Хмелевской, Владислав Вячеславович. Модернизация процесса формирования налогового потенциала территории : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Хмелевской Владислав Вячеславович; [Место защиты: Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова].- Владикавказ, 2013.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1297

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретические подходы к характеристике сущности и процесса формирования налогового потенциала территории**

1.1. Экономическая сущность, содержание и форма материализации налогового потенциала территории 14

1.2. Факторы, влияющие на величину, структурные параметры и процесс формирования налогового потенциала территории 33

1.3. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала территорий 50

**Глава II. Анализ влияния налоговой политики на формирование налогового потенциала территорий**

2.1. Налоговая политика как способ регулирования налогового потенциала Российской Федерации 68

2.2. Реализация мероприятий налоговой политики на территории Республики Северная Осетия-Алания 80

2.3. Оценка устойчивости налогового потенциала территориальных единиц РСО- Алания 100

**Глава III. Направления модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий**

3.1. Совершенствование методологических аспектов среднесрочного прогнозирования налоговых доходов субъектов РФ 107

3.2. Модернизация системы налогообложения на региональном и местном уровнях 114

Заключение 130

Список использованных источников и литературы 142

* [Факторы, влияющие на величину, структурные параметры и процесс формирования налогового потенциала территории](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-processa-formirovanija-nalogovogo-potenciala-territorii.html#5274051)
* [Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала территорий](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-processa-formirovanija-nalogovogo-potenciala-territorii.html#5274052)
* [Реализация мероприятий налоговой политики на территории Республики Северная Осетия-Алания](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-processa-formirovanija-nalogovogo-potenciala-territorii.html#5274053)
* [Модернизация системы налогообложения на региональном и местном уровнях](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-processa-formirovanija-nalogovogo-potenciala-territorii.html#5274054)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Достигнутый уровень развития государственного сектора, как известно, напрямую зависит от объема фактически поступивших в бюджетную систему страны сумм налогов. При этом динамика развития данного сектора, и это хочется подчеркнуть особо, лимитируется предельным уровнем налоговых изъятий, который может быть достигнут в условиях проводимой государством социально-экономической политики и безусловного исполнения налогоплательщиками налогового законодательства. Соответственно, данные о прогнозируемых объемах налоговых поступлений являются неотъемлемым элементом информационной базы, используемой органами власти для решения общегосударственных, отраслевых и территориальных задач развития.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, реформирование региональных и муниципальных финансов, продолжение и углубление налоговой реформы направлены на такое развитие налоговых и бюджетных отношений в нашей стране, которое позволяло бы органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления проводить самостоятельную социально-экономическую политику в рамках общегосударственных приоритетов.

Необходимым условием повышения финансовой устойчивости России в условиях угрозы повторения глобальных экономических кризисов и ускорения процесса интеграции российской экономики в международное экономическое пространство является наращивание экономического потенциала регионов. Соответственно, экономическая политика субъектов Российской Федерации должна быть ориентирована на стимулирование саморазвития территорий.

Социально-экономические преобразования в нашей стране, курс на модернизацию и инновационное развитие отечественной экономики предопределяют необходимость дальнейшего совершенствования налоговой системы и процесса формирования налогового потенциала территорий. Принципиально важным в этой связи является не только тот факт, какие объемы доходов бюджета формируются за счет налоговых поступлений, но и какова способность органов государственной власти и органов местного самоуправления влиять на формирование налогового потенциала подведомственных территорий.

Актуальность разработки вышеуказанных вопросов предопределила выбор темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросам развития науки о налогах посвящены работы зарубежных экономистов: Дж. Кейнса, А. Лаффера, Дж. Милля, Э. Селигмана, С. Сисмонди, С. Фишера и др. Значительный вклад в разработку теории налогообложения внесли наши соотечественники: И.Х. Озеров, И.Т. Посошков, В.Н. Твердохлебов, И.И. Янжул.

Вопросы функционирования межбюджетных и налоговых отношений в государстве рассматриваются в трудах Барулина С.В., Брызгалина А.В., Врублевской О.В., Дадашева А.З., Дробозиной Л.А., Игудина А.Г., Ковалева А.М., Коломийца А.Л., Куцури Г.Н., Лаврова А.М., Майбурова И.А., Мельника А.Д., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Пепеляева С.Г., Поздняковой Т.А., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш., Токаева Н.Х., Черника Д.Г., Юткиной Т.Ф. и других российских экономистов.

Сущности, методике оценки, проблемам формирования и факторам роста налогового потенциала посвящены работы Бакинова П.Д., Богачевой О.В., Вачугова И.В., Горского И.В., Дзагоевой М.Р., Жеребцова А.Б., Климовой Н.И., Коломийца А.Л., Кузнецовой Л.Н., Кусраевой Д.Э., Орловой Е.Н., Паскачева А.Б., Попенкова Д.Р., Рощупкиной В.В., Улыбиной Л.В., Хурсевича С.Н. и других отечественных исследователей.

Несмотря на широкое использование в экономической науке термина «налоговый потенциал региона», отсутствует однозначное толкование данного понятия. Дискуссионными продолжают оставаться вопросы, касающиеся обоснования факторов формирования налогового потенциала территорий. Совершенствования требует организационно-методическое обеспечение процесса количественной оценки величины субфедерального налогового потенциала. Актуальными являются комплексные исследования процесса формирования налогового потенциала конкретных территорий.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования заключается в уточнении сущностных характеристик налогового потенциала территории и определении направлений модернизации процесса его формирования в современной России.

Поставленная цель определила необходимость решения следующих задач:

- исследовать экономическую сущность, содержание и формы материализации налогового потенциала территории;

- рассмотреть факторы, влияющие на величину, структурные параметры и процесс формирования налогового потенциала территории;

- изучить концептуальные подходы и методы оценки налогового потенциала территорий;

- проанализировать влияния налоговой политики на формирование налогового потенциала территорий Российской Федерации в целом, и Республики Северная Осетия-Алания в частности;

- оценить устойчивость налогового потенциала территориальных единиц РСО– Алания;

- определить направления модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий РФ и перспективы роста налоговых доходов региональных и местных бюджетов.

**Объектом исследования** выступает процесс формирования налогового потенциала территорий.

**Предметом исследования** являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования, изменения и реализации налогового потенциала субъекта Российской Федерации.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК (по экономическим наукам).** Тема диссертационного исследования соответствует паспорту специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: 2.4. Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике; 2.9. Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы.

**Теоретико-методологическую основу** **исследования** составили труды отечественных и зарубежных исследователей по проблемам формирования налогового потенциала государства и его отдельных территорий. Методологическая основа исследования обеспечена использованием диалектико-материалистического и системного подходов; общенаучных методов исследования – метода научных абстракций; методов функционального, экономического, финансового и статистического анализа и синтеза; выборки, сравнения, группировки данных.

**Информационной базой исследования** послужили официальные статистические материалы Федеральной службы государственной статистики России, данные Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы России; финансовых и налоговых органов РСО-Алания, периодических специализированных изданий; ресурсы сети Интернет.

**Рабочая гипотеза исследования** основана на предположении о том, что процесс формирования налогового потенциала территории не должен отождествляться с механическим определением размера предстоящих налоговых поступлений в бюджет. В ходе этого процесса должны выявляться и мобилизовываться резервы, имеющиеся в экономике соответствующего административно-территориального образования, создаваться информационная основа для разработки и корректировки направлений государственного регулирования воспроизводственных параметров.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Большинство российских ученых характеризуют налоговый потенциал территорий с позиции конкретно-практического подхода, а, соответственно, исследуют лишь формы его реализации на практике. К исследованию налогового потенциала территорий необходимо подходить с позиции диалектико-материалистического подхода, что позволяет раскрыть его сущность, содержание и форму материализации в реальной действительности.

2. Формирование налогового потенциала и фактическая мобилизация налоговых ресурсов разносятся по различным стадиям общественного производства: формирование налогового потенциала территорий происходит на стадии формирования условий и ресурсов общественного производства, а фактическая мобилизация налоговых поступлений – на стадии перераспределения созданной стоимости. На каждой из обозначенных стадий на первый план выходят либо условия формирования налоговой базы, либо условия реализации налоговой базы, что предопределяет соответствующие ресурсные и результативные параметры процессов образования налоговых доходов территориальной экономической системы. Управление процессом формирования налогового потенциала территорий достигается посредством воздействия на факторы его формирования, оказывающие влияние на его величину и ее структурные характеристики, а также на сам процесс формирования.

3. В настоящее время в российской налоговой теории и практике не существует единого подхода к оценке налоговых возможностей бюджетов различного уровня, что обусловлено различным толкованием форм материализации налогового потенциала. Разработка эффективной системы оценки налогового потенциала территорий продолжает оставаться актуальной.

4. В процессе управления налоговым потенциалом территорий в качестве конкретно-расчетного показателя целесообразно использовать максимально возможную сумму налоговых поступлений на конкретной территории за определенный промежуток времени, исчисленную в условиях действующего налогового законодательства. В аналитических целях и в механизме межбюджетного выравнивания данный показатель целесообразно соотносить к численности проживающего на конкретной территории населения. В целях проведения качественного мониторинга и оценки реального налогового потенциала территории целесообразно не только разработать унифицированный паспорт налогоплательщика, но и утвердить на законодательном уровне соответствующее «Положение о “Паспорте налогоплательщика”».

5. В современных условиях выработка налоговой стратегии РФ, причем не только на общегосударственном уровне, но и на уровне субъектов федерации и муниципальных образований, должна преследовать цель модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий. При разработке такой стратегии на общегосударственном уровне необходимо использовать данные о прогнозируемых объемах налогового потенциала территорий. Соответственно, важнейшей составляющей модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий должно стать среднесрочное налоговое прогнозирование (на 5, а в перспективе на 10 лет) на уровне субъектов федерации и органов местного самоуправления.

6. Налоговые прогнозы и среднесрочные планы поступления налоговых доходов отдельных территорий должны включать в себя расчет объемов налоговых поступлений исходя из показателей, характеризующих темпы роста экономики, состояние экономического потенциала территории, эффективность использования собственности как по субъекту РФ в целом, так и в разрезе его отдельных административно-территориальных единиц.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что на основе обобщения налоговой теории и практики автором уточнены сущностные характеристики налогового потенциала территорий и даны практические рекомендации по использованию данных о параметрах налогового потенциала субъектов федерации и муниципальных образований в практике государственного и муниципального управления.

Элементы приращения научного знания состоят в следующем:

- на основе использования диалектико-материалистического подхода, метода научной абстракции и имеющихся в экономической науке подходов к исследованию экономического, финансового и налогового потенциала территории проведен системный анализ терминологических характеристик налогового потенциала территории, что позволило раскрыть взаимосвязь между его сущностью, содержанием и формой и предложить авторские трактовки сущности, содержания и формы материализации налогового потенциала территории;

- на основе комплексного анализа процесса формирования налогового потенциала территории и критической оценки трактовок исследуемого процесса, представленных в экономической литературе, уточнено определение процесса формирования налогового потенциала территории (как последовательности действий его участников, а именно, налогоплательщиков (организаций и физических лиц) в части формирования и использования ресурсов, находящихся и поступающих в их распоряжение с целью извлечения дохода; представительных и исполнительных органов власти и органов местного самоуправления в части регламентации принципов и условий хозяйствования и налогообложения; органов налогового администрирования в части проведения мероприятий налогового контроля), что позволило конкретизировать содержание его основных элементов и ключевых блоков – экономического, налогового и финансового;

- в целях системной структуризации процесса формирования налогового потенциала территории и модернизации процесса прогнозирования, анализа и оперативного управления территориальными налоговыми доходами обоснована целесообразность использования при разработке и реализации финансово-экономической политики на общегосударственном, региональном и местном уровнях развернутой системы показателей, характеризующих внутреннюю структуру налогового потенциала территории, а также целесообразность проведения пофакторного анализа его параметров в динамике. Это позволило предложить новый методологический подход к прогнозированию и планированию налоговых доходов территорий. В отличие от используемых данный подход отличается своей комплексностью, поскольку расчет объемов налоговых поступлений предлагается проводить, во-первых, на основе структурных показателей территориального налогового потенциала (которые предлагается классифицировать не только по различным видам налогов, способам взимания и временному признаку, но также по стадиям воспроизводственного процесса, сферам деятельности, видам налогоплательщиков и субъектам хозяйствования, по административно-территориальному и отраслевому признакам); во-вторых; с учетом прогнозируемых темпов изменения не только макроэкономических показателей, но и других внешних и внутренних факторов формирования налогового потенциала территорий; в-третьих, не только по субъекту РФ в целом, но и в разрезе его отдельных административно-территориальных образований;

- на основе классификации направлений налоговой политики Российской Федерации, проводимой в 2009-2011 гг., (по признаку влияния на формирование налогового потенциала) определены мероприятия, которые оказали существенное воздействие на процесс формирования налогового потенциала территорий, а также уточнены основные проблемы разработки и проведения налоговой политики субъектами РФ и муниципальными образованиями, что позволило сформулировать конкретные предложения по модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий;

- на основе проведенной комплексной оценки налогового потенциала Республики Северная Осетия-Алания конкретизирована специфика его формирования (заключающаяся, в частности, в том, что предприятия и организации базовых видов экономической деятельности – обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, связь, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, формируют менее половины всех налоговых доходов территории, а также в том, что большая часть муниципальных образований данного субъекта РФ (6 из 11) относятся к территориям со среднеустойчивым - Иристонский и Промышленный МО г. Владикавказа и низкоустойчивым налоговым потенциалом - Пригородный, Алагирский, Ардонский и Дигорский районы) и предложены меры по повышению собираемости налогов, сокращению налоговой задолженности и наращиванию налогового потенциала РСО-Алания.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическая значимость работы определяется тем, что концептуальные положения и выводы диссертационного исследования позволяют расширить существующие представления о содержании налоговых отношений, функционирующих на региональном и местном уровнях управления государством, способствуют развитию общетеоретических подходов к исследованию процессов формирования и оценки налогового потенциала территорий.

Практическая значимость диссертации состоит в формулировке конкретных предложений по совершенствованию правового и методологического обеспечения процесса формирования налогового потенциала территорий. Рекомендации по росту налоговых доходов субъектов РФ и муниципальных образований могут использоваться при разработке соответствующих нормативных правовых актов на субфедеральном и местном уровнях. Материалы диссертационного исследования могут найти применение при подготовке учебных курсов «Финансы», «Финансы и кредит», «Региональные и муниципальные финансы», «Теория и история налогообложения», «Налоги и налогообложение», «Прогнозирование и планирование в налогообложении».

**Апробация и реализация результатов исследования.** По теме диссертации опубликовано 10 работ общим объемом 8,0 п.л. (из них авторских - 5,0 п.л.), в том числе 4 научные статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки РФ. Результаты исследования, проведенного автором, докладывались и обсуждались на ежегодных конференциях Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета) (г. Владикавказ, 2008-2012 гг.); на международных и всероссийских научно-практических конференциях («Бухгалтерский учет, аудит и налоги: основы, теория, практика» - г. Пенза, 2008 г.; «Финансы как особая форма экономических отношений. Управление финансами» - г. Пенза, 2009 г.; «Молодежь и наука: реальность и будущее» - г. Невинномысск, 2009 г.); использовались при чтении курсов «Теория и история налогообложения», «Прогнозирование и планирование в налогообложении» в Северо-Кавказском горно-металлургическом институте (государственном технологическом университете).

**Структура работы** определена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, включающего 244 позиции, трех приложений. Работа содержит 13 таблиц и 13 рисунков.

Во **введении** обосновываются актуальность, цель, задачи, предмет и объект исследования; определяются его теоретическая и методологическая основы; формулируется научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость.

В первой главе **«Теоретические подходы к характеристике сущности и процесса формирования налогового потенциала территории»** диссертации раскрываются теоретические основы сущности налогового потенциала территорий; рассматриваются факторы, влияющие на величину, структурные параметры и процесс формирования налогового потенциала территории; анализируются концептуальные подходы и методы оценки налогового потенциала территорий.

Во второй главе **«Анализ влияния налоговой политики на формирование налогового потенциала территорий»** проводится анализ влияния налоговой политики на формирование налогового потенциала Российской Федерации в целом и одного из ее субъектов - Республики Северная Осетия-Алания; оценивается устойчивость налогового потенциала территориальных единиц РСО– Алания.

В третьей главе **«Направления модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий»** диссертационного исследования характеризуются направления модернизации процесса формирования налогового потенциала территорий. В ней рассматриваются методологические аспекты среднесрочного прогнозирования налогов; определяются перспективы роста налоговых доходов региональных и местных бюджетов РФ.

В **заключении** формулируются основные выводы и предложения, полученные в ходе исследования.

## Факторы, влияющие на величину, структурные параметры и процесс формирования налогового потенциала территории

Г.В. Гутман несколько уточняет определение экономического потенциала на уровне региона, характеризуя его через воспроизводство пространственной среды, которое объективно предполагает воспроизводство его экономической, социальной и природной базы во всех ее составляющих. Эта среда может быть рассмотрена с разных точек зрения, но совокупным выражением материальной базы региона следует считать ее экономическую оценку или экономический потенциал региона3.

Экономический потенциал любой территории должен учитывать не только объем расположенного в пределах данного территориального образования имущества, выраженного в тех или иных количественных показателях, но и те качественные характеристики, которые предопределяют потенциальные возможности использования этого имущества в целях создания новой стоимости. Приращение стоимости возникает именно при использовании материальных и трудовых ресурсов субъектами экономических отношений. Без такого взаимодействия материальные ресурсы отдачи в стоимостной форме не приносят.

Финансовый потенциал региона определяют как совокупность доходов, накоплений и поступлений, имеющихся в распоряжении региональных органов власти и управления и для выполнения своих функций; способных генерироваться в определенном периоде в максимально возможном объеме, предназначенном для экономического развития и удовлетворения социальных потребностей общества1. В экономической литературе встречаются и более широкие трактовки понятия «финансовый потенциал региона». Например, Булатова Ю.И. рассматривает его одновременно и как совокупность ресурсов, имеющихся в распоряжении региона, и как совокупность способов управления имеющимися ресурсами2.

Т.Б. Иванова, используя воспроизводственный подход к исследованию финансового потенциала, определяет его «как совокупность всех финансовых потоков территории: текущих и инвестиционных затрат фирм, текущего потребления и сбережений домохозяйств, доходов бюджета данного региона»3.

Основу финансового потенциала составляет количественное и качественное движение финансовых средств как потоков доходов и расходов на протяжении определенного периода времени. Такое движение охватывает все виды финансовых потоков, складывающихся в экономике. Финансовые потоки неоднородны по своему содержанию. Их движение основано на движении материальных потоков, удовлетворяющих текущие и инвестиционные потребности хозяйствующих субъектов, государства и домохозяйств. Все эти потоки представляют постоянные, устойчивые взаимосвязи хозяйствующих субъектов, государственных органов, домашних хозяйств и общественных организаций по поводу производства, распределения, обмена и потребления ресурсов, товаров и услуг.

Финансовый потенциал, это необходимо подчеркнуть особо, включает в себя не только те финансовые ресурсы, которыми располагает регион в настоящий момент, но и те, которые могут быть привлечены для выполнения функций регионального уровня власти. Иными словами, финансовый потенциал региона включает в свой состав и неиспользованные резервы.

Необходимо отметить, что категория «финансовый потенциал» является более общей и предопределяет сущность и содержание «налогового потенциала», однако многие экономисты разграничивают эти понятия как принципиально различные финансово-экономические категории1. На наш взгляд, такая дифференциация ошибочна, поскольку рассматриваемые категории отличаются лишь явно выраженной спецификой своего экономического содержания.

При характеристике налогового потенциала, прежде всего, следует говорить о том, что он, как, безусловно, и финансовый потенциал, является производным от экономического потенциала конкретной территории. Л.В. Улыбина считает, что одним из основополагающих моментов в категории налогового потенциала является рост общественных потребностей, который стимулирует развитие экономики. В свою очередь, развитие экономики расширяет налоговый потенциал, обеспечивая материальную базу для реализации роста общественных потребностей2.

Поскольку налоговый потенциал характеризует обеспеченность региона налогооблагаемыми ресурсами, то он объемлет лишь часть ресурсов, определяющих финансовый потенциал. В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые в рамках принятой в государстве системы налогообложения либо вообще не составляют объект налогообложения (чистая прибыль предприятий, амортизационные отчисления), либо попадают под налогообложение частично (инвестиционные потоки, средства населения в сбережениях).

При сравнении содержания налогового и финансового потенциала как составляющих доходной части бюджетной системы необходимо отметить, что они отличаются следующим. Если налоговый потенциал является базой для формирования только налоговых доходов бюджета, то финансовый потенциал сочетает в себе как налоговую основу бюджета, так и ресурсы, формирующие неналоговые доходы и базу для осуществления заимствования на финансовых рынках для целей финансирования определенных программ или текущего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

## Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала территорий

Значительное влияние на процесс формирования и величину налогового потенциала оказывают внешние факторы, влияние которых, в большей части своего проявления, не может быть элиминировано органами власти на местах, поскольку последние практически не могут воздействовать на изменение этих факторов. Тем не менее, оценивая возможности формирования налогового потенциала территорий, воздействие внешних факторов обязательно должно учитываться. К внешним относят факторы, которые оказывают влияние на территориальный налоговый потенциал через федеральные механизмы воздействия или включают в себя определенные исходные условия развития того или иного региона.

Географический фактор влияет на налоговый потенциал в разрезе таких критериев, как полезность (рентабельность) и рыночная позиция . Полезность характеризует минимизацию затрат на экономическую деятельность по сравнению с другими регионами, позволяет акцентировать внимание на экономической специфике региона и его производственно-экономической специализации. Рыночная позиция субъекта федерации и муниципалитета определяется наличием возможностей для поддержания конкурентных преимуществ соответствующей территории по отдельным видам деятельности, которые создают условия для устранения эффектов дискриминационного налогообложения отдельных видов экономических ресурсов территории. В совокупности географический фактор, на наш взгляд, обусловливает предпосылки организации налоговой базы территории, и создает объективную основу для ведения экономической и социальной деятельности.

Ресурсно-сырьевой фактор представляет собой оценку территории по природно-ресурсному потенциалу с точки зрения бюджетной достаточности.

Для полного и глубокого анализа состояния налогового потенциала необходим учет исторического фактора. Это позволяет с наибольшей точностью обосновать и оценить динамику развития территории, ее ресурсной базы и создать основу для прогнозирования ее состояния в будущем.

Политика федеральной власти как внешний фактор формирования налогового потенциала территорий реализуется через оптимизацию отношений между федеральным, региональным и местным бюджетами, последовательной работой федеральных органов власти с органами, представляющими интересы субъектов федерации.

Выстраивается «вертикаль интересов»1, задачей которой становится создание предпосылок для заинтересованности всех уровней иерархии в достижении взаимоувязанных стратегических целей развития страны, ее конкретной территории, отраслей экономики. На вершине «вертикали интересов» властные федеральные структуры определяют концепцию предпочтительных порядков - государственного, общественного и экономического, которые в наибольшей степени соответствуют историческим тенденциям развития государственности, общественных отношений и национальной экономики, менталитету граждан, экономико-географическому и геополитическому положению страны. Принятая концепция становится источником формирования стратегических целей развития государства и, в частности, стратегических целей развития национальной экономики.

Для реализации стратегических целей на федеральном уровне представительная ветвь власти, формируя систему законодательных актов, которые регламентируют принципы осуществления экономической

При разработке органами исполнительной власти индикативных планов социально-экономического развития территорий учитываются интересы федерального уровня, обусловленные стратегическими целями страны, а также интересы субъектов федерации и местных администраций. В результате данных манипуляций складывается определенная система политических рычагов, влияющих на все стороны жизни государства в целом и его отдельных административно-территориальных образований. Таким образом, политический фактор определяет, на наш взгляд, общую среду функционирования территориальных экономических систем, которые формируют и налоговый потенциал территории.

Неодинаковая налоговая обеспеченность является одной их основных проблем развития субъектов федерации и муниципальных образований на современном этапе проводимых экономических преобразований в стране. Ее решение призвана обеспечить финансово-бюджетная политика нашего государства, неотъемлемой частью которой является налоговая политика.

Как известно, налоговая политика представляет собой систему мероприятий, проводимых государством по формированию доходов бюджета за счет налогов, корректировки и поддержанию определенного климата в экономике, которая, с одной стороны, реагирует на изменения, происходящие в экономике, а с другой, сама достаточно влияет на эти изменения.

В налоговой политике государства реализуются две из трех функций налога - фискально-распределительная и регулирующая с ее стимулирующей и сдерживающей (ограничивающей) подфункциями. Фискально-распределительная функция выражается в уровне налогового бремени экономики, который определяется как доля валового внутреннего продукта, изымаемая в бюджетную систему посредством действующей системы налогообложения. Регулирующая функция выражается в первую очередь через механизм налоговых льгот и специальных налоговых режимов, призванных способствовать инвестиционной и инновационной активности хозяйствующих субъектов в тех или иных регионах и отраслях экономики. Цель налоговой политики - при минимальных затратах обеспечить максимально возможную мобилизацию налогового потенциала, обеспечивающую поступление доходов, необходимых государству для выполнения его функций, а в конечном итоге, обеспечить создание социально-экономического прогресса общества. По оценкам специалистов в общем объеме бюджетно-налогового регулирования в нашей стране на долю налоговых стимулов приходится 56%.

Механизм налогового регулирования включает следующие элементы: структуру налоговой системы (виды налогов и сборов, их соотношение, принципы и формы их установления и т.д.); налоговые преференции; налоговое планирование; налоговое администрирование; налоговое право и правоприменение1. Морозова А.А. разделяет инструменты налогового регулирования на экономические (изменение налоговых ставок, региональное налоговое льготирование, стимулирующее налоговое кредитование) и организационно-управленческие (проведение контрольных мероприятий, расширение перечня консультационных услуг, профилактика налоговых правонарушений)2,

Налоговая политика как вид экономической политики в нашей стране формируется Президентом Российской Федерации, а ее реализация отнесена к ведению Правительства РФ.

## Реализация мероприятий налоговой политики на территории Республики Северная Осетия-Алания

Целесообразно привлекать инвестиции в производство строительных материалов, в электронику, в проекты по развитию транспортной инфраструктуры и туризма (строительство гостиниц, развитие услуг и торговли).

Помимо организации в республике бизнес-инкубатора, требуется создание регионального технологического парка, который на льготных условиях помогал бы развитию малого предпринимательства и состоял как из промышленных площадок, так и площадок, разрабатывающих высокие технологии. Необходимо также открыть инновационно-технологический бизнес-центр, который бы активизировал работу малых предприятий в научно-технической сфере, что позволило бы привлечь в экономику дополнительные инвестиционные ресурсы.

Развитию малого предпринимательства в республике способствовало бы принятие республиканского закона «О залоговом фонде Республики Северная Осетия - Алания», который предназначен для обеспечения обязательств субъектов инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства, сельскохозяйственных товаропроизводителей и субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений при реализации ими приоритетных инвестиционных и инновационных проектов в целях социально-экономического развития республики.

Кроме рассмотренных выше мероприятий, для формирования долговременных перспектив развития налогового потенциала РСО-Алания можно предложить следующие пути:

Субъектам малого предпринимательства, функционирующим на базе бизнес-инкубатора, в течение трех лет предоставляются льготы по оплате арендной платы, оборудованные рабочие места, консультативные услуги и др.) Внесение в законодательство о налогах и сборах следующих дополнений: - налогу на доходы физических лиц придать статус регионального налога; установить налоговый вычет по доходам населения, полученным от инвестирования сбережений в ценные бумаги, в размере до 1,5 млн. руб.; - закрепить поступления по акцизам на ликероводочные и табачные изделия за регионами; - разрешить субъектам РФ дополнять перечень видов деятельности, на которые распространяются условия использования ЕНВД или УСН на основе патента.

Принятие специального закона «О налоговой политике в РСО Алания», который бы определял долгосрочную политику республики в области налогового регулирования, обеспечивающую, в пределах полномочий органов власти соответствующих уровней, оптимальное соотношение стимулирующей и фискальной функции налогов, совершенствование механизма действия региональных и местных налогов.

Реализация сформулированных автором предложений может существенным образом повлиять на повышение налоговых доходов не только Республики Северная Осетия-Алания, но и всех субъектов федерации. Вместе с тем, не следует забывать, что успех реализации стратегии саморазвития территорий во многом определяется успешностью макроэкономической политики, влияющей на общее состояние финансовой системы страны. 2.3. Оценка устойчивости налогового потенциала территориальных единиц РСО - Алания

В современных условиях актуальным продолжает оставаться вопрос об эффективном управлении бюджетами территорий, в процессе которого необходима информация о реальной величине налогового потенциала территорий. Оценка налогового потенциала административно-территориальных образований позволяет концентрировать усилия на мерах по увеличению поступлений собственных доходов бюджетов, определению перспектив социально-экономического развития территорий, снижению их зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

При расчете прогнозируемых показателей должны учитываться данные об оценке доходности предприятий и организаций, функционирующих на территории субъекта федерации или муниципального образования, качественном составе производственной и социальной инфраструктуры, потребности в технологическом обновлении отраслей региона, ресурсной базы, транспортной обеспеченности и т.д. Помимо вышеперечисленных, необходимо учитывать ряд факторов, оказывающих значительное влияние на налогооблагаемую базу: неплатежи в экономике, задолженность по заработной плате, практикуемые формы расчетов (денежные, бартерные, вексельные) и т.д. Обязателен анализ влияния деятельности крупных налогоплательщиков на изменение налоговой базы с учетом их финансового состояния.

При оценке прогнозируемой величины налогового потенциала территории необходимо также учитывать следующее: ее место и роль в общей экономической системе государства; специализацию территории по отраслям хозяйства; численность населения, долю городского населения; валовой региональный продукт в разрезе основных отраслей; объем выпуска промышленной продукции в разрезе основных отраслей промышленности; финансово-экономическое состояние предприятий основных отраслей; крупнейшие налогоплательщики; объем экспортных поставок в разрезе отраслей; уровень и динамика заработной платы.

Помимо этого, требуется располагать информацией о возможных рисках бюджета, т.е. вероятности неполного и несвоевременного получения доходов.

Мы разделяем позицию тех экономистов, которые считают, что в целях повышения эффективности управления бюджетами при определении ожидаемого исполнения налоговых поступлений и оценке устойчивости налогового потенциала территории целесообразно применять метод скользящих средних1. Применим его для проведения соответствующей оценки исполнения налоговых поступлений на территории РСО-Алания.

По каждому налогу разобьем территориальные единицы на две группы с учетом значений коэффициентов исполнения бюджетных назначений по налогам (с наибольшим и с наименьшим показателем собираемости). Построим территориальную составляющую, последовательно располагая полученные коэффициенты исполнения друг за другом. Рассчитаем скользящую среднюю. Ожидаемое исполнение налога по всем территориальным единицам определим как средний коэффициент исполнения, рассчитанный по сглаженным уровням.

Таблица 10 отражает итоговые данные проведенного анализа. В ней представлены значения коэффициентов исполнения по десяти видам налоговых поступлений в бюджет Республики Северная Осетия-Алания в разрезе шести территориальных единиц.

Можно констатировать, что значения коэффициентов собираемости одного и того же налога варьируются по территориальным единицам от «спадов» до «подъемов».

## Модернизация системы налогообложения на региональном и местном уровнях

В настоящее время лишь наиболее развитые регионы могут проводить активную налоговую политику для оживления инвестиционной активности. Для регионов, доходы которых большей частью формируются за счет поступлений из федерального бюджета, аналогичные возможности отсутствуют. Исключение составляет лишь предоставление инвестиционных налоговых кредитов и предоставление льгот по налогу на прибыль. Такое положение дел сдерживает экономический рост в депрессивных регионах и негативно сказывается на процессе формирования налогового потенциала соответствующих территорий.

Так, например, в среднем за период 2005-2011 гг. доля региональных и местных налогов в консолидированном бюджете Республики Северная Осетия Алания составила 15,4%, из них 7,1% формировалось за счет поступлений налога на имущество, оставшаяся часть (8,3%) приходилась на транспортный и земельный налог. Удельный вес региональных налогов в республиканском бюджете-в среднем примерно 11,3%, местных налогов в доходной части местных бюджетов РСО-Алания около 7%. Несмотря на то, что за последние три года дотационность бюджета территории снизилась на 6%, ее доходы в среднем на 80 % формируются за счет безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Республика Северная Осетия — Алания относится к субъектам РФ с неудовлетворительным финансовым состоянием консолидированного бюджета и ежегодно нуждается в финансовой помощи из федерального бюджета.

Для снижения уровня дотационности налоговая политика в республике должна быть направлена на максимальную мобилизацию всех собираемых на ее территории налоговых доходов, совершенствование налогового администрирования, развитие и укрепление налогового потенциала. Необходимо существенно повысить эффективность производства, последовательно увеличить удельный вес конкурентоспособной продукции с высокой добавленной стоимостью. В связи с этим, основной задачей развития экономики Республики Северная Осетия-Алания должна стать ускоренная модернизация экономики на основе применения уникальных технологий, интенсивных методов производства, развития информационных технологий и социальной инфраструктуры. Целесообразно привлечение инвестиций в производство строительных материалов, в электронику, в проекты по развитию транспортной инфраструктуры и туризма (строительство гостиниц, развитие услуг и торговли), создание регионального технологического парка, который на льготных условиях помогал бы развитию малого предпринимательства и состоял как из промышленных площадок, так и площадок, разрабатывающих высокие технологии. Необходимо также открытие инновационно-технологического бизнес-центра, который бы активизировал работу малых предприятий в научно-технической сфере, что позволило бы привлечь в экономику дополнительные инвестиционные ресурсы.

Девятое. Важнейшей составляющей процесса формировании налогового потенциала территорий должно стать научно обоснованное среднесрочное налоговое прогнозирование, которое в нашей стране на уровне субъектов федерации и, особенно, муниципалитетов еще не получило должного развития. В методике прогнозирования налоговых доходов в рамках формирования среднесрочных бюджетов территорий расчет прогнозных налоговых поступлений должен проводиться не только с учетом прогнозируемых темпов изменения макроэкономических показателей, но и с учетом влияния других внешних и внутренних факторов формирования налогового потенциала территорий. При этом прогнозные расчеты и анализ территориальных налоговых доходов необходимо проводить в разрезе структурных показателей территориального налогового потенциала, причем не только в целом по субъекту РФ, но и в разрезе его отдельных административно-территориальных образований. Использование на практике такого методологического подхода должно повысить заинтересованность органов власти и местного самоуправления как в максимальном использовании налоговой базы (а соответственно, в отказе от предоставления необоснованных налоговых льгот), так и в сокращении налоговых недоимок (конечно, при условии, что снижение собираемости налогов не компенсируется увеличением объемов финансовой помощи из вышестоящего бюджета). Это позволит обеспечить максимально возможную мобилизацию прогнозируемых платежей в бюджет, что важно для наращивания налогового потенциала территории.

Десятое. Переход к инновационной модели развития российской экономики объективно требует совершенствования действующей системы налогообложения в направлении создания адекватного налогового поля, призванного способствовать развитию инвестиционной и инновационной активности хозяйствующих субъектов. Важнейшими принципами функционирования механизма финансового обеспечения саморазвития территорий Российской Федерации должны быть гибкость; учет специфики развития; диверсифицированность и стабильность доходной база территориальных бюджетов; ответственность субфедеральных органов власти и органов местного самоуправления за наращивание налогового потенциала подведомственной территории.

Одиннадцатое. С учетом поставленных целей социально экономического развития и необходимости обеспечения сбалансированности всех уровней бюджетной системы нашему государству необходимо реализовать целый комплекс мер, направленных на увеличение доходов территориальных бюджетов. Основными источниками роста налоговых поступлений могут быть как повышение налоговых ставок отдельных налогов, изменение правил их исчисления, уплаты, разграничения и пропорционального распределения между бюджетами, так и совершенствование системы налогового администрирования. Отдельным направлением политики в области повышения доходного потенциала территорий должна быть оптимизация существующей системы налоговых льгот и освобождений, а также ликвидация имеющихся у плательщиков возможностей для уклонения от налогообложения.