Осипова, Елена Степановна. Развитие субфедерального налогового потенциала в Российской Федерации : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05 / Осипова Елена Степановна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2009.- 347 с.: ил. РГБ ОД, 71 10-8/416

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Cубфедеральный налоговый потенциал играет важную роль в регулировании межбюджетных отношений, пространственном распределении экономических ресурсов, выполнении социальных и инвестиционных программ. Процессы его формирования находятся под влиянием высокой централизации налоговых доходов на федеральном уровне и финансовой зависимости бюджетов субъектов федерации и местного самоуправления от трансфертов. Удельный вес федерального бюджета в консолидированном бюджете страны достиг 62%, а безвозмездные поступления в доходах местных бюджетов варьируются от 40% до 80%. Горизонтальные и вертикальные пропорции компонентов налогового потенциала не оптимальны по видам доходов, социальным группам и другим показателям. Поэтому достоверная оценка налогового потенциала территории субъекта Российской Федерации, налоговой нагрузки на бизнес и население весьма важны при планировании экономического развития. Недостаточная проработанность методического инструментария его измерения на субфедеральном уровне осложняет решение этой проблемы.

Многогранность социально-экономических процессов на региональном уровне обусловливает ситуацию, когда сложно или малопродуктивно пользоваться данными одного налогового потенциала и приводит к необходимости введения системы налоговых потенциалов для оценки различных вариантов экономического развития. Видовой состав налоговых потенциалов, являясь одним из условий сбалансированности бюджетов, нуждается в методическом обосновании, а теоретические положения о сущности налога – в дополнительной аргументации. Несбалансированное распределение налогов и налоговых доходов по уровням бюджетной системы, неполное использование инвестиционных возможностей налоговых ресурсов приводят к сдерживанию воспроизводственного процесса.

Необходимость развития теоретических положений и практики использования субфедерального налогового потенциала в регулировании бюджетно-налоговых отношений обусловила актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Фундаментальные исследования экономических и социальных аспектов налоговых отношений, их влияние на воспроизводственные и инвестиционные процессы рассмотрены в трудах М. Брега, Дж. Кейнса, Ф. Кенэ, А. Лаффера, П. Самуэльсона, А. Смита, М. Фридмена. В последние 2-3 десятилетия в Российской Федерации значительно активизировались научные разработки проблемы эффективности налоговой политики, оценки налогового потенциала и его пропорций, оптимизации налоговой нагрузки. Выделим, в частности, работы российских ученых Л. И. Абалкина, А. И. Анчишкина, А. В. Аронова, И. Т. Балабанова, М. П. Владимировой, О. В. Врублевской, А. Г. Грязновой, И. В. Караваевой, В. Г. Князева, В. В. Ковалёва, А. Г. Куликова, Ю. И. Любимцева, И. Д. Мацкуляка, Н. В. Милякова, В. В. Новожилова, И. Х. Озерова, Л. П. Павловой, В. Г. Панскова, Б. Е. Пенькова, М. В. Романовского, Б. М. Сабанти, В. Н. Твердохлебова, Н. И. Тургенева, Н. Н. Тютюрюкова, А. И. Фисенко, Р. А. Чванова, Д. Г. Черника, П. Н. Шуляка, Т. Ф. Юткиной, И. И. Янжула и др.

Несмотря на активизацию научных исследований налогообложения в Российской Федерации, проблема оценки налогового потенциала, его качественных характеристик и количественных значений в отраслевом и региональном аспектах остаётся дискуссионной. Сохраняется неравномерность налогообложения различных слоёв населения. Методы измерения налогового потенциала окончательно не сформировались, что приводит к рассогласованию доходных и расходных полномочий всех уровней бюджетов, его регулирующие функции в межбюджетных отношениях используются недостаточно. Нуждается в дальнейшем развитии практика мониторинга налогового потенциала.

Поэтому изучение содержания налогового потенциала, методов его измерения, горизонтальной и вертикальной сбалансированности и воздействия на воспроизводственные процессы, происходящие, в т. ч. в кризисных условиях, определили выбор темы диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования** заключается в научной разработке и обосновании концепции дальнейшего формирования и развития субфедерального налогового потенциала и методического инструментария его использования в регулировании бюджетно-налоговых отношений.

Данная цель предопределила решение следующих **задач**:

- раскрыть экономическую базу формирования налоговых доходов, их эволюцию и взаимодействие с воспроизводственным процессом;

- выявить взаимосвязи налогового потенциала, отраслевой структуры и динамики национальной и региональной экономики;

- обосновать авторскую трактовку дефиниций налога, его потенциала, предложить методы измерения налогового потенциала и возможности их применения в регулировании бюджетно-налоговых процессов;

- разработать систему различных видов налоговых потенциалов на субфедеральном уровне для оценки их экономического статуса и использования в распределении ресурсов фонда финансовой поддержки;

- предложить методические основы прямого налогообложения добавленной стоимости, обеспечивающие более эффективное его администрирование;

- аргументировать модельный подход к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц как условие экономической и социальной обоснованности формирования бюджетных ресурсов по данному налогу;

- сформулировать принципиальные положения по обеспечению большей сбалансированности доходных и расходных ресурсов бюджетов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований;

- предложить направления совершенствования Налогового паспорта субъекта Российской Федерации.

**Объектом исследования** является совокупная налоговая база субъектов хозяйствования и физических лиц, которая образует налоговый потенциал территории субъекта Российской Федерации.

**Предмет исследования** – социально-экономические отношения, возникающие в процессе формирования налогового потенциала и возможности его использования в регулировании бюджетных процессов на субфедеральном уровне.

**Область исследования** диссертационной работы соответствует требованиям Паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.2 Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; п. 2.3 Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике; п. 2.5 Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования; п. 2.9 Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы; и специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика), а именно: п. 5.2 Пространственное распределение экономических ресурсов; п. 5.12 Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, фонд региональной поддержки и пр.), эффективность их применения; п. 5.13 Мониторинг экономического и социального развития регионов разного уровня.

**Методологической основой исследования** являются ключевые положения экономической науки в области воспроизводственного процесса, налогов и налогообложения, функционирования общественного и коммерческого секторов экономики. В диссертации используются исторический, системный и логический анализ, методы сравнений, группировок, балансовый, индексный, классификация и обобщение.

**Теоретической основой** диссертации являются фундаментальные работы отечественных и зарубежных ученых в области экономической теории, финансовых и налоговых отношений. Использовались также аналитические справочные материалы органов управления и государственной власти. Исследование выполнено на основе статистических данных по национальной и региональной экономике, Дальневосточному федеральному округу (ДФО), включая Хабаровский край.

**Основные научные результаты**, полученные лично соискателем, и их **научная новизна** заключаются в том, что в диссертации решена теоретически и методологически крупная, имеющая важное народнохозяйственное значение, проблема формирования и развития субфедерального налогового потенциала, обеспечивающая повышение эффективности бюджетно-налоговых процессов в части пространственного регулирования налоговых доходов. В работе решены прикладные проблемы оценки налогового потенциала, перераспределения ресурсов по уровням бюджетов и совершенствования процедур налогообложения добавленной стоимости и доходов физических лиц.

Наиболее значимые научные результаты выполненного исследования в области специальности **08.00.10**– финансы, денежное обращение и кредит состоят в следующем:

1. Сформулировано понятие «субфедеральный налоговый потенциал», выражающий способность субъекта федерации, его структур, в том числе экономических – различных комплексов, отраслей, предприятий, домохозяйств, использовать налоговые ресурсы, формируемые при реализации экономических возможностей производства, распределения, обмена и потребления создаваемого совокупного общественного регионального продукта и положений действующего налогового законодательства в целях выполнения поставленных государством задач, включая обеспечение необходимого уровня жизни населения региона и его безопасности.

Раскрыт ряд свойств, который характеризует его дальнейшее использование и развитие: источник рыночной трансформации, инструмент регулирования экономики; основа разрабатываемых целевых региональных финансовых и инвестиционных программ; объективная среда обуславливающая реалистичность региональных и местных бюджетов; предпосылка и необходимое условие разработки и осуществление дифференцированной внутренней ценовой политики в субъекте федерации.

2. Теоретически обоснованы положения о содержании налога, его воспроизводственной функции и возмездном характере налогообложения, являющиеся вкладом в теорию налоговых отношений и способствующие совершенствованию практики функционирования бюджетно-налоговой системы.

Дана вариативная авторская трактовка сущности «налога» как категории, которая характеризует экономические отношения, возникающие в процессе перераспределения доходов между: 1) различными социальными группами населения; 2) юридическими, физическими лицами, с одной стороны, и государством – с другой; 3) коммерческим и некоммерческим секторами экономики.

3. Разработана и обоснована концепция формирования субфедерального налогового потенциала, который представлен в виде многоуровневой системы. В широком смысле налоговый потенциал – это максимально возможные налоговые ресурсы, исчисленные в условиях полной реализации положений налогового законодательства, которыми может располагать бюджетная система в целях обеспечения расширенного воспроизводства и социального развития общества. В прикладном понимании налоговый потенциал – это система взаимосвязанных налоговых потенциалов различного качественного содержания и количественных значений, которые используются для оценки полноты реализации бюджетно-налоговых отношений и включают:

- произведённый налоговый потенциал - как потенциал, формируемый хозяйствующими субъектами и физическими лицами по всем видам налогов на территории субъекта федерации;

- вменённый налоговый потенциал - как потенциал, планируемый в соответствии с действующим регламентом распределения доходов по уровням бюджетов для финансирования социально-экономических и инвестиционных программ территории;

- реализованный налоговый потенциал - фактический налоговый потенциал, определяемый по сумме налоговых доходов мобилизованных в бюджет и внебюджетные социальные фонды;

- номинальный налоговый потенциал - налоговый потенциал, формируемый при условии максимальной реализации экономических возможностей производства и положений действующего налогового законодательства.

4. Определен механизм перераспределения отдельных налогов и налоговых ресурсов в пользу бюджетов органов местного самоуправления на основе следующих принципов их закрепления за уровнями бюджетно-налоговой системы: стабильность поступлений налогов, мобильность и равномерность размещения экономических баз налогообложения, эффективность управления экономическими ресурсами, бюджетная ответственность. В результате доходы муниципальных образований увеличатся, что позволит им более оперативно решать вопросы экономического и социального развития. При этом вклад субъекта Российской Федерации в формирование федерального бюджета практически не изменяется.

5. Разработан метод формирования НДС на основе налогообложения непосредственно добавленной стоимости. Его суть состоит в том, что исключается зачётная процедура формирования налога, создающая сложности во взаимоотношениях между хозяйствующими субъектами, налогоплательщиками и налоговыми органами; уменьшается количество документов, необходимых для его учёта; снижается вероятность возникновения правонарушений при налогообложении добавленной стоимости за счёт исключения процедуры возмещения налога из бюджета.

6. Разработана модель прогрессивной шкалы налогообложения, в которой ставки дифференцируются в зависимости от уровня доходов физических лиц, что позволит ослабить налоговую нагрузку на бедные слои населения и обеспечит её экономическую и социальную обоснованность.

Наиболее значимые научные результаты выполненного исследования в области специальности **08.00.05**– экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) состоят в следующем:

7. Выявлены нефункциональные взаимосвязи динамики отраслевой структуры национальной экономики и налогового потенциала. Установлена закономерность, согласно которой при интенсивном типе экономического развития не только повышается эффективность использования всех ресурсов производства, увеличиваются масштабы воспроизводства, улучшается качество жизни населения, но и возрастает доля доходных налогов; при экстенсивном типе экономического развития в доходах бюджета преобладают налоги от использования имущества и природных ресурсов. Типы экономического развития проявляются не отдельно друг от друга, а функционируют одновременно в различных комбинациях, которые с течением времени и изменениями условий также меняются. Отсюда вывод о том, что в условиях модернизации экономики целесообразно переориентировать инвестиции в обрабатывающие отрасли, в человеческий капитал, а также развитие внутреннего спроса в целях повышения социальной направленности экономического развития.

8. Разработаны процедуры ранжирования муниципальных образований для оценки их экономического статуса и корректировки пространственного распределения финансовых ресурсов между органами местного самоуправления, которое осуществляется на основе сопоставления индивидуальных коэффициентов реализации налогового потенциала со средним значением по краю (области).

9. Разработано новое содержание раздела «Налоговый потенциал субъекта РФ» Налогового паспорта субъекта Российской Федерации, в котором предусмотрено использование показателей произведенного, реализованного и номинального налоговых потенциалов, что позволяет принимать оперативные управленческие решения в ходе реализации экономических прогнозов и перераспределении ресурсов в рамках субъекта Российской Федерации через процедуры мониторинга.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что её основные результаты доведены до конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы при реализации налоговой политики государства, при прогнозировании налогового потенциала субъекта Российской Федерации, перераспределении экономических ресурсов и формировании бюджетов муниципальных образований, позволяющих:

- по-новому оценить роль и место налогов и налогового потенциала во взаимоотношениях различных слоёв населения, включая бизнес и органов власти, в реализации социально-экономических программ и в регулировании бюджетных ресурсов;

- сформировать более сбалансированный налоговый потенциал по вертикали (уровни бюджетов) и горизонтали экономических отношений (по видам налогов, доходов, территориям);

- объективно оценивать финансовое донорство и реципиенство, с учётом которого формируются различные формы экономической поддержки бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований;

- уменьшить объёмы перераспределения средств фонда финансовой поддержки бюджетов органов местного самоуправления за счет повышения их доходов;

- значительно снизить уровень правонарушений в налогообложении добавленной стоимости, а также упростить процедуру начисления и учёта НДС;

- повысить экономическую обоснованность и социальную справедливость налогообложения доходов физических лиц;

- улучшить качество экономических прогнозов и оперативно выявлять резервы увеличения налоговых доходов;

- обеспечить более качественную подготовку, переподготовку и повышение квалификации экономистов в бюджетно-налоговой сфере.

**Апробация результатов исследования** осуществлена в аналитической и экспертной работе автора при подготовке депутатских слушаний 29 мая 2007 г. на тему «О налоговом потенциале Хабаровского края для обеспечения решения вопросов краевого значения» в Законодательной Думе Хабаровского края, в ходе самостоятельной контрольной работы в системе Министерства по налогам и сборам края (г. Хабаровск). Материалы работы использовались при подготовке прогнозов социально-экономического развития и налоговой политики Хабаровского края.

Теоретические выводы, предложения и рекомендации представлялись автором на третьем Дальневосточном международном экономическом форуме 30 сентября 2008 г. (Хабаровск), на международных конференциях: «Управление образовательным процессом в вузе в условиях перехода на двухуровневую систему образования» (Хабаровск, 2008 г.), «Технологии социально-экономических инноваций в управлении устойчивым развитием муниципального сектора экономики» (Хабаровск, 2008 г.), «Реформа местного самоуправления: опыт и перспективы социально-экономического развития территорий» (Хабаровск, 2007 г.); на всероссийских конференциях: «Научно-технические проблемы транспорта, промышленности и образования» (Хабаровск, 2008 г.), «Динамика пространственной структуры экономической системы Российской Федерации» (Хабаровск, 2003 г.). Они отражены в опубликованных работах автора общим объёмом 31 п. л., включая три монографии: Налоговый потенциал: методика оценки и направления реформирования - Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2008. (11 п.л.); Управление инвестиционными процессами в муниципальных образованиях северных территорий - Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2007. (7,6 п.л.); Налоговый потенциал в системе налоговых и межбюджетных отношений. - Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2006. (8,1 п.л.). Кроме того, опубликованы 22 учебно-методические работы общим объемом более 56 п.л.

**Структура диссертации** включает введение, три раздела, содержащих 12 глав, заключение, список использованных источников и литературы, приложения. Её содержание раскрывается в следующей последовательности: