

***НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: МЕТОДИЧЕСКИЕ И
СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ***

Протасова Н.Н.

магистрант,

Хабаровский государственный университет экономики и права,

Хабаровск, Россия

Аннотация

В статье приведены подходы к определению термина «налоговый потенциал» различных авторов, проанализированы методы оценки налогового потенциала региона, предложены рекомендации по изменению бюджетно-налогового законодательства.

Ключевые слова: налоговая политика, налоговый потенциал, бюджетно-налоговый федерализм.

***TAX POTENTIAL OF THE REGION: METHODICAL AND
STRUCTURAL PROBLEMS OF EVALUATION***

Protasova N.N.

undergraduate,

Khabarovsk State University of Economics and Law,

Khabarovsk, Russia

Annotation

In the article the above approaches to the definition of the term "tax potential" of various authors, the analyzed methods for assessing the tax access of the region, suggested recommendations for changing fiscal legislation.

Keywords: tax policy, tax potential, fiscal federalism.

Государство в лице Правительства в Российской Федерации в целях исполнения своих функций и полномочий осуществляет бюджетно-налоговую политику.

Существенное влияние на экономическое развитие оказывают не только расходные, но и доходные механизмы бюджета. Налоги являются базовой составляющей доходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы. Поэтому следует уделять приоритетное внимание формированию налоговой системы и налоговой политики.

Так как Российская Федерация является страной с федеративным типом государственного устройства, то соответственно, для него характерно наличие бюджетно-налогового федерализма, основы которого установлены Бюджетным и Налоговым кодексами РФ.

Основной задачей налогового федерализма является обеспечение единства и стабильности социально-экономического развития государства на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального, оптимального перераспределения изымаемой в виде налогов части внутреннего валового продукта (далее – ВВП) между звеньями бюджетной системы.

Налоговый федерализм предполагает разграничение федеральным законодательством налогов между уровнями власти, распределение регулирующих налогов по нормативам, а при их недостаточности на территориальном уровне, – предоставление налоговой инициативы региональным и местным органам власти в пределах единого налогового пространства в стране [12].

Региональная налоговая политика является частью налоговой политики государства: каждый субъект федеративного государства заинтересован в эффективной деятельности своего хозяйственного комплекса, обеспечения своей финансовой обеспеченности и укреплении доходной базы бюджета [10].

Субъекты Российской Федерации имеют исторически сложившиеся различия по структуре взимаемых налогов, по реализуемым социальным

государственным программам и другим комплексным показателям, характеризующим экономическое развитие региона в целом.

Особой значимостью из таких комплексных показателей обладает налоговый потенциал. Налоговый потенциал – это одна из бюджетообразующих экономических категорий, являющаяся ориентиром для реализации налоговой политики.

В настоящее время определение «налоговый потенциал» законодательно не конкретизировано.

Так, в статьях 138, 142.1 Бюджетного кодекса РФ термин налоговый потенциал употребляется как тождественный термину налоговая база в разрезе определения уровня бюджетной обеспеченности административно-территориальной единицы муниципального самоуправления. Определение такого уровня является необходимым условием для осуществления межбюджетных трансфертов [1,3].

Статья 53 Налогового кодекса определяет термин «налоговая база» как стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения [2], при этом понятие «налоговый потенциал» не упоминается.

В российской и зарубежной науке и практике существует многообразие работ, в которых даются авторские определения термина «налоговый потенциал».

В мировой практике под налоговым потенциалом понимается способность налогооблагаемых ресурсов, находящихся в пределах компетенции определенной территории, приносить доходы в виде налоговых платежей [12].

Налоговый потенциал также рассматривается как потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен соответствующими органами власти за определенный период времени (как правило, финансовый год) при использовании единых для всей территории страны условий налогообложения [6].

В таблице 1 рассмотрим основные определения, которые дают некоторые авторы в своих работах термину «налоговый потенциал».

Таблица 1 – Подходы к термину налоговый потенциал

Автор	Определение
И.В. Горский [4]	Абстрактная финансовая категория, выражающая некую оптимальную сумму налоговых сборов (оптимальное налоговое бремя) в условиях идеальной для конкретного субъекта налоговой системы. Элемент расчета для финансовой основы межбюджетных отношений в реальной системе налогов
М.В.Васильева [4]	Способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений (но не фактическая сумма налоговых поступлений как таковых)
Л.Н. Архипцева [7]	Налоговый потенциал - это совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории с учетом макроэкономических показателей развития региона, собираемости налогов и сборов
В.В. Рощупкина [11]	Под налоговым потенциалом региона понимается максимально возможный объем налоговых поступлений, собранных на территории региона за определенный период времени в рамках действующего законодательства при оптимальном использовании финансовых, природных, производственных и демографических ресурсов региона, а также с учетом проводимой региональной налоговой политики
М.Н. Шалюхина [13]	Совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории. В более узком, практическом, смысле налоговый потенциал представляет собой максимально возможную сумму поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства.
О.В. Богачева [8]	Потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен органами власти за определенный промежуток времени (обычно финансовый год) при применении единых на всей территории страны условий налогообложения (то есть путем стандартизации налоговых баз и ставок)
М.С. Шемякина [14]	Финансовый индикатор состояния экономики, определяющий конечный источник налогообложения и долю налоговых изъятий в бюджет. Налоговый потенциал рассматривается как структурный параметр реализации действующей налоговой политики в условиях фактического налогообложения, применяемый к определенным объектам при более полном использовании имеющихся ресурсов.

Разное содержание понятия «налоговый потенциал» обусловлено различными целями, задачами исследования и пониманием сути экономических процессов.

Трактовка понятия «налоговый потенциал» находится в прямой зависимости от самой методики оценки потенциала.

В узком (практическом) смысле налоговый потенциал рассматривают как максимально возможные налоговые платежи, исчисленные в условиях действующего законодательства.

В широком смысле его определяют как потенциальные возможности экономики (экономики региона) определять налогооблагаемые ресурсы и методы их эффективного использования с учетом территориальных возможностей.

Таким образом, возникает необходимость в проведении анализа существующих методических и методологических подходов к оценке налогового потенциала, позволяющих объективно оценить величину налогового потенциала региона [14].

В Российской Федерации нормативным документом, который регламентирует порядок оценки налогового потенциала субъектов РФ, является Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670, согласно которому в целях определения расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения им дотаций рассчитывается индекс налогового потенциала [3].

Индекс налогового потенциала - это относительная (по сравнению со средним по России уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта Российской Федерации [5].

Рассмотрим основные методы оценки налогового потенциал, представленные в современной экономической литературе в таблице 2.

Таблица 2 – Классификация методов оценки налогового потенциала

Название метода	Достоинства	Недостатки
Методы на основе макроэкономических показателей		
1. Метод оценки на основании валового регионального продукта (ВРП)	Позволяет получить более адекватную оценку налогового потенциала (например, по сравнению со среднедушевыми доходами), так как включает основной объем налогооблагаемых ресурсов. Учитывает доходы резидентов и нерезидентов	Необходимо учитывать особенности структуры российских налогов и способы расчета данного показателя (ВРП агрегированно описывает налоговые базы только трех налогов, поэтому оценка дает приближенное значение). Не учитывает влияния некоторых федеральных налогов и трансфертов из федерального бюджета на налоговый потенциал регионов. Расчет показателя ВРП происходит с запозданием (на несколько лет), что приводит к невозможности прогноза налогового потенциала на его основе
2. Метод совокупных налогооблагаемых ресурсов	Более точно отражает фактический объем налоговых ресурсов региона по сравнению с ВРП. Независим от искажения данных, представляемых регионами. Соответствует общей концепции вертикали власти, распространяющейся и на бюджетное распределение, и налоговое законодательство	Требует большого количества данных. Отсутствует оценка динамических процессов и изменения структуры налогового потенциала
3. Метод оценки с использованием индекса налогового потенциала (ИНП)	Поскольку зависимость однофакторная, упрощается техника прогнозирования	Основывается на фактических поступлениях налоговых доходов без учета сумм недоимки в разрезе уровней бюджетной системы. Как следствие, отсутствие стимулов у регионов-реципиентов к более объективному учету собственного налогового потенциала и их слабая заинтересованность в изыскании внутренних резервов. Расчет требует значительного объема данных. Используется линейная зависимость между налоговыми поступлениями и величиной добавленной стоимости, что некорректно, так как существует определенная прогрессивность налогообложения [9]

4. Метод оценки на основании показателя среднедушевых доходов населения	Простота определения и доступность данных о среднедушевых доходах населения по субъектам РФ. «Прозрачность» используемого показателя	Является неточным инструментом для измерения возможностей регионов.
5. Метод оценки фактически собранных налоговых доходов регионе	Простота сбора данных и их доступность	<p data-bbox="903 264 1402 445">Применим для оценки налогового потенциала лишь в условиях, когда НДФЛ занимает наибольший удельный вес в налоговых поступлениях территории</p> <p data-bbox="903 450 1402 1070">Не учитывает фискальных усилий региональных властей, так как строится на расчете налогового потенциала «от достигнутого». Имеет относительную точность. При применении данного метода на практике образуется разрыв между количеством фактически собранных в регионе налогов и потенциальной способностью региона генерировать бюджетные доходы</p> <p data-bbox="903 1075 1402 1330">Имеет относительную точность. При применении данного метода на практике образуется разрыв между количеством фактически собранных в регионе налогов и потенциальной способностью региона генерировать бюджетные доходы</p>
6. Метод индикативного анализа (база для составления налогового паспорта региона)	Разработка налогового паспорта региона позволяет более обоснованно подходить к определению индикативных (контрольных) показателей по мобилизации налогов и сборов в бюджет. Вносит определенность в систему межбюджетных отношений	Отсутствует четкая налоговая концепция [9]

Методы на основе макроэкономических показателей		
7. Метод регрессионного анализа	Сокращает количество данных для измерения налогового потенциала. Меньшая трудоемкость метода по сравнению с расчетным методом репрезентативной налоговой системы и большая объективность. Освобождает от необходимости точно определять стандартные налоговые базы и вычислять репрезентативные налоговые ставки	Число налоговых баз, которые могут быть включены в уравнение регрессии, ограничено доступностью данных по регионам; метод относительно сложен и не так прозрачен как другие показатели налогового потенциала, такие как среднедушевой доход
8. Метод, опирающийся на аддитивное свойство налогового потенциала (построение репрезентативной налоговой системы)	Позволяет учитывать федеральные налоговые льготы. Позволяет получить более объективную оценку	Требует значительного объема данных
9. Метод оценки скрываемой деятельности в промышленности	Данные по «теневым доходам» позволяют скорректировать величины налоговой базы региона	Не учитывает территориальные и производственные особенности, а также транспортировки продукции предприятий. Трудности при получении информации по операциям скрытой экономической деятельности и ее относительная объективность [9]

Таким образом, современные методы оценки налогового потенциала региона основывается на системном подходе, позволяющем учесть большой объем информации о направлениях развития налоговой системы территории и результатах деятельности хозяйственного комплекса региона.

По мнению автора, в условиях Российской Федерации наиболее предпочтительным следует признать метод репрезентативной налоговой системы, базирующийся на прогнозировании потенциально возможных налоговых поступлений в бюджет региона при средних налоговых ставках по стране, соответствующих налоговым базам.

Суть данного метода состоит в расчете фактической суммы бюджетных платежей, которые возможно будут собраны в регионе, если налоговые усилия будут на среднем уровне, а состав налогов и ставка налогообложения будет одинаковой во всех субъектах.

Таким образом, в основе метода репрезентативной налоговой системы лежат нормативная база, а также механизмы налогового администрирования в том или ином регионе.

По мнению автора, для простоты расчета налогового потенциала следует использовать следующую формулу:

$$\text{НП} = \text{НН} + \text{ННП}, \quad (1)$$

где НП – налоговый потенциал территории;

НН – сумма начисленных налоговых платежей;

ННП – недопоступившие налоговые платежи из-за применения льгот, образования временной недоимки, доначисления налоговых платежей в результате проверочных мероприятий, из-за пробелов в налоговом законодательстве.

Оценить, насколько полно был использован налоговый потенциал региона можно с помощью, так называемого, «коэффициента собираемости налогов» (КС), рассчитываемого по формуле:

$$\text{КС} = \text{ПН} : \text{НП}, \quad (2)$$

где ПН – объем налогов и сборов фактически поступивших в бюджетную систему РФ;

НП – налоговый потенциал.

Оценка налогового потенциала является сложным процессом, который должен учитывать следующие нюансы:

- 1) положения действующего налогового законодательства на момент оценки и выявленных тенденциях его нормативного совершенствования;
- 2) величину нормативных отчислений от регулирующих федеральных налогов;
- 3) прогноз развития социально-экономических процессов в регионе;
- 4) перспективных направлениях бюджетно-налоговой политики.

Так и или иначе, возникает необходимость внесения структурных изменений в бюджетно-налоговом законодательстве, которое затрагивает оценку налогового потенциала, а именно, создание методологической основы его расчета, закреплённой в федеральной и, в особенности, в региональной налоговой политике.

В связи с вышесказанным, предлагается законодательно расширить полномочия региона на субфедеральном уровне по созданию налоговых маневров для увеличения налогооблагаемых ресурсов. Таким образом, будут учитываться особенности социально-экономического развития субъекта, произойдет снижение негативной дотационной зависимости бюджетов регионов от решений удалённых территориально федеральных властей в пользу удовлетворения расходных потребностей такого региона.

Библиографический список:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Часть первая. ФЗ от 31.07.1998 № 145 // СПС Консультант Плюс.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. ФЗ от 31.07.1998 № 146 // СПС Консультант Плюс.
3. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ: постановление Правительства РФ от 22.11. 2004 г. № 670 // СПС Консультант Плюс.
4. Сердюков А.Э., Вылкова Е.С., Тарасевич А.Л. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов. 2-е изд. СПб.: Питер, 2008. С. 28.
5. В.В. Степанова, Г.Г Суханов. Финансы и финансовый потенциал Архангельской области: монография / под общ. ред. В.В. Степановой и Г.Г Суханова; Северный (Арктический) федеральный университет. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2013. С. 48-60.

6. Алиев Б.Х., Алиев М.Б., Сулейманов М.М. Приоритетные направления развития налогового потенциала территорий в условиях циклического развития экономики // Региональная экономика. 2011. № 12. С. 2-7.
7. Архипцева Л. М. Налоговый потенциал: теоретические и практические аспекты использования в планировании налоговых поступлений // Налоги и налогообложение. 2008. № 7. С. 39-46.
8. Богачева О.В. Налоговый потенциал и региональные счета / О.В. Богачева // Финансы. – 2015. – №2. С. 29-32.
9. Давыдова Л.В., Фокина О.Г. Сравнительная характеристика и выбор метода оценки налогового потенциала региона // Финансы и кредит. 2010. № 5. С. 14-22
10. Деметрюк Э. Э. Анализ налоговых доходов региональных бюджетов РФ / Э. Э. Деметрюк // Актуальные вопросы и тенденции развития в современной науке : сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. г. Красноярск. – 11 ноября 2016 г. С. 213 – 220.
11. Рощупкина В. В. Современные концепции формирования регионального налогового потенциала / В. В. Рощупкина // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2015. – № 3. С. 24.
12. Сулейманов М. М. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала территорий / М. М. Сулейманов // Финансы и кредит. – 2011. – № 29. С. 67-73.
13. Шалюхина М.Н. Налоговый потенциал региона: проблемы оценки, формирования и эффективного использования / М.Н. Шалюхина // Налоговый вестник. – 2014. – № 1. С. 31-34.
14. Шемякина М.С. Генезис категории «налоговый потенциал» / М.С. Шемякина // Налоги и налогообложение. – 2015. – № 9. С. 689-704.