

© Новиков А. И., 2016,
ведущий научный сотрудник, д-р экон. наук, профессор,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Шумков А. С., 2016,
аспирант Владимирского филиала РАНХиГС

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА: РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы формирования бюджета регионов в условиях кризиса, обращается внимание на рост долговых обязательств и раскрывается сущность и содержание налогового потенциала, позволяющего грамотно решать вопросы увеличения доходов бюджета и управления бюджетным процессом.

Ключевые слова: бюджет, налоговый потенциал, структурные и функциональные характеристики.

Abstract: In article are considered questions of formation of the budget of regions in the conditions of crisis, draws attention to the growth of debt and reveals the essence and content of tax potential, allowing to solve questions of increase of incomes of the budget and budget process management.

Keywords: budget, tax potential, structural and functional characteristics.

За последние 10 лет резко возросло число субъектов Российской Федерации, государственный долг которых превышает определенный фиксированный уровень по отношению к налоговым и неналоговым доходам региональных бюджетов. В I полугодии 2016 года госдолг регионов в целом составил более 35% объема налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ, многие регионы уже подошли к своему пределу, установленному Бюджетным кодексом. Так, число субъектов Российской Федерации, соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов которых превышает 75 %, выросло с 2006 по 2015 год с 6 до 55. У 12 из них за первое полугодие 2016 г. долг превысил отметку в 100 %, в то время как в 2006 году таковых было только 2.

В качестве примера сравним два соседних региона, Владимирскую и Ивановскую области, бюджеты которых резко отличаются по уровню дефицита и размерам заимствования. В соответствии с областным Законом от 28.12.2015 г. № 186-ОЗ расходы Владимирской области определены в размере 48778261 тыс. руб., дефицит – 3074569 тыс. руб., верхний предел государственного внутреннего долга определен в размере 6428848 тыс. руб., а верхний предел долга по госгарантиям – 250 млн руб.

В Ивановской области в соответствии с Законом от 29.12.2015 № 148-ОЗ расходы определены в размере 31730562 тыс. руб., доходы 29490508 тыс. руб., в том числе из федерального бюджета за счет трансфертов - 10954877 тыс. руб., дефицит – 2240053 тыс. руб. Верхний предел государственного внутреннего долга утвержден в размере 17097669 тыс. руб., госгарантии в условиях такой ситуации не предусмотрено. Только обслуживание государственного долга областному бюджету обойдется более чем в 1,8 млрд руб. Из приведенных данных следует, что бюджетная обеспеченность в Ивановской области не позволяет в должной мере обеспечить развитие региона.

Что касается структуры государственного долга регионов, то здесь можно отметить тенденцию к увеличению доли бюджетных кредитов из федерального бюджета, которая составила 45,2 %. Многие специалисты отмечают, что в последние годы усилилась тенденция к концентрации налоговых доходов в федеральном и региональных бюджетах за счет уменьшения принадлежащей или перераспределяемой муниципальным образованием доли налогов. Это стало причиной того, что государство вынуждено было увеличить размер кредитов из федерального бюджета, что позволило снизить размер дорогих коммерческих кредитов.

Анализ показал, что с 2009 по 2015 год соотношение доходов федерального и региональных бюджетов изменилось в пользу федерального бюджета и в настоящее время составляет 45 % на 55 %, в 2009 году оно составляло 55 % на 45 %. Это связано не только с изменением налогового законодательства, но и со значительным увеличением новых социально значимых расходных обязательств региональных бюджетов, а также общим ухудшением экономической конъюнктуры.

1. Если рассматривать структуру расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, то в них значительно увеличилась доля первоочередных социально значимых обязательств. Кроме того, обязательства возросли и за счет уплаты тарифов на обязательное страхование неработающего населения (100 %), и увеличения социальных выплат на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в части повышения оплаты труда отдельным категориям работников социальной сферы.

2. Снижение общего объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях замедления экономического развития и значительного роста социальных расходных обязательств (см. табл. 1).

3. Четверть регионов получили серьёзные выпадающие налоговые доходы по налогу на прибыль организаций, которые разовые трансферты не компенсировали, однако это дало возможность крупным компаниям серьёзно оптимизировать налог на прибыль организаций. Было внесено в федеральный закон изменение, блокирующее образование новых консолидированных групп налогоплательщиков. Тем не менее общий объём выпадающих доходов, по мнению специалистов, исчисляется десятками миллиардов рублей.

Таблица 1

Динамика объемов дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (млн руб.)

Направления	Годы				Динамика (%)		
	2011	2013	2014	2015	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014
	исполне ние	исполнен ие	исполнен ие	план			
Общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов регионов	117211,3	177837,8	165924,4	97413,4	151,7	93,3	58,7

Для обобщающей характеристики максимального объема поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет региона с учетом сложившихся существенных внутренних и внешних факторов, а также качественной оценки уровня

социально-финансово-экономического развития территорий используется налоговый потенциал региона (территорий). Этот показатель является одним из ключевых, дающий количественную оценку достигнутого на анализируемой территории уровня финансово-экономического развития.

«Налоговый потенциал региона» представляет максимально возможную сумму поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства. В широком смысле – это «совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории с учетом макроэкономических показателей развития региона, собираемости налогов и сборов, средних трансакционных налоговых издержек». То есть под налоговым потенциалом региона (муниципального образования) понимается объективная возможность совокупности объектов региональной и муниципальной деятельности по формированию объектов налогообложения и уплате определенного объема налоговых платежей.

Теоретическое и методическое обоснование налогового потенциала изложено в трудах Архипцевой Л. М. [1, с. 7], Лятиной Е. В., Паскачева А. Б., Садыгова Ф. К., Мишина В. И., Саакян Р. С. [2], Улыбиной Л. В. [3], Шемякиной М. С. и др.

Лятина Е. В. трактует налоговый потенциал как «расчетную величину, дающую качественную характеристику состояния экономики страны или региона и меняющуюся вследствие применения определенной фискальной политики в условиях фактического налогообложения к источникам и объектам, существующим и взаимодействующим в рамках экономического комплекса».

В зарубежной литературе под данной категорией часто понимается способность базы налогообложения, находящейся в пределах определенной территории, приносить доход в виде налоговых поступлений.

Принципиальное значение имеют вопросы методического характера раскрытия сущности налогового потенциала. С нашей точки зрения, можно выделить следующие подходы:

- институциональный;
- ресурсный;
- воспроизводственный;
- результативный.

Раскроем сущность этих подходов, в том числе:

а) институциональный подход. Это фундаментальный институт, выделяемый в рамках формирования налоговой политики;

б) ресурсный подход, предполагает максимальный размер налогов, которыми сообщество в состоянии покрывать государственные расходы;

в) воспроизводственный подход. Его сущность заключается в том, что формируется особая форма отношений, позволяющая осуществить трансформацию налоговых ресурсов в налоговые доходы;

г) результативный подход. Это способность налоговой системы обеспечить соответствующие доходы.

Налоговый потенциал как обобщенный интегральный показатель налоговых возможностей налогооблагающей системы имеет ряд структурных и функциональных характеристик. Основными из них являются:

- 1) объектная структура потенциала;
- 2) налоговая структура потенциала;
- 3) бюджетная структура потенциала.

Объектная структура налогового потенциала представляет собой структуру его налогоплательщиков и их объектов налогообложения. Бюджетно-налоговый потенциал

муниципального образования характеризует как экономическую, так и налоговую ресурсную базу территории, так и совокупную бюджетную.

На величину налогового потенциала региона (муниципального образования) оказывают влияние объективные и субъективные факторы. К первым относятся действующее налоговое законодательство, уровень развития экономики муниципального образования, его отраслевая структура, динамика действующих цен и т.п. Ко вторым можно отнести состояние местной налоговой политики и т.п.

Суть репрезентативной налоговой системы в качестве меры налогового потенциала региона (муниципального образования) заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны на территории региона (муниципального образования) при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставок налогообложения.

Виды налогового потенциала классифицируются по различным критериям (по объему, по уровням бюджетной и налоговой системы, по группам налогов, по отраслям, по субъектам хозяйствования, по группам территорий, по времени). Размер налогового потенциала прямо пропорционально зависит от состояния экономики муниципального образования. Чем более развита экономика муниципального образования, тем больше размер налоговых поступлений. При этом чем более диверсифицирована по отраслям экономики структура налоговых поступлений в муниципальное образование, тем более очевиден их рост в перспективе. Указанная закономерность подтверждается наличием корреляционно-регрессионной зависимости между реализованной величиной налогового потенциала и уровнем развития экономики муниципального образования.

При анализе налогового потенциала муниципального образования следует исходить из подходов, отражающих преимущественную роль его производственного и финансового потенциалов, и учитывать следующие факторы:

- уровень экономического развития и отраслевую структуру экономики региона (муниципального образования) - экономический потенциал;
- государственную налоговую политику;
- меры, принимаемые налоговыми органами и административными органами по сбору налогов.

При расчете налогового потенциала используются следующие инструменты:

- нормативные - содержат набор основных параметров налогового законодательства, отражающих формирование налогооблагаемой базы и налоговой ставки;
- экономические - аккумулируют параметры экономического развития реального сектора экономики, формирующие налоговую базу, отражающие показатели налоговой нагрузки;
- бюджетные - объединяют объемные показатели зачисления налоговых поступлений по уровням бюджетной системы.

По нашему мнению, реализуемая в настоящее время бюджетная политика не способна решить обострившиеся проблемы как в регионах, так и на муниципальном уровне. Решить эти проблемы можно, в первую очередь, за счет сокращения доли теневого рынка и перевода хозяйствующих субъектов в регулируемый сектор.

По данным Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (А. Покида), доля россиян, работающих без оформления, выросла за последние семь лет в полтора раза. Доля экономически активных граждан РФ, занятых на теневом рынке труда, составляет около 40%, или почти 30 млн человек. Еще больший процент населения страны является потребителями теневых услуг и работ. В полтора раза увеличилась и доля тех, кто

получает зарплату в конвертах, а большинство населения Российской Федерации так или иначе включено в теневую экономику в качестве производителей или потребителей.

Общий объем теневых платежей только за 2013 год составил сумму, близкую к 4 триллионам 800 миллиардам рублей. Если умножим это на 0,13 (налог на доходы физических лиц), то получим сумму в 624 миллиарда рублей. Это без учета отчислений во внебюджетные фонды (фонд социального страхования, пенсионный фонд и др.).

Исходя из этого сформулируем первостепенные задачи, которые следует учитывать при формировании бюджета на 2017 и плановый период 2018 - 2019 гг.

1. Начиная с 2017 года расчет размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения осуществлять только на основании численности официально зарегистрированных безработных граждан по данным служб занятости населения. Для этого необходимо оперативное внесение изменений в Федеральные законы от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

2. В рамках единой методики распределения средств ежегодно начиная с бюджетного цикла - 2017-2019 компенсировать потери бюджетов субъектов Российской Федерации, «пострадавших» в связи с изменением законодательства по налогообложению юридических лиц налогом на прибыль организаций от создания консолидированных групп налогоплательщиков.

3. Разработать и утвердить постановлением Правительства России формализованную методику распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда учителям, врачам, работникам сферы культуры и т.д. бюджетам субъектов Российской Федерации, включающую порядок определения общего размера дотаций на эти цели с учетом роста базы уже повышенной оплаты труда с момента начала реализации указов Президента России от 7 мая 2012 года.

Министр финансов РФ А. Г. Силуанов сообщил о намерении повысить с 2019 г. налог на доходы физических лиц (НДФЛ), налог на добавленную стоимость (НДС) и вновь ввести налог с продаж [4]. С этой целью приведем зарубежный опыт. НДС в странах Евросоюза варьирует от 17 % (Люксембург) до 25 % (Швеция), при общей тенденции к увеличению. По нашему мнению, существующая методика «бюджетного маневрирования» не позволяет решать бюджетные проблемы регионов. Поэтому мы предлагаем:

1. Пересмотреть механизм взимания имущественных налогов для целей пополнения региональных и местных бюджетов с учетом международного опыта. Вопросы, связанные с оценкой рыночной стоимости недвижимого имущества, целесообразно рассматривать с учетом опыта прежде всего тех стран, которые применяют адвалорные налоги и получают весомую часть налоговых доходов за счет имущественного налогообложения. Наиболее разработанная и действенная система оценки для налогообложения функционирует в США и Канаде, собирающих существенные доходы от имущественных налогов. Массовая оценка жилой недвижимости осуществляется методом сравнения продаж и основана на данных о сделках купли-продажи объектов жилого назначения (домов, квартир, помещений).

2. Лучшая практика свидетельствует, что административная реформа должна включать четыре направления (идентификация - обнаружение объектов - оценка - ведение учета и сбор налога). Невнимание к одному из этих опорных столпов системы

администрирования ставит под угрозу успех реформирования как с точки зрения мобилизации доходов, так и достижения других поставленных целей.

Список литературы

1. Архипцева Л. М. Налоговый потенциал: теоретические и практические аспекты использования в планировании налоговых поступлений // Налоги и налогообложение. - 2008. - № 7.
2. Паскачев А. Б., Садыгов Ф. К., Мишин В. И., Саакян Р. С Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика / под ред. Ф. К. Садыгова. - М. : Издательство экономико-правовой литературы, 2004. - 232 с.
3. Улыбина Л. В. Формирование налогового потенциала региона и закономерности его развития: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - Чебоксары, 2006.
4. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7092073/KS-DU-15-001-EN-N.pdf/68116dc2-75bc-4f25-b8a3-ae863ff8dec5>.