Кузнецова Людмила Николаевна. Формирование и приоритеты развития налогового потенциала субъекта Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Саратов, 2007 197 с., Библиогр.: с. 176-188 РГБ ОД, 61:07-8/4862

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Социально-экономическое содержание налогового потенциала субъекта федерации 10

1.1. Сущность и содержание налогового потенциала региона как экономической категории 10

1.2. Функции реализации налогового потенциала 31

1.3. Факторы, определяющие формирование налогового потенциала региона 44

Глава 2. Формирование и оценка налогового потенциала в системе налоговых

доходов Саратовской области 65

2.1. Система налоговых доходов Саратовской области и её анализ 65

2.2. Скрытая экономическая деятельность и методика её оценки 82

2.3. Анализ налоговых неплатежей и мониторинг крупнейших налогоплательщиков 102

2.4. Методологические подходы к оценке налогового потенциала субъекта федерации 115

Глава 3. Приоритеты развития налогового потенциала субъекта федерации 130

3.1. Активизация мер и механизмов сокращения налоговой задолженности и размеров теневой экономики 130

3.2. Перспективы роста налоговых доходов субъекта федерации 146

Заключение 164

Список использованной литературы 176

Приложения 189

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Финансовая самостоятельность субъектов федерации, определяемая величиной налогового потенциала региона в значительной степени предопределяется разграничением налогов по уровням вертикали бюджетной системы на постоянной основе. Это базовое условие, от которого зависит уровень доходов всех территорий. При этом одним из критериев, положенных в основу разграничения доходных полномочий является стабильность облагаемой базы. В связи с этим важнейшей задачей является создание благоприятных условий для экономических субъектов, способных финансировать бюджеты субъектов РФ достаточным количеством налоговых поступлений для проведения сбалансированной социально-экономической политики. В результате чего, налоговым доходам в бюджетах всех уровней Российской Федерации отводится приоритетное место. Однако принципиально важно не только то, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и способность органов государственной власти влиять на формирование налогового потенциала. Поэтому на современном этапе развития экономики Российской Федерации необходимо активизировать работу по разработке механизмов формирования и приоритетов развития налогового потенциала субъектов РФ.

Необходимость совершенствования указанных направлений связана с изменениями налогового и бюджетного законодательства, социально -экономическими преобразованиями в обществе и соответствующих территориях. Все это требует пристального внимания органов власти к выработке основных направлений по развитию налогового потенциала регионов России.

Налоговый потенциал является базой финансовой самостоятельности бюджета, и от его правильной оценки зависит решение региональных задач бюджетного финансирования. На уровне субъекта РФ налоговый потенциал

4 признается одним из важнейших параметров экономического, социального развития регионов и выступает в качестве измерителя налоговых возможностей бюджета этого уровня, а также индикатора эффективной налоговой политики.

Сбалансированная региональная бюджетная политика, прежде всего, должна обеспечивать рост налогового потенциала, поскольку налоговый потенциал формирует основную доходную часть бюджета региона. В этой связи немаловажное значение имеют теоретическое обоснование сущности и содержания налогового потенциала, его функций, факторов формирования налогового потенциала и методов оценки.

Целесообразно комплексное исследование проблем формирования налогового потенциала региона на современном этапе проводимых в стране экономических преобразований.

Данные положения обусловливают актуальность темы диссертационного исследования, посвященной формированию и приоритетам развития налогового потенциала субъекта федерации.

Степень разработанности проблемы. Рассматриваемая в диссертации проблема развития налогового потенциала основательно представлена как в научной, так и в специальной литературе. Большой вклад в разработку исследуемых аспектов, связанных с развитием теоретических основ налогового потенциала региона, внес ряд видных отечественных ученых как: О.В. Богачева, А.Д. Мельник, А.Л. Коломиец, СВ. Барулин, Т.Ф. Юткина, А.И. Новикова, В.М. Москвина, Н.В. Кашина, И.В. Горский, П.А. Кадочников и др. Проблемы влияния различных факторов на формирование налогового потенциала и методика его оценки рассматриваются в работах таких авторов, как М.В. Иванова, О.А. Кириллова, А.В. Ильин, О.В. Гордеева, СБ. Баткибеков, П.А. Кадочников, О.В. Луговой, С.Г. Синельников, И.В Трунин, В.И. Насырова, П.А. Фомин, Н.В. Кузнецов и др.

Вместе с тем, следует отметить, что в области теории и практики остается недостаточно изученной степень влияния различных факторов на величину

5 налогового потенциала. Слабо исследованы вопросы влияния на налоговый потенциал таких факторов как теневая экономика, налоговые неплатежи. При рассмотрении вопросов формирования и величины налогового потенциала региона недостаточно изучена методика его оценки. Учитывая тот фактор, что возможности законодательства по введению на территории региона дополнительных налогов полностью исчерпаны, актуальным является укрепление доходной базы региональных бюджетов налоговыми доходами за счет расширения налоговой базы посредством разработки основных направлений по ее развитию.

Теоретическая и практическая значимость указанных вопросов обусловили выбор темы диссертации, определили цель и задачи исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью диссертационного исследования является - углубление теоретических положений методологии и механизмов формирования динамически развивающегося налогового потенциала субъекта федерации.

Реализация поставленной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

исследовать содержание налогового потенциала региона как экономической категории;

определить и сформулировать базовые функции налогового потенциала в ходе реализации бюджетно-финансовой политики;

раскрыть и проанализировать влияние основных факторов на формирование и величину налогового потенциала региона;

проанализировать систему налоговых доходов региона;

дать оценку степени влияния теневой экономики на величину налогового потенциала и дать рекомендации по ее снижению;

на основе анализа налоговых неплатежей предложить мероприятия по их сокращению;

обосновать методы оценки налогового потенциала региона, определить их преимущества и недостатки;

разработать рекомендации по оптимизации налогового потенциала региона.

**Предметом исследования**выступают экономические отношения, возникающие в процессе формирования налоговых доходов субъекта Российской Федерации.

**Объектом исследования**являются налоговые доходы региона, образующие налоговый потенциал субъекта РФ в процессе реализации бюджетно-финансовой политики, а также деятельность органов власти по его формированию.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретической основой исследования являются труды отечественных ученых по теории финансов и налогов, финансового и налогового потенциалов, фундаментальные и прикладные исследования по вопросам оценки теневого сектора экономики и налогового потенциала. В работе использованы действующие законодательные акты, Налоговый кодекс РФ, материалы исполнительных органов власти и налоговых органов, опубликованные в периодической и специальной литературе.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы познания, экономические методы исследования, а также графического и табличного изображения.

**Информационной базой исследования**являются статистические данные Федеральной службы государственной статистики, данные социально-экономического развития Саратовской области, материалы и отчетность Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, УФНС России по Саратовской области, УНП ГУВД Саратовской области, информационные материалы, опубликованные в экономической литературе и периодических изданиях, сети Internet.

**7 Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке методических положений и рекомендаций, направленных на формирование динамически развивающегося налогового потенциала региона. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- уточнено экономическое содержание понятия налоговый потенциал, как  
располагаемого в настоящее время и предвидимого в будущем совокупного  
объема финансовых ресурсов, которые могут быть получены на  
соответствующей территории, через систему налогообложения исходя из  
особенностей развития экономики конкретного субъекта федерации;

- на основе комплексного исследования содержания, взаимосвязей  
категорий "налоги" и "налоговый потенциал", определены базовые функции  
реализации налогового потенциала (фискальная, стимулирующая,  
социальная, информационная, управленческая);

- определены основные внешние факторы (изменение налогового  
законодательства, уровень налоговой нагрузки, нормативы зачисления  
налогов по уровням бюджетной системы, информационно-методический,  
инфляция) и внутренние факторы (экономическое развитие области,  
финансовое положение предприятий, инвестиционный и инновационный  
климат, региональная промышленная политика, теневая экономика,  
налоговое администрирование), оказывающие наибольшее влияние на  
формирование и величину налогового потенциала субъектов РФ;

предложена классификация методов оценки скрытой экономической деятельности используемых на микроуровне (опросы или выборочные обследования; методы открытой проверки; специальные методы экономико-правового анализа), позволяющая более достоверно оценить масштабы теневой экономики;

определены меры стратегического воздействия на теневую экономику, включающие: экономические (оптимизация системы доходов населения; упрощение регистрации субъектов хозяйственной деятельности; легализация

**8**объектов собственности); законодательные (принятие ФЗ «О

противодействии коррупции»; внесение поправок в НК и т.д); организационные (разработать единое информационное и методическое обеспечение; обеспечить высокую эффективность контрольной деятельности и т.д), информационные (повысить прозрачность расходования бюджетных средств, проводить разъяснения гражданам и предпринимателям всех негативов теневой экономики и т.д);

предложен комплекс мероприятий по совершенствованию налогового администрирования, включающий: совершенствование методов работы с крупнейшими налогоплательщиками; регламентированный информационный обмен; применение экономико-математического анализа финансово-хозяйственной деятельности;

разработаны меры по увеличению налогового потенциала региона на основе расширения налоговых полномочий субъекта РФ, направленные на регулирование структуры и механизма взимания налогов (налог на имущество организаций, земельный, единый налог на вмененный доход, транспортный) и усиление экономической активности региональной власти (проведение эффективной региональной налоговой политики; создание сбалансированной инновационно-инвестиционной стратегии регионального развития; развитие форм и методов контроля за легализацией «теневых» доходов организаций и физических лиц; повышение уровня деловой активности населения и т.д)

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертации заключается в раскрытии сущности налогового потенциала как экономической категории, в обосновании факторов влияющих на формирование налогового потенциала региона; определении основных функций реализации налогового потенциала; обосновании методов оценки теневой экономики и налогового потенциала.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке рекомендащш и мер, направленных на формирование

**9**самодостаточного налогового потенциала субъекта федерации. Изложенные в работе рекомендации могут быть учтены и применены при разработке программ социально-экономического развития региона, законодательных и нормативных актов регионального уровня и стратегии укрепления налогового потенциала на уровне региона.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования прошли апробацию на научно-практических конференциях Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина: «Проблемы и перспективы реформирования государственной и муниципальной службы в России 25.01.2005г.»; «Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов 30.01.2007г.». Основные практические рекомендации и выводы опубликованы в сборниках научных трудов Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина и в периодическом издании «Налоговые известия Саратовской губернии».

Практические рекомендации по формированию и увеличению налогового потенциала региона внедрены в деятельность Министерства финансов Саратовской области, Управления Федеральной налоговой службы РФ по Саратовской области, что подтверждено справкой о внедрении. Теоретические и практические разработки диссертационного исследования применяются в учебном процессе ПАГС им. П.А. Столыпина при изучении дисциплин «Финансы», «Налоги и налогообложение».

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли отражение в 5 публикациях общим объемом 2,2 п.л., в т.ч. 1 статье в издательстве, рекомендованном ВАК.

Структура диссертации. В соответствии с целью и задачами, поставленными в диссертационном исследовании, работа включает; введение, три главы, состоящих из девяти параграфов, заключение, список использованной литературы, приложения.

## Сущность и содержание налогового потенциала региона как экономической категории

В последнее время все более возрастает интерес ученых, политиков, практиков к проблемам формирования финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, поскольку основные рыночные преобразования осуществляются на этих уровнях управления. Это в полной мере относится к проблемам бюджетного устройства. В рамках региональных финансов решаются первостепенные задачи социально -экономического развития субъектов РФ. При этом одним из важнейших параметров экономического и социального развития регионов является налоговый потенциал, формирующий основную доходную часть бюджетов субъектов федерации. В связи с этим большое значение имеет развитие теоретического обоснования сущности налогового потенциала региона, как экономической и финансовой категории. Для этого, на наш взгляд, первоначально необходимо уточнить экономическую сущность понятия «налог», так как именно эта категория непосредственно связана с налоговым потенциалом субъекта федерации.

На каждом этапе развития общества понятие «налог» постоянно уточняется, дополнясь новыми характеристиками. В настоящее время, определение понятия налогов можно найти в трудах многих ученых и каждый исследователь пытается выразить свое восприятие его сущности, так как налоги - это настолько многогранное, сложное определение, что раскрыть его полное содержание, которое выражало внутреннее наполнение, отвечающее действительности, достаточно сложно.

Законодательное определение термина «налоги» дано в Налоговом кодексе Российской Федерации, «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований».

Несмотря на то, что определение налога закреплено НК РФ, вопрос о соответствующем понятии остается дискуссионным. Современные ученые такие как, В.В Глухов, В.А Кашин, В.В Гусева, О.Н. Горбунова, Д.Г. Черник понятие налога определяют одинаково, и суть определений сводится к тому, что «налоги являются одной из форм пополнения государственной казны»2 или как «сбор, устанавливаемый в одностороннем порядке государством и взимаемый на основании законодательно закрепленных правил для удовлетворения общественных потребностей».3

А.Ю. Казак под налогом понимает денежные отношения, посредством которых государство безвозмездно изымает часть национального дохода для финансового обеспечения реализации своих функций4.

По мнению Л.А. Дробозиной, «налоги - это обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие государству в заранее установленных законом размерах и в определенные сроки»5.

class2 **Формирование и оценка налогового потенциала в системе налоговых**

**доходов Саратовской области** class2

## Система налоговых доходов Саратовской области и её анализ

Налоги занимают важное место в системе бюджетных доходов. Ведь именно они являются стабильным и универсальным способом получения государством доходов, посредством формирования финансовых фондов бюджета и внебюджетных фондов, а, следовательно, налоговые платежи выступают источниками удовлетворения государственных и муниципальных денежных фондов. Что позволяет отметить, что налоги создают финансовую основу для функционирования и существования государства. При этом доля налоговых доходов в бюджетах большинства стран, в том числе и России, является преобладающей.

Несмотря на то, что фискальная функция налогов вытекает из самой природы налогов, нельзя считать обоснованным утверждение о том, что фискальные начала налога превращают его исключительно в механизм административного изъятия государством части прибыли хозяйствующих субъектов и доходов населения. В современных рыночных условиях они способны и на выполнение других не менее важных функций, способных более позитивно влиять на складывающиеся в обществе отношения.

Основывается это на том, что в процессе развития налоговый метод изъятия части валового продукта у населения исторически трансформировался из чисто фискального механизма в многофункциональный и неотъемлемый способ государственного управления, который служит формированию и функционированию системы прямых и обратных связей в обществе. Кроме того, налоги являются одним из основных источников информации обо всех без исключения процессах жизнедеятельности общества и государства, образуют основу саморегулирования и самонастройки государства и общества в целом. Реализуя фискальную функцию налогов, а, затем, перераспределяя аккумулированные ресурсы, государство обеспечивает как прямую, так и обратную связь для своего существования.

В то же время необходимо учитывать, что налоговые поступления не могут быть зеркальным отражением тех материально-общественных отношений, которые они опосредуют, но они должны более или менее адекватно им соответствовать. В государстве с рыночной экономикой, которым в настоящее время является Россия, складываются наиболее благоприятные условия для такого соответствия. При этом регулирующее, а еще более конкретно-стимулирующее воздействие налогов на экономические и некоторые иные общественные отношения и их роль в осуществлении обратной связи в государственном управлении практически идентичны. Таким образом, можно отметить, что экономика в развитых рыночных странах является регулируемой. Причем центральное место в этом регулировании занимают именно налоги, как правовой и финансовый механизм воздействия на общественные отношения.

Мобилизация налоговых поступлений выступает основным методом формирования финансового потенциала региона. Такой порядок возможен в условиях функционирования рыночной экономики, где налоговая форма изъятия средств в бюджет становится преобладающей в общей системе финансовых взаимосвязей. При этом рациональная налоговая система посредством реализации регулирующей и стимулирующей функций, обеспечивает сбалансированность федеральных, региональных, местных и частных интересов, создает основу для структурных изменений в экономике и ее подъема, активизации инвестиционной деятельности и т.д.

## Активизация мер и механизмов сокращения налоговой задолженности и размеров теневой экономики

Как уже было отмечено в исследовании, одним из факторов снижения величины налогового потенциала, является наличие налоговых неплатежей, которые пока составляют значительный удельный вес в налоговых доходах. В соответствии с этим в современных условиях главной задачей налоговой службы РФ должно являться не только контроль за соблюдением законодательства о налогах и правильностью их исчисления, но и полнота, своевременность их внесения в соответствующие бюджеты. Для достижения реализации указанной проблемы налоговые органы на уровне субъектов Российской Федерации, в т.ч. муниципальных образований осуществляют свое непосредственное взаимодействие с налогоплательщиками посредством реализации целого ряда функций, нацеленных на снижение налоговых неплатежей. К числу важнейших из них относятся: - осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

- обеспечение своевременного и полного учета плательщиков налогов и сборов;

- обеспечение правильности исчисления налоговых платежей, а также поступления их в соответствующие бюджеты;

- контроль за своевременностью представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, налоговых расчетов, отчетов и других документов, связанных с исчислением и уплатой платежей в бюджеты, а также проверка достоверности этих документов в части правильности определения налоговой базы; взаимодействие с соответствующими органами исполнительной власти, правоохранительными и финансовыми органами, банками по вопросам контроля за правильностью реализации и исполнения налогоплательщиками законодательства Российской Федерации и т.д.

При этом уровень проводимой налоговыми инспекциями работы в области снижения налоговых неплатежей определяется, прежде всего, рациональным распределением функций и организацией целесообразных функциональных взаимосвязей между структурными подразделениями, используемыми формами и методами работы в этом направлении. Важная роль в этой связи отводится эффективности контроля за соблюдением налогового законодательства и поступлением налоговых платежей.

Анализ целей, задач и основных направлений деятельности налоговых органов позволяет сделать вывод о том, что проблемы снижения налоговых неплатежей приобретают в настоящее время все большую актуальность не только для регионов, но и для районных налоговых инспекций. Ведь именно на нижестоящем уровне проводиться конкретная работа с налогоплательщиками по снижению налоговых неплатежей.

Из наиболее основных направлений воздействия налоговых органов на процесс снижения налоговых неплатежей можно выделить:

- организация эффективной системы сбора, анализа и прогнозирования налоговых платежей;

- совершенствование оперативной работы с налогоплательщиками и анализ их платежеспособности;

- повышение производительности труда работников налоговых служб;

- эффективный контроль за соблюдением налогового законодательства и поступлением налоговых платежей; создание коммуникационной сети межведомственного информационного обмена о поступлении налоговых платежей.