в отношении экономических потенциалов субъектов, входящих в ее состав, что обусловлено, прежде всего, историческими факторами и значительной территориальной рассредоточенностью, у федерального центра возникает необходимость в механизме, позволяющем оценить уровень бюджетной обеспеченности регионов, с одной стороны и налоговые возможности регионов с другой. Проблема оценки эффективности использования бюджетных средств особую значимость приобретает на субфедеральном уровне.

Наращивание налоговых доходов региональных (местных) бюджетов является важной задачей налоговых реформ, поскольку увеличение налогового потенциала во времени воплощается в прирост доходов в масштабах национальной экономики, а рост доходов, в свою очередь, является предпосылкой реализации расходных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, налоговые поступления, формирующие бюджет, определяют ресурсы воспроизводства собственности, доходов, экономического потенциала в целом, а значит, и уровень налоговых поступлений будущих периодов в регионах.

Между тем, в современных условиях наблюдается существенная разбалансированность налоговых отношений и отношений собственности, выражающаяся в том, что налоговые отношения не ориентированы на содействие процессам воспроизводства капитала хозяйствующих субъектов. Существующая система межбюджетного регулирования не располагает региональные власти к проведению реальной оценки собственного налогового потенциала территорий. Проводимые реформы по совершенствованию межбюджетных отношений до настоящего времени не дали ощутимых результатов по формированию стимулов к развитию налогового потенциала регионов и росту собираемости налогов. В

связи с этим необходимо дальнейшее развитие и совершенствование методики оценки налогового потенциала, а также осуществление поиска новых форм использования ее результатов, что, в свою очередь, ставит перед экономической наукой задачи, связанные с1 уточнением реального налогового потенциала субъектов Российской Федерации.

**Степень научной разработанности проблемы.**

Среди зарубежных авторов, заложивших фундамент науки о налогах, следует отметить У. Петти, Д. Рикардо, А. Смита, А. Маршалла, Ж. Сэя, а также представителей более поздних школ - Дж. Кейнса, А. Лаффера, Гр. Мэнкью, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица, К. Макконелла, С. Брю и других.

Теоретические основы в области разработки налоговой политики государства, структурные характеристики и роль налоговой системы исследованы в фундаментальных трудах отечественных экономистов Л.А. Дробозиной, В.И. Макарьевой, Л.П. Окуневой, Л.П.Павловой, В.Г. Панскова, С.Г. Пепеляева, В.М.Пушкаревой, М.В. Романовского, А.А. Тривуса, Д.Г. Черника.

Исследования в области налогов и налогообложения проведены в работах И.В. Горского, В.М. Пушкаревой, С.Д.Шаталова. Проблемы налогового администрирования рассмотрены в работах А.В. Аронова, В.А. Кашина, В.А. Красницкого, О.А. Мироновой. К вопросам формирования налогового потенциала обращались М.Л. Бишенов, О.В. Врублевская, И.В. Горский, Л.В. Дуканич, А.Л. Коломиец, А.Б. Паскачев, Ф.К. Садыгов, М.Н. Шалюхина и другие.

Проблемы бюджетного федерализма и реформирования межбюджетных отношений исследованы в работах таких ученых, как О.В.Богачева, Т.В. Грицюк, А.Г.Игудина, М.В. Кириченко, В.Н.Лексина, И.В. Подпориной, Е.В.Пономаренко, В.М. Родионовой, В.М. Христенко, А.Н. Швецова.

Вместе с тем, ряд аспектов остался неразработанным. До настоящего времени дискуссионной остается трактовка понятия «налоговый потенциал». По-разному оцениваются и прогнозируются налоговые поступления как в региональные (местные), так и в федеральный бюджеты. Проблемы повышения эффективности налоговой политики и ее адекватности социально-экономической динамике и внедрения современных подходов к налоговому администрированию требуют

дальнейших научных исследований. Таким образом, недостаточная разработанность проблемы формирования налогового потенциала, а также методов его количественной оценки предопределили актуальность, цель и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования**состоит в планировании доходов регионального бюджета и выявлении основных источников наращивания налогового потенциала субъекта РФ для совершенствования на данной основе налоговой политики региона.

Для достижения цели в работе определены следующие **задачи:**

исследовать концептуальные основы, экономическое содержание налогового потенциала и определить факторы, влияющие на его формирование;

изучить теоретические концепции и методические подходы к оценке и формированию налогового потенциала и на его основе осуществить сравнительный анализ различных методических подходов с точки зрения возможности их применения на практике;

проанализировать основные социально-экономические особенности развития Ростовской области;

оценить влияние механизма налогового регулирования на экономику региона;

выработать основные направления совершенствования налоговой политики региона с учетом прогнозирования налогового потенциала региона.

**Объект исследования.**Объектом диссертационного исследования является процесс управления формированием и развитием налогового потенциала Ростовской области как субъекта Российской Федерации.

**Предмет исследования.**Предметом исследования является совокупность отношений, возникающих между федеральным, региональными и местными бюджетами в области формирования доходных источников на основе количественной оценки налогового потенциала региона.

**Научная новизна**выполненного исследования заключается в следующем:

определена целесообразность рассмотрения понятия «налогового потенциала» в двух аспектах: а) в качестве абстрактной финансовой категории -

как суммы налоговых доходов, возможных к получению, и величины вновь созданной стоимости в условиях оптимального налогообложения через определение конечного источника налогообложения и-доли налогового изъятия; б) как элемента расчета финансовой основы межбюджетных отношений;

обоснована необходимость совершенствования налоговой политики региона в рамках «концепции сбалансированности налоговых ставок и налоговой базы «регион-центр», через унификацию налоговых ставок применяемых налогов, повышение эффективности и нейтральности налоговой системы за счет внедрения современных подходов к налоговому администрированию, оптимизации применяемых налоговых льгот и освобождений на региональном уровне с целью содействия поступательной динамике социально-экономического развития;

аргументирована целесообразность пересмотра методологии расчета индекса налогового потенциала, основанной на фактических поступлениях налоговых доходов без учета сумм недоимки в разрезе уровней бюджетной системы, применение которой способствует ограничению стимулов регионов-реципиентов к более объективному учету собственного налогового потенциала и их слабой заинтересованности в изыскании внутренних резервов;

предложена усовершенствованная методика оценки налогового потенциала, учитывающая структуру экономики Ростовской области и скорректированная на сумму недоимки по видам экономической деятельности региона в бюджетную систему Российской федерации, что позволяет выявить реальный налоговый потенциал региона исходя из действующего налогового законодательства;

разработан прогноз налогового потенциала Ростовской области на основе поправочного коэффициента на структуру экономики региона, позволяющий скорректировать распределение бюджетных средств и снизить фискальную нагрузку по федеральным трансфертам на федеральный бюджет Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Основные положения и выводы диссертационного исследования имеют практическую направленность и доведены до конкретных рекомендаций по разработке прогнозов налоговых

поступлений в территориальные бюджеты на примере Ростовской области. Основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы для совершенствования применяемых методик оценки налогового потенциала регионов.

**Апробация полученных**в ходе **диссертационного исследования результатов.**Основные выводы и предложения диссертационной работы докладывались и обсуждались на ряде международных конференций: международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития экономики России», 2007; международной научно-практической конференции «Социально-экономические приоритеты развития России», 2008; международной научно-практической конференции «Россия в экономических системах всемирного хозяйства: общее и особенное», 2008.

Выдвинутые в ходе исследования предложения и основные результаты работы используются в практике составления прогнозов налоговых поступлений в региональный бюджет Ростовской области.

Теоретические выводы могут быть применимы в учебном процессе при разработке программ учебных курсов по дисциплинам специальностей: «Налоги и налогообложение» и «Финансы и кредит».

Различные аспекты исследуемой проблемы нашли отражение в научных статьях автора. Всего по теме исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 3,2 п.л.

## Понятие налогового потенциала и факторы на него влияющие

Понятие и оценка налогового потенциала достаточно новы, хотя практическая их составляющая имеет глубокие исторические корни.

С оценкой налогового потенциала приходилось сталкиваться в историческом аспекте и в прошлые столетия. Потребность в оценке налогового потенциала возникала периодически в силу очередных хозяйственных преобразований. Способы совершенствовались. Татары в XIII веке на порабощенных русских землях вели счет по дымам, отсюда налог на дым. В начале XVII века, с окончанием «смутного времени», с усилением потребности устройства хозяйственной жизни и удовлетворения финансовых нужд государства, на Земском соборе в 1619 г. было принято постановление, в силу которого в 1620-х гг. проведена «общая перепись тяглого населения в государстве с целью привести в известность и устроить его податные силы».[24,с.207] Поскольку именно тяглое население составляло основную налогооблагаемую базу, то цель переписи - определение налогового потенциала в Московском государстве XVII века.

В российской финансовой науке новые понятия, которые раньше не использовались, стали вводится в обиход в 90-х годах с переходом к рыночной экономике. К числу таковых относится и понятие «налоговый потенциал». Использование этого понятия было обусловлено практическими потребностями, связанными с необходимостью выработки методики выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов.

Поскольку Российская Федерация является крайне неоднородной в отношении экономических потенциалов субъектов, входящих в ее состав, и это обусловлено, прежде всего, историческими факторами, а также большой территориальной разбросанностью, у федерального центра возникает необходимость в механизме, позволяющем оценить уровень бюджетной обеспеченности регионов, с одной стороны, а с другой стороны, оценить налоговые возможности регионов. Эти возможности стали оцениваться через показатель налогового потенциала региона.

Существовавшая ранее и существующая ныне система межбюджетного регулирования создает условия, при которых регионам выгодна заниженная оценка их налоговых потенциалов. Проводимые реформы по совершенствованию межбюджетных отношений не дали ощутимых результатов по формированию стимулов к развитию налогового потенциала регионов и росту собираемости налогов. Переход на новую систему распределения финансовой помощи из федерального бюджета, решил ряд проблем в данной области, однако необходимо дальнейшее развитие и совершенствование не только методики оценки налогового потенциала, но и поиск новых форм использования ее результатов.

Все это повышает актуальность исследований, связанных с разработкой концептуальных, методологических и оценочных подходов к объективной оценке налоговых потенциалов регионов. Это обстоятельство ставит перед экономической наукой задачи, связанные с уточнением понятийного аппарата, ориентированного на региональный уровень.

В экономической литературе используются такие понятия, как «социально-экономический потенциал», «экономический потенциал», «финансовый потенциал», «налоговый потенциал», которые в той или иной степени характеризуют эффективность использования ресурсов. Все эти экономические категории могут быть отнесены к тому или иному объекту, в частности, к стране (государству), отдельной территории, региону, предприятию, что оказывает влияние на интерпретацию этих понятий. Безусловно, характеристика сущности вышеозначенных категорий зависит от уровня на котором они рассматриваются, однако, на наш взгляд, их объединяет то, что ключевым в их понимании является определение слова «потенциал». Вместе,с тем, чтобы оперировать понятием налоговый потенциал, остановимся на его определении и видах. [136, с.85]

До сих пор в научной литературе нет единого определения налогового потенциала. Ряд авторов под налоговым потенциалом понимает максимально возможную сумму поступлений налогов в условиях действующего законодательства или максимальную сумму начислений этих налогов. [148, с.86]

С таким пониманием трудно согласиться. Данная оценка не отвечает требованиям обеспечения воспроизводственного процесса. Цели изучения налогового потенциала шире. Налоговый потенциал можно исследовать с разных позиций, исходя из разных условий, и его параметры не должны отождествляться с максимальной величиной.

В отечественной литературе налоговый потенциал чаще всего связывается с решением проблем объективной оценки уровня необходимой финансовой помощи регионам. Исходя из этого, традиционно сложилось понимание налогового потенциала как максимальной суммы налоговых доходов бюджета при существующем составе и структуре налоговых баз в соответствии с действующим законодательством в определенный момент времени. Такая трактовка налогового потенциала, по нашему мнению, отражает его фактическое состояние в определенный момент времени без учета перспектив его развития, то есть не учитывает потенциальные возможности налоговых баз.

Исследуя природу налогового потенциала, необходимо принять во внимание существенное замечание И.В. Горского: он подчеркивает, что понятие налогового потенциала можно рассматривать в двух аспектах: в качестве «абстрактной финансовой категории, выражающей некую оптимальную сумму налоговых сборов (оптимальное налоговое бремя) в условиях какой-то идеальной для конкретного региона налоговой системы, и как элемент расчета финансовой основы межбюджетных отношений, всегда существующих в реальной системе налогов» [101]

С этим замечанием можно согласиться, поскольку изучение литературы по вопросам налогового потенциала показало, что некоторые авторы рассматривают налоговый потенциал с точки зрения экономики и государства в целом, то есть с общетеоретических позиций, а некоторые с точки зрения решения проблем межбюджетного регулирования, то есть в более узком смысле.

## Анализ динамики и источники роста социально-экономических показателей Ростовской области

Ростовская область входит в состав Южного федерального округа Российской Федерации и занимает выгодное географическое положение, которое характеризует регион как «ворота Северного Кавказа».

В состав Ростовской области входят 42 района, 15 городов областного подчинения, 7 городов районного подчинения, 37 рабочих поселков. Административный центр Ростовской области — город Ростов-на-Дону с населением свыше 1 млн. человек, в 2003 году город приобрел дополнительное политическое и экономическое значение как столица Южного федерального округа. Территория области составляет 101,0 тыс. кв.км или 0,6 % территории России.

Ростовская область одна из наиболее многонаселенных в России, население региона составляет 4276 тыс. чел., плотность населения - 42,4 человека на 1 км" . При этом населения в трудоспособном возрасте из общей численности составляет 2662,4 тыс. чел., т.е. 62,3%.

Ростовской области, связанные с присутствием развитого научно-образовательного комплекса, в настоящее время не способствуют решению демографических проблем. В результате теряется трудовой потенциал, если не изменить тенденцию в миграционных процессах, то трудовые ресурсы области будут сокращаться.

Проанализируем основные показатели, характеризующие уровень и качество жизни населения. Среднедушевые доходы населения превышали среднедушевые расходы в среднем за 2004-2007 гг. в 1,3 раза, за 2006-2007 гг. - в 1,25 раза, поэтому в целом доходы населения можно охарактеризовать как низкие. Реальные денежные доходы в процентах к предыдущему году за период 2004-2007 гг. растут, но темпы роста снижаются ежегодно. Величина среднемесячной заработной платы близка к среднедушевым доходам, т.е. значительному росту денежных доходов способствовал, в первую очередь, рост среднемесячной заработной платы.

## Перспективы совершенствования налоговой политики с целью укрепления доходной базы региона

Одно из основных условий формирования налогового потенциала региона - это осуществление рациональной налоговой политики. Для укрепления доходной базы региона необходимо разрешить задачу рационализации и адаптации налоговой политики в регионе к социально-экономическому развитию обслуживаемой территории.

На сегодняшний день согласно действующего в РФ Налогового Кодекса к региональным налогам отнесены транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес; к местным налогам -налог на имущество физических лиц, земельный налог. Рассмотрим особенности формирования основных региональных и местных налогов, действующих на территории Ростовской области, чтобы осветить перспективы совершенствования налоговой политики региона в целом.

С 1 января 2003 года вступила в силу глава 28 Налогового кодекса РФ «Транспортный налог». Новый налог введен вместо ранее существовавших налога с владельцев транспортных средств и налога на пользователей автодорог.

Транспортный налог установлен законом Ростовской области от 18 сентября 2002 г. №265-ЗС «О транспортном налоге» согласно главе 28 Налогового кодекса РФ и действует на территории Ростовской области с 1 января 2003 г. Налогом облагаются все транспортные средства, включая автомобили, мотоциклы, самолеты, яхты, моторные лодки, баржи и т.д. Налоговой базой в зависимости от типа транспортного средства являются единицы мощности двигателя, силы тяги (для реактивных самолетов) или вместимости (для несамоходных судов). В пункте 2 статьи 358 Кодекса перечислены транспортные средства, которые освобождаются от налога. Подпункт 2 выводит из - под налогообложения легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 л.с, полученные или приобретенные через органы социальной защиты населения.

В регионе предусмотрены дополнительные льготы для инвалидов, Героев СССР и Российской Федерации, Героев труда, общественных объединений указанных категорий граждан, участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Также имеют льготы государственные предприятия, осуществляющие обслуживание, ремонт и строительство территориальных дорог.

Порядок уплаты налога для физических лиц и организаций отличается: организации уплачивают его самостоятельно, ежеквартальными авансовыми платежами с перерасчетом по итогам года; физические лица на основании уведомления налоговых органов до 1 июля уплачивают налог за прошедший год и авансовый платеж текущего года одновременно.

Количество транспортных средств возросло в 2006-2007 гг. на 60822 ед., количество транспортных средств по которым начислен налог к уплате также выросло - на 102 319 ед., следовательно, снижение темпов роста суммы налога происходит по причине роста задолженности и плохой собираемости, т.е. по неэффективной работе налоговых органов в данном направлении. Об этом свидетельствует и то, что начисление налога не охватывает полностью объекты налогообложения, содержащиеся в базах данных налоговых органов (в 2006 г. налог был начислен по 87,5%, в 2007 г. - 92%). Таким образом, по транспортному налогу существуют резервы увеличения поступлений, устранение которых напрямую зависит от усилий налоговых органов. Существует и резерв, связанный и с тем, что рост налоговой базы будет происходить и в дальнейшем, поскольку наличие у граждан и организаций транспортных средств возрастает из года в год. Кроме того, мы считаем, целесообразно воздействовать на поступления средств по транспортному налогу и через выравнивание в сторону повышения ставок налога в субъектах РФ, сходных по социально-экономическому развитию. Сегодня в разных регионах РФ за одинаковый автомобиль ставка налога различна. Изменение ставок в сторону увеличения, несомненно, приведет к росту поступлений транспортного налога в областной бюджет, учитывая, что по данному налогу в Ростовской области уже отлажена информационная база и, следовательно, налажен учет налогоплательщиков и автомобилей в их собственности. При этом следует подчеркнуть, что основное налоговое бремя будет возложено на владельцев отечественных автомобилей.