Андрющенко Светлана Николаевна. Пути расширения региональной налоговой базы в рыночной экономике современной России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 196 c. РГБ ОД, 61:05-8/285

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ 11

1.1. Эволюция научных подходов к формированию налоговой базы. .... 11

1.2. Цели и принципы развития налоговой базы 34

1.3. Факторы, влияющие на развитие налоговой базы 59

Глава 2. МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ РАСШИРЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 90

2.1. Формы воздействия на развитие региональной налоговой базы 90

2.2. Взаимосвязь совершенствования налоговой базы и развития инвестиционной деятельности 118

2.3. Принцип построения механизма совершенствования региональной налоговой базы в развивающейся рыночной экономике 135

Заключение 153

Библиография 158

Приложения 173

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. На этапе вступления в XXI век Россия в целом преодолела наиболее острые последствия финансового кризиса 1998 г. и сейчас ключевыми задачами государственного управления в налоговой сфере, наряду с наращиванием налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, становятся также создание благоприятного налогового климата для роста производства и инвестиций, для увеличения доходов и занятости населения.

Для решения этих сложных задач необходимо выявить и макси-мальноиспользовать все имеющиеся резервы и возможности совершенствования налогового законодательства, инновационной и инвестиционной политики государства, развивать добросовестную конкуренцию в реальном секторе экономики, стимулировать инновационную деятельность и внедрение новых технологий в производственные процессы. Все. это определяет научный и практический интерес к налоговым инструментам воздействия на экономику, где особое место принадлежит исследованию экономической основы налогообложения — налоговой базы, а также в связи с недостаточностью разработанности данной проблемы в трудах российских экономистов.

Основой развития региональной налоговой базы является увеличение объемов производства, прибыли, стоимости имущества, фонда оплаты труда и доходов работников ключевых отраслей экономики региона.

Доминирование налогов в доходной части бюджетов всех уровней, длительный путь, который прошли налоговые системы зарубежных стран в своем развитии, переходный характер российской налоговой системы -все это актуализирует необходимость становления теоретического подхода к анализу содержательно-структурных основ налоговой базы, ее специфики в реформируемой экономике, определение проблем ее разви-

тия и выработку путей их разрешения, тем более, что российской экономике свойственно нечеткое определение способов государственного стимулирования привлечения инвестиций и инноваций в реальный сектор экономики, недостаточная теоретическая и практическая проработка проблем формирования налоговой базы и перспектив ее расширения.

Поэтому исследование взаимосвязи налогового стимулирования инвестиций и роста налоговой базы является важным путем ее совершенствования. Для комплексного объединения усилий различных органов государственного управления в регионе, в том числе налоговых, необходима схематизация механизма регулирования его налоговой базы.

Степень разработанности проблемы. Начало формированию классической теории налогообложения положили Смит А., Вагнер А., Риккардо Д. и другие зарубежные ученые. В России основы финансовой науки представляют классики Озеров И., Тургенев Н., Янжул И. и др. В современной экономической литературе все большее внимание уделяется вопросам развития российской налоговой системы. Этому посвящены труды Бобылева Ю., Емельянова М., Паскачева А., Панскова В., Павловой Л., Пенькова Б., Мишина В., Садыгова Ф., Иванова Р., Черника Д., Шаталова С, Юткиной Т. и др.

Немаловажное значение также имеет накопленный за рубежом опыт исследования проблем налоговой системы в работах: Коллман В. (Collman V.), Дофф Г. (Doff G.), Форрест Л. (Forrest L.) и др.

Вместе с тем, теоретические основы регулирования налоговой базы, в особенности на региональном уровне, и практические формы их реализации остаются все еще недостаточно изученными. Поэтому актуальность отмеченных выше проблем обусловили выбор темы диссертационного исследования и его основные направления.

Целью диссертационной работы является изучение, анализ и обобщение научных подходов и практики, формирование концепции развития региональной налоговой базы, а также разработка предложений по

ее совершенствованию и расширению. В соответствии с целью исследования в работе поставлены следующие **задачи:**

выявить и оценить факторы, влияющие на изменение структуры и размеров налоговой базы региона;

раскрыть пути влияния различных процессов, протекающих **в**реформируемой экономике, на развитие ее налоговой базы;

выделить региональный уровень исследования налоговой базы, раскрыть его специфику в российских условиях;

- предложить формы воздействия на налоговую базу с целью ее  
развития и роста налоговых доходов в регионе;

-. показать направления, в которых прослеживается взаимосвязь совершенствования региональной налоговой базы и инвестиционной деятельности, реализуемые на региональном и федеральном уровнях;

выявить зависимость между целями, формами и ожидаемыми результатами регулирования налоговой базы;

сформулировать и обосновать выводы и предложения по развитию и совершенствованию налоговой базы региона.

**Объектом исследования**являются налоговая база региона, как составная часть налогового потенциала страны, проблемы ее расширения и развития с учетом условий реформирующей российской экономики.

**Предметом исследования**являются экономические **и**налогово-бюджетные отношения, определяющие условия, характер **и**пути развития налоговой базы субъекта РФ (на примере Кемеровской области).

**Методология**исследования базируется на системно-структурном анализе. С его помощью экономические процессы и финансовые взаимоотношения, связанные с развитием налоговой базы, рассматриваются как цельное явление, находящееся в тесной взаимосвязи с реформированием экономики. В исследовании использованы также конкретно-исторический метод, методики анализа статистических данных, экспертных оценок.

Теоретическую основу диссертации составили исследования российских и зарубежных ученых и практических работников в области изучения проблем развития налоговой системы, администрирования бюджетных доходов, инвестирования в рыночной экономике. В работе использованы законодательные и нормативные акты по, а также материалы научных конференций и периодических изданий. Информационно-статистическую базу исследования составили материалы МНС РФ, Госкомстата России, материалы Администрации Кемеровской области.

Научные результаты, полученные лично автором и их новизна, состоят в том, что:

1. Уточнено содержание понятий «налоговый потенциал», «налоговая база», «совокупные налоговые ресурсы», показана их взаимозависимость с ключевыми экономическими показателями. Налоговая база экономики определена автором, как совокупность экономических взаимоотношений, связанных с накоплением капитала, распределением доходов, производительных сил труда, имущества и земли. Налоговой потенциал в этой трактовке определяется уровнем собираемости налогов по основным группам налогоплательщиков, эффективностью мер по соблюдению налоговой дисциплины, возможными мерами по стимулированию налогоплательщиков, и оценивается суммой налоговых поступлений.
2. Определены основные формы взаимосвязей российских реформ с развитием налоговой базы страны и регионов, такие как: несовершенство налогового законодательства; зависимость значительной части налоговой базы от инфляции; увеличение числа налоговых правонарушений; высокую долю теневой экономики и неучтенной налоговой базы; недостаточность принимаемых государством мер по налоговому противодействию оттока капитала за рубеж.
3. Предложены конкретные подходы и методы, направленные на совершенствование налогового администрирования, повышение собираемости налогов и, как следствие, рост налоговых поступлений в бюджеты. Важными

аспектами такого подхода являются: информатизация налогообложения; формирование единого общегосударственного Реестра налогоплательщиков; объединение, на основе налогового, всех видов государственного учета физических лиц, (включая паспортный учет); передача по опыту Франции налоговым органам функции регистрации и учета объектов недвижимости (включая земельный кадастр), единого государственного депозитария по ценным бумагам, имеющим официальную биржевую котировку; концентрация учетной, счетной и контрольной работы налоговых органов в крупнейших национальных центрах обработки данных; распространение электронных форм работы с налогоплательщиками в режиме он-лайн.

1. Разработаны конкретные предложения по расширению налоговой базы за счет развития минерально-сырьевого комплекса и малого бизнеса. В частности, предложено, используя мировой опыт, перейти на факторные платежи с производителей сырья, такие как бонусы, ренталс, роялти, а также рассмотреть возможность введения специального «энергетического акциза». Рассмотрена взаимосвязь между государственным стимулированием развития малого бизнеса и формированием налоговой базы региона и обозначены пути активизации участия малых предприятий в формировании региональной налоговой базы.
2. Предложен механизм составления «налогового паспорта», основанный на финансово-экономических показателях, используемых для расчета налоговой базы и расчета «совокупных налоговых ресурсов» региона, заключающийся в оценке максимума налоговых поступлений в регионе при использовании его налоговой базы с максимальной эффективностью (на примере Кемеровской области).

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**— Обоснование теоретической и экономической сущности, а также фискального значения налогового потенциала и налоговой базы (страны, региона). Автор отмечает, что уровень развития налоговой базы во многом определяется не только финансовыми взаимоотношениями субъектов

в рамках налоговой системы, но и развитием производства, инвестирования, эффективным уровнем администрирования бюджетных доходов. Структура налоговой базы складывается под влиянием источника налогообложения, налогового потенциала, налоговой политики и отраслевой

специфики.

Предложение о необходимости использовать показатель «совокупных налоговых ресурсов» (СНР) региона, так как для оценки перспектив развития налоговой базы одного ВРП недостаточно по причине значительных структурных расхождений между долями различных отраслей в нем и в общей массе налоговых платежей. Показатель СНР предлагается определять как сумму фактических налоговых поступлений за отчетный период, плюс суммы задолженности, пеней и санкций, а также выпадающих бюджетных доходов и потерь в результате представления льгот за тот же отчетный период (на примере расчета по Кемеровской области).

Аргументацию о том, что одним из перспективных и значимых источников расширения региональной налоговой базы является развитие ма-лого бизнеса. Особенно важным и перспективным автор считает развитие инновационного аспекта деятельности малого бизнеса, повышение конкурентоспособности производимой продукции, содействие государства в распространении передовых технологий (создание бизнес-инкубаторов и технопарков, региональных научно-исследовательских центров, предоставление земельных участков, налоговые льготы на расходы на НИОКР и т.п.).

Вывод о том, что масштабное привлечение инвестиций в российскую экономику следует рассматривать как направление увеличения производства, освоение конкурентоспособности продукции и расширения налоговой базы. Среди перспективных форм инвестирования в регионе с высокой степенью концентрации промышленного производства, как Кузбасс, автор выделил лизинг и соглашения о разделе продукции (СРП).

**9**Для более широкого применения инвестиций необходима государственная целевая программа, определяющая стратегию инвестиционного развития **и**вложения государственных средств (включая средства Пенсионного фонда), внесение изменений в Налоговый кодекс.

**Практическая значимость работы**заключается в том, что реализация обозначенных в работе рекомендаций **и**выводов позволит решить проблемы дальнейшего реформирования финансовых взаимоотношений в российской экономике, развития налоговой системы и разработке теоретических основ экономики. Результаты исследования могут быть использованы **и**реально применяются в процессе развития и совершенствования налоговой базы региона, для решения задач повышения налоговых доходов бюджетной системы, в целях стимулирования **и**налогового регулирования инвестиций **и**инновационных процессов. Отдельные положения из диссертационного исследования могут быть использованы в.качестве ориентиров для дальнейшего совершенствования нормативных актов субъектов РФ.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе вузов по специальностям «финансы и кредит», «налоги и налогообложение», в программах повышения квалификации государственных служащих, а также научно-исследовательской работе по указанным проблемам.

**Апробация результатов исследования**осуществлена во время обучения и стажировки в Университете Саскачевана (Канада) по специальной программе «Государственное управление в сфере налогов» (2002 г.), на III и IV межрегиональных научно-практических конференциях «Эффективная налоговая система — основа развития экономики» (Барнаул, 2002, 2003 гг.); на конференции «Финансово-экономическая самодостаточность регионов. Опыт, проблемы, механизм обеспечения» (Ке-

**10 мерово, 2003 г.), проблемной группе кафедры конкретной экономики и финансов РАГС. Результаты исследования были использованы автором при разработке Налогового паспорта Кемеровской области на 2003 и 2004 гг. По теме исследования автором опубликовано 7 работ общим объемом 2,2 п.л.**

## Эволюция научных подходов к формированию налоговой базы

Основным источником доходов современного государства являются налоги. Исторически налоги вышли на первое место по мере падения финансового значения двух других источников государственных доходов: доменов — государственного имущества, приносящего доходы казне (земельные угодья, лесные и водные ресурсы, природные ископаемые, и т.д.), и регалий (фискальных монополий) — видов деятельности и производств, в отношении которых государство устанавливает свои исключительные права в целях извлечения дополнительных доходов (среди них сейчас наиболее заметны почтовая служба, железные дороги, портовое хозяйство и денежно-эмиссионная деятельность)1.

В соответствии с этим в современной финансовой науке особое значение приобретает изучение и анализ налоговых источников пополнения бюджета, который включает в себя исследование форм налогов (и их соотношения в рамках налоговой системы страны) и оптимальной величины общих налоговых сборов, которые, с одной стороны, обеспечивали бы удовлетворение всех основных потребностей деятельности государства, и, с другой стороны, не создавали бы препятствий и не выступали бы тормозом на пути экономического развития страны..

Всякий налог определяется совокупностью его элементов, основными из которых являются: объект налога, налоговая база и налоговая ставка.

Теоретические основы для определения этих элементов налога были разработаны еще в XVTII-XIX вв. В соответствии с этим под объектом налога обычно понимается материальный предмет (движимое или недвижимое имущество, совокупность товаров, отдельный товар, и т.д.) или определенные действия (сделки) по передаче, продаже, обмену, вывозу, и т.д. соответствующего материального предмета. При этом приращение частного имущества лица, выражающееся в виде полученной им экономической выгоды (в денежной или натуральной форме), выделяется в виде особого объекта обложения — дохода.

В начале XX века на первые позиции в складывающейся на основе рыночного хозяйства налоговой системе выходят подоходные налоги с граждан и предприятий. Первый опыт подоходного обложения был осуществлен в Англии. Прообраз современного подоходного налога был введен в этой стране в 1798 г. из-за необходимости финансирования войн против Наполеона — в виде особого налога на роскошь. В 1802 г. правительство под давлением богатых собственников вынуждено было отменить этот налог, но уже в 1803 г. резкий рост военных расходов заставил власти вновь вернуться к подоходному налогообложению, правда, уже в модернизированной форме. По новому закону объектом обложения были определены совокупные доходы граждан, разделенные на 5 отдельных категорий (видов) доходов. Для каждой такой категории дохода (шедулы) устанавливались особые правила определения объекта обложения и исчисления налоговой базы.1

## Цели и принципы развития налоговой базы

Как уже отмечалось, «налоговый потенциал» каждой страны зависит, в первую очередь, от ее размеров и степени экономического развития. «Налоговая база» для данной страны, как категорийное понятие, прямым причинно-следственным образом зависит от ее «налогового потенциала», но на ее размеры и динамику развития значительное воздействие оказывают такие субъективные факторы, как состав, структура и содержание отдельных частей и звеньев налоговой системы этой страны и достигнутый (и поддерживаемый) в этой стране качественный уровень управления налоговым процессом и ее налоговой системой в целом.

Первый фактор объединяет в себе такие направления деятельности государственной власти, как утверждение и соблюдение определенных принципов налогообложения, формулирование и проведение целенаправленной налоговой политики, разработка и совершенствование налоговых законов.

Второй фактор включает в себя такие направления, как определение общей структуры и иерархии налоговых органов, организация налогового процесса в стране в целом и на уровне ее административно-территориальных подразделений, организация работы с налогоплательщиками по конкретным видам налогов, использование различных методов налогового контроля и поддержания общей налоговой дисциплины в стране, и т.д.

Формирование и развитие «налоговой базы» каждой страны определяется совокупностью ее исторических, политических, экономических, социальных и других особенностей. При этом на каждом конкретном этапе развития данной страны состав и размеры ее «налоговой базы» зависят от принятой в ней социально-политической доктрины и ее экономического устройства (социально-экономического строя).

В современных демократических государствах, придерживающихся принципов рыночной экономики и социальной ответственности, управление налогово-бюджетной деятельностью разделено между двумя ветвями государственной власти. Общие нормы и правила, определяющие сбор налогов и расходование полученных финансовых ресурсов, устанавливаются органами законодательной власти (парламентами, законодательными собраниями, и т. д.) — в форме общего законодательства о налогах и ежегодных бюджетных законов, а исполнение этих законов передается в ведении исполнительной власти (центрального или федерального правительства, региональных и местных органов власти). При этом конкретную работу по сбору налогов для всех звеньев бюджетной системы осуществляют специализированные налоговые органы. От последовательной, слаженной и согласованной работы всех этих органов и звеньев «государственной машины» зависит формирование и накопление централизованных финансовых ресурсов, обеспечивающих удовлетворение общественных потребностей в каждой стране.

## Формы воздействия на развитие региональной налоговой базы

Важным аспектом регулирования региональной налоговой базы в российской экономике выступает активизация региональных факторов ее расширения, направленных на совершенствование перераспределения доходов между фирмами, населением и государством, на увеличение выпуска продукции и стоимости имущества в регионе.

Активизация региональных факторов развития налоговой базы позволяет решать задачи такие, как повышение финансовой автономии регионального бюджета за счет роста сбора налогов, более широкое использование не только фискальной, но и инвестиционной, инновационной функций налогообложения.

Данные задачи отражают основные проблемы развития бюджетных взаимоотношений, налоговой базы, финансовой стороны деятельности органов регионального управления и местного самоуправления, рассмотренных в работах ряда исследователей1. К основным нерешенным проблемам здесь можно отнести отсутствие четкого разграничения сфер финансирования средствами бюджетов различных уровней, отклонение фактических показателей исполнения бюджета от запланированных из-за слабости эффективного бюджетного планирования в регионе.

К проблемам развития налоговой базы российских регионов можно также отнести неконсолидированность внебюджетных средств государственных организаций в региональном бюджете, а также наличие его планового дефицита и увеличение задолженности по выплатам долговых обязательств регионов и муниципалитетов.

Давая определение налоговой базы региона, следует учитывать, что в зарубежной практике она часто ассоциируется с «налоговым потенциалом» (в его фискальном, но не общеэкономическом понимании). Например, согласно терминологии, применяемой в работе Всемирного банка, «налоговый потенциал» — это «способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений» (но не фактическая сумма поступлений как таковых)1. Следовательно, по терминологии Всемирного банка к «налоговому потенциалу» региона или органа местной власти относится налоговая база (по всей совокупности налогов), которая находится в пределах компетенции региональных или местных органов государственной власти.

Соответственно, «налоговый потенциал» каждого конкретного налога будет означать максимально возможную за определенный период сумму поступлений по данному налогу, исходя из установленных законодательством налогооблагаемой базы и ставки. Отсюда мы видим, что развитие налоговой базы региона предполагает процесс достижения максимально возможного ее размера, определяемого производительными силами с одной стороны, и существующей системой налогообложения, с другой стороны.