ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 34:336.225

ПОНЯТИЕ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Алиева Э.Б., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, alievaelmira67@yandex.ru

В настоящей статье проведен анализ категории «налоговый потенциал», раскрыто его содержание, выделены фундаментальные направления, характеризующие данное понятие. Рассмотрены наиболее важные факторы влияния на формирование налогового потенциала, от которых зависит уровень и состояние экономики региона и государства в целом. Выявлены проблемы формирования налогового потенциала, предложены пути их решения.

Ключевые слова: налоговый потенциал, классификация факторов, региональные налоги, доходы бюджета, развитие экономики.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-29-1-53-58

UDC 34:336.225

THE CONCEPT OF TAX POTENTIAL: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Aliyeva E.B., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, alievaelmira67@yandex.ru

This article analyzes the category of "tax potential", reveals its content, highlights the fundamental directions that characterize this concept. The most important factors of influence on formation of tax potential on which the level and a condition of economy of the region and the state as a whole depends are considered. Problems of formation of tax potential are revealed, ways of their decision are offered.

Key words: tax potential, classification of factors, regional taxes, budget revenues, economic development.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-29-1-53-58

Создание стабильно развивающихся отношений в экономике, независимо от государственного устройства и формы правления – цель любого государства. Она направлена на пополнение дохода бюджета страны налоговыми платежами и выполнение ими функции перераспределения, что непосредственно влияет на процесс производства, структуру экономики в целом. Это, в свою очередь, позволяет государству своевременно и в полном объеме выполнять свои обязательства, обеспечивая стабильность развития отношений в экономической сфере и повышая уровень жизни общества.

В настоящее время вопросам совершенствования и реформирования бюджетного и налогового законодательства органы государственной власти уделяют всё больше внимания. Основной проблемой является увеличение уровня собираемости налоговых платежей в бюджеты различного уровня, которая влияет на реализацию принципов самостоятельности и сбалансированности бюджет-

тов, а также совершенствование межбюджетных отношений между субъектами РФ. При этом актуальной задачей является оказание прямой финансовой помощи целевого характера несамодостаточным нуждающимся регионам. Для решения подобного рода задачи исполнительным органам власти соответствующих субъектов необходимо предоставить максимально достоверные данные о величине налоговых поступлений, содержащихся в плане-прогнозе в части формирования доходов бюджета на очередной финансовый год. В научной литературе отмечается, что таким механизмом, оказывающим существенное влияние на эффективность финансово-правовых отношений, является налоговый потенциал. Как верно указывают ученые, «уровень налогового потенциала должен служить неким механизмом, на который необходимо ориентироваться при составлении бюджетного прогноза, поскольку налоговый потенциал является показателем состояния налоговой базы по налогам на

определенной территории, что крайне важно при составлении бюджета, а также разработке, изменении налоговой политики региона» [1, с. 11].

В системе выравнивания межбюджетных отношений показатель налогового потенциала региона активно используется при распределении дотаций, субвенций и субсидий. Основой для прогнозирования экономического роста являются показатели финансового, бюджетного и налогового потенциалов. С их помощью определяется привлекательность регионов для инвесторов, определяются резервы устойчивого роста субъекта, дается оценка финансовой политики в целом.

Дифференциация экономического развития регионов разных уровней в РФ однозначно влияет на формирование налоговых потенциалов субъектов. На данные различия влияют не только экономические параметры, но и исторические, географические, территориальные факторы. Это обуславливает необходимость совершенствования механизма налогового потенциала путем разработки новых индикаторов его оценки и управления.

Прежде всего, необходимо разграничить понятие налогового потенциала от понятия финансового потенциала с правовой точки зрения. Так как налоговое законодательство является частью финансового законодательства, то логично пояснение о том, что финансовый потенциал значительно шире налогового потенциала. Так, совокупность финансовых ресурсов определенного субъекта определяют его финансовый потенциал, а налоговый потенциал является лишь частью этих ресурсов.

В бюджетном законодательстве отсутствует четкое конкретное определение налогового потенциала, отражающего его особенности и основные признаки. В соответствии со статьями 138 и 142.1 БК РФ налоговый потенциал представляет собой совокупность объектов налогообложения, действующих на территории субъекта с учетом регионального развития, тождественный налоговой базе с точки зрения формирования бюджетной обеспеченности. Законодатель посчитал, что такой уровень определения является одним из условий реализации межбюджетных трансфертов.

Впервые термин «налоговый потенциал» в России был введен в 1993 г. специалистами Всемирного банка. Так, налоговый потенциал предполагал способность с помощью налоговых поступлений обеспечивать доходную часть бюджета в пределах соответствующей административной единицы [2, с. 284]. Это в некоторой степени соответствует трактовке, предусмотренной в Бюджетном кодексе РФ [3]. Понятие «индекс налогового потенциала», применяемый в методике распределения дотаций, содержит ссылку на оценку формирования доходов консолидированного бюджета регионального уровня с учетом развития структуры налогооблагаемой базы субъекта РФ [4].

Налоговый потенциал в научной литературе представлен множеством подходов различной направленности. В экономическом словаре собственнно сам «потенциал» характеризуется как совокупность возможностей в определенной области.

Проведем анализ различных подходов определения налогового потенциала региона. Так, по мнению Н.Д. Матрусова, «налоговый потенциал в «узком» смысле – максимально возможная сумма начисленных налогов и сборов в условиях действующего законодательства о налогах и сборах. В широком смысле, налоговый потенциал – совокупность финансовых ресурсов, эффективно реализованных через налогообложение в системе «население – хозяйство – территория», в координатах которой протекают основные процессы жизнедеятельности общества в границах региона» [5]. В.Г. Пансков определяет «налоговый потенциал как максимально возможную сумму налоговых поступлений на территории за соответствующий промежуток времени в условиях действующего законодательства о налогах и сборах» [6, с. 576]. Р.А. Саакян интерпретирует налоговый потенциал следующим образом: «Это начисление максимально возможных сумм налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства» [7, с. 9].

Как общую сумму потенциалов налоговых платежей, действующих на одной территории, представляет потенциал в сфере налогообложения И.В. Горский [8].

Институциональный подход М.Р. Дзгоевой основан на том, что налоговый потенциал – это «институт фундаментального характера, реализуемый в рамках формирования фискальной политики, отображающий специфическим образом взаимодействие власти и собственности» [9]. Более того, по ее мнению, это способность субъектов налоговых правоотношений сформировать аккумуляцию налоговых платежей при условии, что экономическая система налогообложения и ее правовое поле являются заданными величинами [10].

Е.В. Лятина рассматривает налоговый потенциал как расчетную величину, представляющую собой качественную характеристику состояния экономики региона, меняющуюся вследствие применения определенной фискальной политики в условиях налогообложения фактических источников и объектов, осуществляющих взаимодействие в рамках экономической системы [11].

Некоторые ученые, в частности И. Горский, предлагают считать налоговый потенциал абстрактной финансовой категорией, которая выражает оптимальную величину бремени в налоговой сфере для конкретного субъекта системы в целом, являющейся расчетным элементом основы межбюджетных отношений [8].

Анализ различных подходов к определению налогового потенциала региона позволяет констатировать факт о том, что в науке отсутствует

единство в понимании данной категории. Исследователи рассматривают налоговый потенциал с точки зрения задач, возложенных на него, а именно:

- аккумулярование в бюджете налоговых платежей;
- прогнозирование и планирование налоговых поступлений;
- разработка действенных механизмов реформирования налоговой системы;
- изменение действующего законодательства в налоговой сфере [2, с. 286].

Для реализации этих задач необходимо среди существующих подходов выделить фундаментальные направления, характеризующие налоговый потенциал.

По нашему мнению, к ним относятся следующие:

1. Налоговый потенциал является не только экономической, но и правовой категорией. Принцип прогнозирования и планирования налоговых поступлений при формировании бюджета реализуется с помощью норм, закрепленных в бюджетном законодательстве.

2. Уровень экономического роста регионального развития напрямую зависит от налогового потенциала, представляющего собой оптимальную величину эффективности использования ресурсов соответствующей территории. Различные политические, правовые, экономические и социальные факторы влияют на неоднородность развития субъектов РФ.

3. Структура, состав и механизмы управления налоговой системой определяют налоговый потенциал региона. Налоговое законодательство закрепляет исчерпывающий перечень налогов и сборов, действующих на соответствующей территории, представительные органы которой наделены правом применения различных налоговых ставок в пределах НК РФ и условий предоставления льгот в сфере налогообложения. Это обуславливает различные возможности формирования налоговой базы, что существенно влияет на налоговый потенциал конкретного региона.

4. Отсутствие единых подходов к оценке налогового потенциала не дает возможности закрепления действенного правового механизма его регулирования.

Безусловно, эти направления не могут не влиять на формирование налогового потенциала региона, который является частью финансового потенциала и категорией, напрямую зависящей от огромного количества факторов, влияющих на его величину и структуру. В научной литературе факторы, влияющие на формирование величины налогового потенциала, как правило, делят на объективные и субъективные. «К объективным факторам можно отнести современное налоговое законодательство, развитие экономического пространства, уровень цен. К субъективным факторам – реализа-

цию налоговой политики, предоставление налоговых льгот, изменение налоговых ставок» [15, с. 17].

Для каждого конкретно взятого региона характерны свои особенности отраслевой структуры, значительно влияющие на факторы, обуславливающие величину налогового потенциала. В частности, для экономики РФ большое значение имеют ресурсные и топливно-энергетические отрасли экономики. Развитие агропромышленных и инфраструктурных комплексов характеризуются отсутствием диверсификации, испытывая достаточно серьезные трудности в своем развитии. Все еще сохраняется высокая концентрация и монополизация производственных процессов.

Наиболее важными в формировании налогового потенциала являются экономические факторы, поскольку от них зависят уровень и состояние развития экономики в субъекте. Так, валовый региональный продукт (ВРП) – один из самых важных экономических показателей налогового потенциала региона. Он влияет на формирование доходов в бюджете, отражая колебания налоговой базы. Анализ и достоверная оценка состояния экономики региона производится на основе корректировки уровня занятости и инфляции. Для достоверного расчета показателей оценка экономического состояния региона должна производиться с учетом корректировки уровней инфляции и безработицы.

Большое влияние на налоговый потенциал региона оказывает финансовое состояние хозяйствующих субъектов. Такие показатели, как уклонение от уплаты налогов, общая задолженность по налогам и сборам, страховым взносам, пеням, штрафам не способствуют развитию инфраструктуры, следовательно, тормозят процесс формирования налогового потенциала.

Нельзя не учитывать фактор налогового администрирования как один из действенных механизмов пополнения доходов бюджета. Эффективность проводимых фискальными органами проверок непосредственно влияет на повышение качества налогового администрирования, а именно:

- общее количество проверок;
- количество результативных проверок;
- эффективность каждой из проведенной проверки;
- количество доначисленных и взысканных платежей;
- прирост налоговых платежей в консолидированный бюджет.

Правовой фундамент, бюджетное и налоговое законодательство и административно-управленческие факторы оказывают существенное влияние на величину налогового потенциала и экономику региона в целом. Механизм установления, введения в действие, уплата налогов, контроль за их уплатой, обжалование неправомерных действий и бездействий налоговых органов, а также применение мер ответственности – сфера ведения налогового законодательства. Правоотношения, связан-

ные с распределением налоговых платежей по соответствующим уровням бюджета, регулируются бюджетным законодательством.

В условиях изменения политической обстановки в нашем государстве меняются экономические и социальные задачи, что не может не сказаться на состоянии доходной части бюджета. В свою очередь, «налоговая политика направлена на формирование такой налоговой системы, которая опираясь на социально-экономическую ситуацию в стране, обеспечивает гармонизацию интересов налогоплательщиков и государства при стабильном росте доходов бюджета» [12]. Одним из элементов бюджетной политики является налоговая политика, способствующая эффективному правовому регулированию и планированию доходов бюджетов государства разных уровней [13, с. 17].

Уровень исполнительности налогоплательщиков, бремя налогообложения и степень собираемости налогов, использование налоговых преференций определяют содержание налоговой политики. Положительные результаты при применении налоговых механизмов могут быть достигнуты только при сочетании сбалансированных интересов государства и фискально-обязанных лиц. Принцип разделения бюджетных полномочий, действующий на территории РФ, предполагает закрепление налоговых полномочий за органами представительной власти регионов. В соответствии со статьей 12 НК РФ законодательные органы власти принимают решения в части введения региональных налогов, установления ставок, закрепления сроков уплаты и определения льгот по ним. Это, в свою очередь, гарантирует достаточный объем налоговых поступлений в региональный бюджет, а также стимулирует приток инвестиций, направленных на развитие субъекта.

Деятельность налогоплательщиков на уровне регионов напрямую зависит от политических факторов, оказывающих непосредственное воздействие государства на экономику в целом. На уровне государства разрабатывается экономико-правовая модель устройства общества, соответствующая исторически сложившимся направлениям развития региональной экономики. Цели развития экономики региона должны соответствовать стратегическим целям РФ. Законодательные органы власти работают над созданием нормативной базы, которая формирует эффективный механизм функционирования налогового потенциала с помощью взаимосвязанной и взаимообусловленной системы воздействия на экономику региона и государства в целом.

Социально-демографические факторы также влияют на формирование налогового потенциала региона через доходы граждан, которые они готовы расходовать на приобретение необходимых товаров и услуг. Многие факторы, в том числе социальная инфраструктура, темпы роста и снижения численности населения, миграция, оказывают

непосредственное влияние на развитие субъектов. Это, в свою очередь, не может не отражаться на размещении сил производства, способствуя или сдерживая решение социально-экономических проблем.

Тесно связаны между собой такие категории, как «налоговая культура», «социальная ответственность» и «налоговый потенциал». Фундаментом всех этих понятий являются социально-психологические факторы. Проблемы несовершенства налогового законодательства способствуют созданию негативной модели поведения налогоплательщиков, обусловленной уклонением от уплаты налогов и стремлением к построению схем «оптимизации» их деятельности. Это – следствие типичной низкой налоговой культуры общества. По мере совершенствования и упрощения налогового законодательства, повышения эффективности взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками, информированности граждан об изменениях налоговом законодательстве будет повышаться уровень налоговой культуры и социальной ответственности налогоплательщиков.

Большое влияние на развитие региональной инфраструктуры играет транспортная и инженерная инфраструктура (развитие магистральных, железнодорожных путей, авиалиний, зданий, сооружений), доведение их до нормативного уровня, что зависит от объема инвестиций, вложенных в развитие транспортной и инженерно-технической базы.

Инновации требуют больших вложений и создания особых экономических зон с льготным налогообложением. Данная группа факторов поначалу дает медленный экономический эффект и незначительные поступления налогов и сборов в бюджет. Однако с течением времени за счет создания новых производств с применением современных технологий и, как следствие, увеличением объемов производства и товарооборота, роста реальных доходов, расширяется налоговая база, а, следовательно, увеличивается налоговый потенциал региона.

Развитие информационных технологий и доступ к базам данных налоговой и иной информации позволяет участникам налоговых отношений снизить количество ошибок и правонарушений, упростить процедуры сдачи отчетности, получать необходимую информацию с целью снижения финансовых и налоговых рисков, упростить налоговое администрирование и повысить прозрачность экономики.

«Уровень развития информационных технологий и доступность к базам данных определяются следующими показателями:

- наличие автоматизированных систем, дающих возможность бесконтактного принципа обслуживания налогоплательщиков, приема от них отчетности и иной информации, а также количество пользователей такими системами;

- наличие сервисов для налогоплательщиков, юридических лиц и ИП, предоставляющих информацию о состоянии расчетов с бюджетом, о задолженности, о мерах принудительного взыскания задолженности и др.;

- наличие поисковых и справочных, правовых сервисов и систем для создания общественной системы контроля и повышения прозрачности бизнеса, получения информации, а также оценки финансовых и налоговых рисков;

- наличие единых центров обработки данных отчетности налогоплательщиков и иной информации о них, с целью повышения эффективности налогового администрирования» [2, с. 289].

Институциональная среда оказывает влияние на все факторы развития региона, проводимую социально-экономическую, налоговую политику, инфраструктуру и инновации.

Наличие «теневого» сектора существенно снижает налоговый потенциал региона. По разным оценкам, размер теневого сектора экономики в РФ составляет от 10 % до 50 % к ВВП. Нахождение оптимальных путей и методов борьбы с «теневой» экономикой позволяет увеличить налоговый потенциал регионов и страны в целом и рассматривать данный сектор в качестве дополнительного резерва для налогообложения.

За прошедший 2018 год российские регионы столкнулись с двумя новыми факторами. Во-первых, речь идет о новом раунде американских санкций, которые затрагивают предприятия US Rusal и, как следствие, могут привести к сокраще-

нию налоговых поступлений в бюджеты субъектов. Во-вторых, майский указ президента Владимира Путина. Всего национальные проекты из указа обойдутся в 14 трлн рублей за шесть последних лет. Из них не заложенные ранее в бюджет расходы составят 8 трлн руб. Реализовывать положения указа придется регионам. По мнению первого заместителя министра финансов Леонида Горнина, «до 60% тех вопросов, которые зафиксированы в 12 национальных проектах и более 70 федеральных проектах, ложатся на плечи наших субъектов» [14]. Однако финансирование проектов обеспечит по большей части федеральный бюджет. По словам Л.Горнина, «в правительстве согласован формат, при котором федеральный центр софинансирует указ на 95%, а регионы — лишь на 5%. Объясняется это тем, что такое соотношение действительно для регионов с наибольшим объемом бюджетной обеспеченности, то есть для доноров. Для тех регионов, у кого налоговый потенциал ниже, уровень участия в реализации национальных проектов может составлять менее 1%» [14].

Все вышеперечисленные факторы необходимо рассматривать исключительно в совокупности. Каждая группа факторов обладает различным удельным весом в формировании налогового потенциала, в то же время все вышеперечисленные факторы являются взаимозависимыми и изменения в каждом из них неизбежно окажут влияние на остальные.

Литература

1. Екимова К.В., Савельева И.П., Федина Е.В. О налоговом потенциале региона // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Экономика и менеджмент». 2016. Т. 10. № 2. С. 7–14.
2. Шабашев В. А., Маликайдаров Т. Т. Понятие налогового потенциала региона и проблемы его развития // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 4 (64). Т. 3. С. 284–285.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: в ред. от 3 авг. 2018 г., с изм. от 11.10.2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 6.10.2018).
5. Матрусов Н. Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие России. М.: Наука, 1995.
6. Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение. М.: МЦФЭР, 2003. С. 576.
7. Саакян Р. А. Методология анализа и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2007.
8. Горский И. В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. 1999. № 6.
9. Дзагоева М. Р. Институциональный подход к исследованию налогового потенциала и налогового бремени // Вестник финансовой академии. 2004. № 1.
10. Дзагоева М. Р. Институциональные основы формирования налоговой политики субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Владикавказ, 2004.
11. Лятина Е. В. Формирование и оценка налогового потенциала в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тольятти, 2007.
12. Черник Д. Г., Павлова Л. П., Князев В. Г. [и др.]. Налоги и налогообложение: учебник / под ред. Д. Г. Черника. М.: Инфра-М., 2005.
13. Рябова Е. В., Пигасова Е. И. Анализ региональной налоговой политики на примере Приволжского федерального округа // Управление экономическими системами: электронный научный журнал.

2014. № 11(71). С. 17.

14. Майский указ профинансируют из федерального бюджета на 95%. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/09/2018/5b90fe989a79476d7cac1fe> (дата обращения: 6.10.2018).

15. Агузарова Ф.С. Налоговый потенциал Северо-Кавказского федерального округа// Дайджест-Финансы. 2016. № 2. С. 15–21.

References

1. *Ekimova K.V., Savell'eva I.P., Fedina E.V.* O nalogovom potentsiale regiona // Vestnik YuUrGU. Ser. «Ekonomika i menedzhment». 2016. T. 10. № 2. S. 7–14.

2. *Shabashev V. A., Malikaidarov T. T.* Ponyatie nalogovogo potentsiala regiona i problemy ego razvitiya // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2015. № 4 (64). T. 3. S. 284–285.

3. Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ: v red. ot 3 avg. 2018 g., s izm. ot 11.10.2018. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. Metodika raspredeleniya dotatsii na vyравnvanie byudzhetnoi obespechennosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 22.11.2004 g. № 670. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (data obrashcheniya: 6.10.2018).

5. *Matrusov N. D.* Regional'noe prognozirovanie i regional'noe razvitie Rossii. M.: Nauka, 1995.

6. *Panskov V. G., Knyazev V. G.* Nalogi i nalogooblozhenie. M.: MTsFER, 2003. S. 576.

7. *Saakyan R. A.* Metodologiya analiza i planirovaniya nalogovykh postuplenii v byudzhetnuyu sistemu Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. M., 2007.

8. *Gorskii I.V.* Nalogovyi potentsial v mekhanizme mezhbyudzhetnykh otnoshenii // Finansy. 1999. № 6.

9. *Dzagoeva M.R.* Institutsional'nyi podkhod k issledovaniyu nalogovogo potentsiala i nalogovogo bremeni // Vestnik finansovoi akademii. 2004. № 1.

10. *Dzagoeva M. R.* Institutsional'nye osnovy formirovaniya nalogovoi politiki sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. Vladikavkaz, 2004.

11. *Lyatina E.V.* Formirovanie i otsenka nalogovogo potentsiala v Rossii: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. Tol'yatti, 2007.

12. *Chernik D. G., Pavlova L. P., Knyazev V. G. [i dr.].* Nalogi i nalogooblozhenie: uchebnik / pod red. D. G. Chernika. M.: Infra-M., 2005.

13. *Ryabova E.V., Pigasova E. I.* Analiz regional'noi nalogovoi politiki na primere Privolzhskogo federal'nogo okruga // Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal. 2014. № 11(71). S. 17.

14. Maiskii ukaz profinansiruyut iz federal'nogo byudzheta na 95%. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/09/2018/5b90fe989a79476d7cac1fe> (data obrashcheniya: 6.10.2018).

15. *Aguzarova F.S.* Nalogovyi potentsial Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga// Daidzhest-Finansy. 2016. № 2. S. 15–21.

Поступила в редакцию 23 декабря 2018 г.

Received 23 December, 2018