Скобликов Владимир Эдуардович. Теоретико-методологические основы формирования налоговой базы региона в период рыночных преобразований : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.10 Ростов н/Д, 2001 126 с. РГБ ОД, 61:02-8/1641-9

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Эволюция концептуального обоснования экономической природы налоговых отношений

1.1. Методологические и теоретические основы анализа налоговых отношений

1.2. Современные концепции налогообложения и их влияние на реформирование налоговой системы РФ

2. Государственная региональная политика в контексте современных концепций налогообложения ЗI

2.1. Взаимодействие экономических и политических факторов формирования федеральной налоговой политики

2.2. Организационно-экономические принципы функционирования региональной налоговой системы 49

3. Экономический механизм формирования налоговой базы региона в переходный к рынку период 66

3.1. Принципы и методы формирования налоговой базы региона в переходный период

3.2. Концептуальные подходы и методы оценки налогового потенциала региона

Заключение 102

Список литературы ! 14

**Введение к работе**

Актуальность проблемы исследования. Экономическая система переходного периода характеризуется масштабными потрясениями не только в сфере производства материальных благ, но и предполагает адекватную своей природе структуру финансовых отношений. В то же время качественные изменения, происходящие в финансовой сфере, порождают и соответствующие структурные сдвиги в налоговой системе.

На современном этапе экономического развития Российской Федерации особо актуальной является проблема своевременного пополнения государственного бюджета, его сбалансированности по доходам и расходам, сокращения дефицита и внешнего долга, обеспечения финансирования федеральных и региональных потребностей.

Решение этой важнейшей задачи усиливает государственную значимость деятельности налоговых органов и требует создания качественно новой системы сбора налогов, соответствующей глубине проведенных преобразований и масштабам возрождающейся российской экономики. Совершенствование налоговой системы должно идти не только в направлении разработки рациональных мер государственного регулирования всей системы налогообложения, включая контрольные функции, но и в плане повышения достоверности оценки налоговой базы субъектов Российской Федерации, являющейся основой при установлении реальных бюджетных заданий регионам.

В настоящий момент российская налоговая система все более приобретает роль основного связующего и перераспределительного канала в рыночных отношениях, так как именно от эффективности ее функционирования во многом зависит осуществление движения товарных и денежных потоков между федеральным центром и регионами. В свою очередь это придает определенную теоретическую и практическую значимость вопросам исследования места, роли и статуса налоговых отношений в обеспечении единства регионального воспроизводственного процесса, раскрытию региональной специфики строения налоговой системы, а также проблемам формирования и оценки налогового потенциала региона.

Степень разработанности проблемы. Основной базой исследования являются положения, выводы и концепции, содержащиеся в научных публикациях зарубежных экономистов - классиков политэкономии, по кругу изучаемых проблем, таких как, В. Пегги, А. Смита, Д. Рикардо, Д. Кейнса, А. Маршалла, М. Фридмена и др. При исследовании места, роли и статуса налоговых отношений в обеспечении единства регионального воспроизводственного процесса данные работы явились весомым вкладом.

Также использовались основные законодательные и нормативные материалы, регулирующие экономическую деятельность в данной сфере.

Определенный вклад в решение проблем налогообложения внесли труды ряда российских ученых. Среди них можно выделить работы Шеховцова К., Ситаряна С, Зверева А., в области регионального налогообложения В.И. Бутова, В.Г. Игнатова, Н.И. Ларионовой и др.

В современной литературе различные проблемы налогообложения разбираются в работах известных представителей как зарубежной экономической мысли: Аткинсона Э., 1 ура О., Кинга Т., Самуэльсона П., Стиглица Дж., Шаха А., Шлитера Т., так и отечественной: Абалкина Л., Алексашенко С, Высокова В., Баликоева В., Гайдара Е., Галкина В., Гусева В., Дуканич Л., Дьяченко В., Лившица А., Любимцева Ю., Павлова Л., Починка А., Раевского В , Тимофеевой О., Шаталова С, Черника Д. и др. Продуктивность этих исследований проявилась в том, что каждый из них выявил новый спектр проблем, требующих своего дальнейшего теоретического осмысления.

Анализ рассмотренных работ свидетельствует о том, что еще недостаточно изученными остаются вопросы о переложении налоговой нагрузки, о закономерностях формирования и функционирования налоговой системы на региональном уровне.

В частности, не достаточно исследованы экономические принципы и методы формирования налоговой базы региона, приемлемые для современной экономики России

Недостаточная разработанность и практическая значимость проблем формирования региональной налоговой системы в условиях рыночной трансформации российской экономики предопределили выбор темы исследования, постановку его цели и задач.

Цель и задачи исследования. Цель данного диссертационного исследования состояла в анализе государственной региональной политики в контексте современных концепций налогообложения, с целью выработки основ формирования налоговой оазы региона в период рыночных прео бразований.

Реализация поставленной цели исследования потребовала последовательного решения следующего комплекса взаимосвязанных задач: раскрытия теоретико-методологических основ налогообложения; анализа современных концепций налогообложения в аспекте формирования региональной государственной политики; выявления особенности формирования и функционирования региональной налоговой системы; изучения базовых предпосылок формирование налоговой базы регионов в переходный период; - анализа концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала региона.

Объектом исследования является экономика региона как самостоятельного субъекта РФ и сфера финансовых отношений как результат взаимодействия регионального и федерального уровней.

Предметом исследования явились теоретические и практические проблемы организации и функционирования эффективной системы региональных налоговых отношений в современной экономике России.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные положения обшей экономической теории, груды российских и зарубежных ученых-экономистов по кругу изучаемых проблем, основные законодательные акты и нормативные материалы Правительства России, администрации Краснодарского края, регулирующие экономическую деятельность в этой сфере, обширные источники научной литературы, периодические издания, материалы конференций по совершенствованию налогообложения.

Информационно-эмпирическую базу исследования составили экономико-статистический материал, опубликованный финансовыми институтами Российской Федерации за 1991-2000 годы, материалы, характеризующие бюджетно-налоговый механизм, а также материалы регионального уровня, представленные финансовыми показателями развития Краснодарского края.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту: по специальности 08.00.0J - экономическая теория:

1. Современная отечественная и зарубежная теория и практика налогового регулирования экономики свидетельствуют о постоянно возрастающей тенденции конвергенции основных налоговых теорий и их адаптации к конкретным социально-экономическим условиям, которая в перспективе приведет, очевидно, к созданию единой научно-обоснованной (комплексной) концепции налогообложения в решении насущных задач экономического развития.

Эффективный спрос может быть обеспечен только путем постоянного и целенаправленного государственного регулирования экономики различными способами, в том числе и через систему налогообложения. Увеличение налогов приводит к сокращению спроса через уменьшение размеров располагаемого дохода одновременно в части потребительских расходов и сбережений Рост налогообложения сокращает частные совокупные расходы на величину, меньшую, чем объем прироста налогов, и приводит к уменьшению величины равновесного национального дохода (эффективного спроса). При этом возникает эффект налогового мультипликатора, в соответствии с которым снижение эффективного спроса в случае увеличения налогов больше, чем это увеличение,

Специфика социально-экономического развития российского общества в рыночно-трансформационный период проявляется в том, что она осуществляется под приоритетным воздействием фискальной политики государства; приоритетность регулирующего воздействия фискальной системы объясняется тем, что на начальном этапе переходного к рынку периода необходимо обеспечить финансирование бюджетного дефицита. по специальности ОН. 00.10 - финансы, денежное обращение, кредит:

1. Эффективность региональной налоговой системы определяется, с одной стороны, обеспечением налоговой деятельности государства (фискальная функция налогов), а с другой - соблюдением экономических интересов собственников в регионе, предоставлением им возможности осуществлять расширенное воспроизводство (регулирующая функция налогов). В этой связи, налоги выступают не только источником формирования регионального бюджета, но и оказывают непосредственное воздействие на производство.

Специфика регионального процесса формирования налоговой базы обусловлена не только многофакторностью механизма данного процесса, но и бюджетным статусом региона: социально-экономическое развитие "региона-донора" в меньшей мере зависит от региональной направленности централизованных фискальных потоков, тогда как развитие "региона-дотационника" в максимальной степени определяется "регионализацией" макроэкономической фискальной политики.

В формировании налоговой базы определяющее значение имеет региональный аспект, преломляющийся в практических расчетах через оценку налогового потенциала региона. Налоговый потенциал характеризуется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами, определяемой налоговыми базами. По мере совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, подъема производства и, соответственно, расширения налоговых баз все большее практическое значение будет приобретать проблема адекватного соответствия налоговых поступлений от различных секторов экономики их налоговому потенциалу.

Понятия налогового и финансового потенциала различаются и с точки зрения влияния каждого из них на формирование доходной части бюджетной системы. Если налоговый потенциал является основой для формирование базы налоговых доходов бюджета, то финансовый потенциал интегрирует как налоговую базу бюджета, так и базу формирования неналоговых доходов (доходов от собственности и операций с ней), а также возможности осуществления заимствования на финансовых рынках для целей финансирования определенных программ или текущего финансирование дефицита бюджета субъекта РФ, т.е. в значительной мере определяет инвестиционную привлекательность региона.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в попытке концептуального анализа и обоснования специфики построения налоговых отношений в субъектах Российской Федерации в рамках современных достижений экономической теории, а также в разработке теоретических основ формирования и оценки налоговой базы регионов; элементы научной новизны представлены, по мнению автора, следующими пунктами работы: по специальности 08,00.01 - экономическая теория; выявлены теоретико-методологические основы анализа специфики построения региональных налоговых отношений; показано, что недооценка и соответственно недоиспользование возможностей налоговой системы снижают ее эффективность, препятствуют определению ее оптимальных критериев. Однако абсолютизированная трактовка возможностей и функций налогов и налоговой политики, приписывающая им способность решения всех главных финансово-экономических проблем и задач преодоления экономического кризиса, также не позволяет решать те проблемы, которые на них возлагаются. В настоящее время основное внимание уделяется налоговой системе, но при этом остаются незадействованными в позитивном плане экономические рычаги (ценовые, денежно-кредитные и др.), применение которых объективно обусловлено; осуществлен анализ концептуальных и методологических подходов к определению налогового потенциала регионов, как базовой предпосылки для синтеза их наиболее рацио нальных элементов, определения функциональных зависимостей между выбранными макроэкономическими показателями и состоянием налоговой базы и выработки на этой основе соответствующих рекомендаций для объективной оценки налогового потенциала в отраслях экономики и регионах страны. по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение, кредит: раскрыта доминирующая роль фискальной политики в социально-экономическом развитии регионов на начальном этапе переходного к рынку периода; определена зависимость между оптимизацией налоговой системы на региональном уровне и социально-экономическим развитием региона, в рамках которой осуществляется воздействие регионально-ориентированной рациональной фискальной политики; цель последней должна заключаться, с одной стороны, в преодолении состояния полной дотационности одних регионов, а с другой, в предоставлении льготного налогового режима регионам-донорам; показаны преимущества метода регрессионного анализа репрезентативной налоговой системы: сокращение потребности в данных для измерения налогового потенциала; отсутствие необходимости в группировке доходных статей по налоговым компонентам и в создании собственной налоговой базы для каждого компонента налоговой системы; повышение точности регрессионного варианта РНС за счет более эффективного анализа данных при включении большего количества переменных.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы заключается в анализе и обобщении различных аспектов в подходе к проблемам формирования и функционирования региональной налоговой системы, что может явиться основой углубления методологии исследования бюджетно-налогового механизма в рыночно-трансформационном периоде, а гакже механизма формирования и определения налоговой базы региона. Сформулированы конкретные предложения по формированию налоговой базы региона. Отдельные разделы работы могут послужить базой для дальнейших исследований в области налоговой системы, а также использоваться в процессе преподавания курсов "Экономическая теория", "Государственное регулирование экономики", "Налоги и налоговая политики" "Налоги и налогообложение", в высших учебных заведениях, а также при подготовке специалистов - управленцев различного уровня.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и рекомендации исследования апробированы автором в докладах на научно-теоретических конференциях в Северо-Кавказской академии государственной службы, Кубанском государственном университете, а также в деятельности органов налогового контроля г. Краснодара.

По результатам диссертационного исследования опубликованы 4 научные работы общим объемом в 1,9 п. л.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Методологические и теоретические основы анализа налоговых отношений

Восприятие необходимости применения налогообложения позволило классикам экономической мысли более 300 лет назад уже сформулировать фундаментальные принципы налогообложения и определения налога в качестве сначала "жертвоприношения", а затем "добровольно отдаваемых наложений", "платы за общественные услуги" итд1. На фундаменте смысла понятия "налог" как одного из процессов жизнеобеспечения общества развилась особая сфера экономической теории -учение о налогообложении.

Согласно наиболее распространенной в экономической литературе точке зрения налогообложение является фундаментальной составляющей государственной фискальной политики, представляющей собой комплекс мероприятий правительства в области формирования государственны.\ доходов с целью регулирования уровня деловой активности.

При этом под налогом понимается обязательный сбор, взимаемый государством с субъектов хозяйственной деятельности и населения с конкретного объекта (налогооблагаемая база) по ставке (налоговая ставка) и в законодательно установленном порядке2. Для целей анализа методологии налогообложения принципиальным, как нам представляется, является классификация налогов в зависимости от применяемого типа налоговой ставки: пропорциональные налоги, характеризуемые налоговыми отчислениями по единой ставке, независимо от величины налогооблагаемой базы;

- прогрессивные налоги, налоговая ставка по которым увеличивается (по установленной шкале) по мере увеличения налогооблагаемой базы;

- регрессивные налоги, исчисляемые относительно прогрессивных по обратной шкале, когда увеличению налогооблагаемой базы должно соответствовать уменьшение налоговой ставки.

Практика налогообложения, существующая с момента появления государства, в течение долгого времени оставалась достаточно беспорядочной и интуитивной, что привело к необходимым действиям по его регулированию, и в ряде случаев негативно сказалось на темпах и пропорциях экономического развития. Связные концепции налогообложения, выраженные в налоговой теории, появились в середине XVI века в условиях достаточно высокого развития государственности, причем каждая такая концепция соответствовала сущности и проблемам сложившейся экономической и финансовой системы в рамка государства.

Первоначально научная налоговая теория была создана в рамках классической экономической школы1, провозгласившей фундаментальные принципы налогообложения, реализуя которые национальные налоговые системы способны двигаться к оптим&тьному варианту.

По мере становления и развития товарно-денежных отношений, экономического обособления хозяйствующих субъектов в свободном и другие. товарообороте формируется потребность стимулировать или сдерживать воспроизводство, оказывать воздействие на платежеспособный спрос населения, способствовать размещению капитала. Необходимость государственного регулирования перераспределительных процессов в обществе с помощью налогов, установление степени этого вмешательства в экономику обосновывались еще со времен меркантилистов, учение которых положило начало процвеганию торгового капитала.

Обоснование налогов как одного из воспроизводственных факторов и зарождение идей о свободе торговли, содержится в трудах зарубежных и русских экономистов меркантилистов начала ХУШ века Ж.Б. Сэя, В/Г. Посошкова. Позже эту идею в России развили известные налоговеды В.К Твердохлебов, И. X. Озеров, И.М. Кулишер, И.И. Янжул и др1.

Несмотря на то, что их налоговые теории носили сугубо прикладной характер, то есть они ограничивались изучением способов мобилизации финансовых ресурсов для содержания государства, в них были учтены закономерности развития товарно-денежных отношений и международные тенденции формирования основ рыночного хозяйствования.

Суждения меркантилистов о распределении налоговой нагрузки в обществе положили основу теории переложения налогов, закрепив исторически существование процесса налогообложения. Физиократы - Ф. Кенэ, О. Мирабо, А. Тюрго обосновали идеи эффективного налогообложения приблизив научную мысль в историческом развитии к современности и сформировав научную базу для развития дальнейших теорий.

## Взаимодействие экономических и политических факторов формирования федеральной налоговой политики

В настоящий момент российская налоговая система все более приобретает роль основного связующего и перераспределительного канала в рыночных отношениях, так как именно от эффективности ее функционирования во многом зависит осуществление движения товарных и денежных потоков между федеральным центром и регионами. В свою очередь это придает определенную теоретическую и практическую значимость вопросам исследования места, роли и статуса налоговых отношений в обеспечении единства регионального воспроизводственного процесса.

Следует отметить, что эффективность государственного регулирования во многом определяется степенью и глубиной рыночных процессов, происходящих в системе национального хозяйства. Однако институциональные, структурные, налоговые и финансовые реформы, проводимые в российской экономике, отличаются своей пространственно-временной разно направленностью. Результатом этих процессов является то, что рыночная трансформация региональной экономической системы сопровождается противостоянием между федеральным центром и отдельными региональными хозяйствующими субъектами. Все эти явления, а также различный уровень социально-экономического развития регионов обусловливают необходимость эффективной региональной политики. Очевидно, что при таком положении вещей беспрецедентно возрастает роль и значение федерального центра, его ответственность в определении общего направления процессов рыночной трансформации региональных экономик, в разработке общих рамок и критериев реформ, а также эффективного механизма соїласования действий различных регионов, поддержания единых для всей страны сфер деятельности (энергетической и транспортной систем, национальной безопасности, обороны, внешней политики и т.д.) связующими всю страну в единое целое.

Это объясняется с одной стороны тем, что старый инструментарий региональной политики уже не работает, а с другой, еще пока полностью не сформирован. В этих условиях особенно актуальными является разработка следующих вопросов:

- выбор инструментария гоеуларетвенного воздействия на регионы (как со стороны федерального правительства, так и региональных властей), а также цели и условия его использования; создание условий формирования единого национального экономического пространства, преодоление существенных различий в социально-экономическом развитии ее субъектов и отдельных регионов;

- развитие федеративных отношений на основе бюджетного федерализма, разделения функций между разными уровнями власти.

Для решения поставленных задач федеральному центру требуется определить цели, задачи и инструменты государственной политики в регионах.

Региональная налоговля политика рассматривается, прежде всего, в качестве основного средства государственного регулирования социально 33 экономическими процессами в "проблемных" регионах страны, а также для уменьшения социальной и экологической напряженности .

Существуют разные подходы к определению сущности региональной политики, задач и способов ее реализации, что, на наш взгляд, вызвано неоднозначным пониманием самого объекта региональной политики, целей и средств ее проведения.

При рассмотрении множества целей государственного вмешательства в экономическое развитие регионов акцент исследований смещается либо в сторону "социальной" компоненты, либо в сторону ее "экономической" составляющей. Так, Гранберг А. Г. полагает, что государственная региональная политика должна строиться на базе "справедливости", то есть должна обеспечить такое размещение (пространственную организацию) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют более или менее равные возможности достичь желаемого благосостояния2. Другие считают, что приоритет государственного регулирования экономики в переходный период закрепляется за принципом "эффективности", которая требует рационального использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния3.

## Принципы и методы формирования налоговой базы региона в переходный период

Налоговая система, представляющая собой совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке с плательщиков, с одной стороны, должна способствовать развитию производительных сил путем создания благоприятного инвестиционного климата в реальной экономике, с другой стороны, обеспечивать наполняемость бюджетов различных уровней для решения важнейших социально-экономических проблем. Для этого необходим поиск научно обоснованных параметров налогового регулирования - налогооблагаемой базы, ставок налогов, порядка взимания налогов, установления льгот и т.д. При этом надо иметь в виду действие фактора времени, т.е. от момента введения оптимальной налоговой системы (системы, которая позволяет достичь максимального развития производства и максимальной наполняемости бюджета) до получения желаемых результатов должно пройти определенное время. На момент введения такой системы может упасть величина налоговых поступлений в бюджет, но развитие производства получит импульс и со временем произойдет увеличение налогооблагаемой базы и доходов населения, обеспечивающее максимальную наполняемость бюджета.

Налоговые поступления - это основной источник формирования региональных и местных бюджетов. Другие источники регионального бюджета - финансовые трансферты, субсидии, субвенции, внешние займы и доходы от неналоговых поступлений. В последнее время, когда речь заходит о регионах, применяется понятие "финансовый леверидж" (финансовый рычаг), заимствованное из микроэкономики, который можно определить как соотношение внешних источников формирования регионального бюджета (трансферты, субсидии, субвенции, внешние займы) к внутренним (налоговые и неналоговые поступления). Финансово-независимым может считаться регион, внутренние источники финансирования которого составляют не менее 80%. Такой регион можно охарактеризовать как финансово-устойчивый, независимый от центра и самостоятельный1.

Естественным стремлением каждого региона является повышение финансовой независимости и устойчивости. Основное средство для этого -увеличение налоговых поступлений.

Налоговые поступления могут быть увеличены несколькими способами.

1. Введение новых налогов.

2. Увеличение ставок налогов.

3. Повышение собираемости налогов.

4. Сокращение количества плательщиков, пользующихся льготами.

5. Совершенствование налоговой базы регионов. Представленный перечень основных путей увеличения поступлений от налогов в региональный бюджет не является исчерпывающим . Подробное рассмотрение каждого способа с полной характеристикой всех его достоинств и недостатков - это отдельная тема. В рамках данной

Так, для Краснодарского края этот показатель равен почти 90 %. 2 Например, у региона могут быть дополнительные ресурсы в случае, если не все установленные НК РФ местные налоги введены в действие или уровень налоговых ставок ниже максимально разрешенного значения. работе нас интересует возможность увеличения поступлений в региональный бюджет за счет налоговых источников вследствие совершенствования налоговой базы региона.

Налоговую базу региона можно рассматривать в двух аспектах. Первый: фактически сложившаяся налоговая база, представляющая собой совокупность баз налогообложения плательщиков налогов и сборов, зарегистрированных на территории данного региона. Второй; потенциально возможная налоговая база региона в случае оптимального использования всех природных, демографических, производственных и прочих факторов и ресурсов (налоговый потенциал региона). При определении налоговой базы региона мы будем иметь в виду налоговые базы как местных и региональных, так и федеральных налогов, учитывая, что доходы по большинству федеральных налогов в региональный бюджет поступают в твердо фиксированной доле (как правило, в процентах)