

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования  
кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ И.С. Ферова  
подпись

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

**ОЦЕНКА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА В ЦЕЛЯХ БЮДЖЕТНОГО  
ВЫРАВНИВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**38.04.01 «Экономика»**  
(код и наименование направления)

38.04.01.03 «Государственные, муниципальные финансы и налоговая политика»  
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель	_____	_____	<u>Ю.И.Черкасова</u>
	подпись, дата	доцент, к.э.н.	должность, ученая степень
Выпускник	_____		<u>Н.А Бабин</u>
	подпись, дата		
Рецензент	_____	_____	<u>М.А Тищенко</u>
	подпись, дата	доцент, к.э.н.	должность, ученая степень

Красноярск 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1 Теоретические и методические основы формирования налогового потенциала .....	9
1.1 Налоговый потенциал как элемент системы выравнивания бюджетной обеспеченности.....	9
1.2 Экономическое содержание налогового потенциала .....	18
1.3 Методы оценки налогового потенциала: характеристика и классификация .....	30
2 Анализ налогового потенциала субъектов РФ .....	40
2.1 Сравнительная характеристика методов оценки налогового потенциала в субъектах РФ .....	40
2.2 Особенности оценки налогового потенциала в Красноярском крае .....	48
2.3 Факторы, оказывающие влияние на налоговый потенциал Красноярского края.....	60
3 Направления развития регионального налогового потенциала.....	71
3.1 Определение состава РНС на основе корреляционно-регрессионного анализа .....	71
3.2 Расчет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом рекомендаций по оценке налогового потенциала .....	75
3.3 Стимулирование повышения налогового потенциала .....	86
Заключение .....	94
Список сокращений .....	97
Список использованных источников .....	98
Приложения А – Л.....	105

## ВВЕДЕНИЕ

Существующая в настоящее время в России система бюджетного выравнивания предполагает необходимость адекватной и справедливой оценки бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью предоставления им финансовой помощи. Такая оценка должна исходить из существующего уровня сборов и возможного наращивания величины налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы страны. Научные исследования ученых в данной области позволили внести большой вклад в развитие межбюджетных отношений, в котором важную роль отводят налоговому потенциалу территорий. В связи с этим рассмотрение вопросов формирования, оценки и прогнозирования налогового потенциала региона требует современного осмысления, с учетом складывающихся экономических тенденций.

Налоговый потенциал отражает в себе практически все необходимые аспекты региональной политики и является одним из основных индикаторов, характеризующих уровень развития субъекта РФ, а также оказывающих влияние на экономику региона посредством его наращивания. Ключевую роль в оценке налогового потенциала региона играет экономический потенциал, который позволяет оценить резервы роста экономической базы, в том числе резервы роста налоговых возможностей региона [10]. Велика роль налогового потенциала и в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации. Выделение дотаций из федерального бюджета, как правило, осуществляется в пользу регионов, имеющих дефицитные бюджеты, с низкой долей собственных налоговых доходов. Зачастую эти регионы не стремятся изменить ситуацию, так как ежегодно получают помощь из федерального центра, при этом упуская возможность реализовать экономические возможности региона. Налоговый потенциал позволяет выявить максимально возможную сумму налоговых поступлений с учетом уровня экономического развития территории, с учетом величины инвестиций, государственного долга, являясь тем самым

показателем, который необходимо принимать во внимание при распределении объема дотаций регионам, что поможет соблюсти принцип самофинансирования субъектов РФ, установленный Бюджетный кодекс Российской Федерации [1]. При определении величины налогового потенциала региона государство, прежде всего, преследует цель оптимального распределения дотаций для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов.

В последние годы недостаточно внимания уделяется влиянию налогового потенциала на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, что отрицательно сказывается на эффективности моделирования налогового потенциала регионов и точности прогнозных расчетов. В законодательстве РФ отсутствует закрепление методов, поэтому регионы сами выбирают каким методом рассчитывать оценку налогового потенциала. Это вызывает особую обеспокоенность, потому что является условием высоких погрешностей при подсчете налогового потенциала. Данное обстоятельство порождает статистический разрыв между количественной характеристикой налоговой базы и налоговыми обязательствами, которые выражены фактически уплаченными суммами налогов, суммой недоимки и масштабом уклонения от уплаты налогов. Тем самым, обозначенный ряд проблем на сегодняшний день порождает отсутствие объективной оценки налогового потенциала территорий и недополучение налоговых поступлений от местной налоговой базы. Для решения поставленных вопросов возникает необходимость проведения исследования процессов формирования, оценки и развития регионального налогового потенциала. Указанные положения обусловили выбор темы диссертационного исследования и его актуальность.

Сущность налогового потенциала имеет теоретическую и практическую проработку в трудах отечественных и зарубежных экономистов В. А. Арсеньевой, С. Г. Афанасьева, Л. В. Вардересяна, О. В. Васильевой, Л.Л. Игониной, Д. В. Власова, А. А. Волкова, М. Keen, Carola Pessino, Т. Ajaz. Проведение оценки уровня налогового потенциала региона является ведущей

проблемой для российской науки и практики, требующей решения и постоянного развития. В настоящее время в этой области получили известность работы И. В. Вачугова, В. Н. Гусарова, П. А. Кадочникова, А. Б. Жеребцова, И. А. Коростелкина, А.С. Каратаева, А. Г. Мадера, А. Б. Паскачева, К. В. Писаренко, В. В. Рощупкиной, Р. А. Саакяна, Т. Ф. Юткиной, Ф. Ф. Ханафеева, позиции которых изучены и систематизированы для дальнейшего методического решения проблемы.

Целью исследования является развитие теоретических положений в части формирования и управления налоговым потенциалом региона на основе совершенствования методов оценки, а также подготовка методического инструментария для проведения оценки налогового потенциала.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- Раскрыть сущность налогового потенциала как элемент системы выравнивания бюджетной обеспеченности;

- Определить факторы, влияющие на налоговый потенциал муниципальных образований;

- Изучить методы оценки налогового потенциала, используемые в практике российских регионов;

- Выявить недостатки, проблемы фактической методики оценки налогового потенциала региона;

- Предложить направления совершенствования оценки налогового потенциала, а также мероприятий по его развитию;

- Провести моделирование прогноза налогового потенциала региона.

Объектом исследования выступает механизм формирования и методический инструментарий оценки налогового потенциала муниципальных образований.

Предметом исследования является налоговые отношения, возникающие в процессе формирования и оценки налогового потенциала.

Теоретической и методической базой исследования являются фундаментальные труды российских и зарубежных ученых-экономистов в области методологии налогообложения, бюджетного анализа и планирования. Концепции нормативно-правового регулирования налогового поля посредством Налогового кодекса Российской Федерации и методических рекомендаций Федеральной налоговой службы.

В процессе диссертационного исследования использовались методы: дедукции, индукции, анализа, синтеза, сравнения, обобщения, аналогии, формализации, моделирования, логического и графического построения, корреляционного-регрессионного анализа.

Информационную базу исследования формирует официальная статистика Министерства финансов РФ, Федерального казначейства РФ, отчеты налоговых органов о результатах контрольной работы, информационный комплекс, сформированный Федеральной службой государственной статистики РФ, Министерство финансов Красноярского края Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, литературные тематические источники, а также законодательные акты и нормативно- правовая документация в сфере налогообложения.

Практическая значимость диссертации состоит в разработке предложений по совершенствованию порядка оценки налогового потенциала, а также мероприятий по его развитию.

Научная новизна исследования заключается в постановке и обосновании подходов к оценке налогового потенциала региона, исходя из структурных особенностей его форм проявления.

В процессе исследования получены следующие основные результаты, содержащие элементы научной новизны:

– Выработана и предложена современное толкование налогового потенциала, отражающее оптимальную комбинацию использования располагаемых субъектов ресурсов и устойчивого социально-экономического

развития, конкретизирован порядок его формирования и обоснована методика оценки налогового потенциала региона;

– На основе анализа нормативной базы субъектов РФ выявлены наиболее используемые регионами методы оценки налогового потенциала, проведена их группировка и сравнение;

– Уточнена и дополнена классификация методов оценки налогового потенциала региона;

– Построена математическая модель прогноза налогового потенциала;

– Предложен метод оценки налогового потенциала региона с учетом коэффициента собираемости;

– Предложена методика распределения дотаций бюджетам МО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала.

Основные положения, научные выводы и результаты, сформулированные в процессе исследования, прошли апробацию в форме публикаций в научных сборниках и журналах.

Основной текст диссертации изложен на 85 страницах, содержит 20 таблиц и 21 рисунок, 11 приложений.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определена основная цель исследования, объект, предмет, задачи и методы исследования, охарактеризована научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

В первой главе "Теоретические и методические основы формирования оценки налогового потенциала муниципальных образований" рассмотрено экономическое содержание налогового потенциала, рассмотрен налоговый потенциал в системе выравнивания бюджетной обеспеченности проанализированы методы оценки налогового потенциала.

Во второй главе "Анализ и оценка налогового потенциала субъектов РФ" проведен сравнительный анализ нормативной базы субъектов РФ, выявлены наиболее используемые регионами методы оценки налогового потенциала,

проведена их группировка и сравнение. Оценен налоговый потенциал в Красноярском крае, выявлены недостатки фактической оценки налогового потенциала, определены факторы, оказывающие влияние на налоговый потенциал Красноярского края.

В третьей главе "Направления совершенствования регионального налогового потенциала" определен состав репрезентативной налоговой системы на основе корреляционно-регрессионного анализа, рассчитана комплексная оценка показателей увеличения налогового потенциала, распределены дотации на бюджетное выравнивание с учетом поправок.

В заключении приводятся основные результаты проведенного исследования, делаются итоговые выводы.

В приложениях представлены статистические материалы исследования, таблицы и аналитические заметки.



# **1 Теоретические и методические основы формирования налогового потенциала**

## **1.1 Налоговый потенциал как элемент системы выравнивания бюджетной обеспеченности**

В современных условиях развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений повышается необходимость объективной оценки степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем. Для характеристики социально-экономического потенциала субъектов Федерации необходимо оценивать совокупную способность различного вида ресурсов, прежде всего бюджетных, максимально обеспечивать воспроизводственный процесс и удовлетворение общественных потребностей. Для этого необходим интегральный критерий, который сможет стать основой для действительной реализации принципов самостоятельности и сбалансированности бюджетов, а также принципа равенства прав органов власти и управления нижестоящего уровня во взаимоотношениях с органами власти вышестоящего уровня. Таким интегральным критерием, который используется в РФ в практике межбюджетных отношений на региональном уровне, становится показатель бюджетной обеспеченности. Он является важнейшей характеристикой региона, раскрывающей экономические отношения между субъектом и государством, поскольку позволяет проследить динамику его развития и выявить угрозы.

Превращение регионов в экономически самоуправляемые территории обусловило возрастание интереса к исследованию их бюджетной обеспеченности. В кризисный период, когда российские регионы в полной мере ощущают дефицит ресурсов и обострение социальных проблем, вопрос их устойчивого развития в контексте бюджетной обеспеченности приобретает особую актуальность.

Бюджетная обеспеченность российских регионов характеризуется сильной дифференциацией. Её степень зависит от неоднородности социально-экономического пространства, ресурсной обеспеченности, климатической, географической и этнокультурной специфики отдельных территорий.

Действительно, разрыв между субъектами РФ по размеру среднедушевого бюджетного дохода составил в 2017 году 17 раз против 15 в 2016 году [49]. Сильные различия в их развитии объективно становятся причиной их деления на финансово развитые - регионы-доноры, которые, и менее развитые, отсталые и даже депрессивные - регионы-реципиенты, являющиеся с позиций самостоятельности формирования бюджетов дотационными [23].

Несмотря на высокую степень экономического развития, регионы-доноры имеют разную среднедушевую бюджетную обеспеченность: в нефтегазодобывающих автономных округах Урала и Дальнего Востока душевые доходы бюджета выше средних по регионам страны в 3,2 - 5 раз, в Москве - 2,3 - 3,3 раза, в Тюменской области - до 2,2 раза, а в остальных регионах превышение минимально. Стоит сделать оговорку, что донорами следует считать не самые богатые регионы страны, а те, которые способны самостоятельно выполнять свои обязательства.

Количество регионов-доноров в России систематически сокращается. К настоящему времени более 70% регионов имеют уровень бюджетной обеспеченности на душу населения ниже среднероссийского. В 2017 году наименее обеспеченным стало население регионов Южного федерального округа, таких как Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, а наиболее обеспеченным - население регионов Дальневосточного федерального округа (Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ) [18].

Таким образом, многие регионы страны ограничены в своей ресурсной базе, что вызывает объективную необходимость бюджетного регулирования объёма расходных и доходных полномочий. В условиях столь значительного

различия бюджетной обеспеченности регионов важным становится обеспечение их финансовой поддержки. Однако, на наш взгляд, практика принятия решений о финансовой поддержке регионов исходя из уровня их бюджетной обеспеченности, определённой только в расчёте на душу населения, не в полной мере учитывает реальный уровень его благосостояния, качества жизни, а также состояние отраслей экономики, степень развитости инфраструктуры.

Поэтому для целенаправленного и успешного государственного регулирования всей системы бюджетных отношений важное значение имеет определение базовых понятий бюджетного процесса.

Само понятие "бюджетная обеспеченность" было впервые введено в российскую практику бюджетных отношений в 1991 году с принятием Закона "О местном самоуправлении в РСФСР" [46]. Однако указанный закон лишь предписал рассчитывать среднюю по региону величину бюджетной обеспеченности на одного жителя для установления нормативов отчислений в местные бюджеты. Затем понятие "бюджетная обеспеченность" было зафиксировано в Федеральном законе от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления" [59].

В Бюджетном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 2000 года, дано определение минимальной бюджетной обеспеченности как минимально допустимой стоимости государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления, в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

В федеральном законодательстве существует ряд терминов, относящихся к понятию "бюджетная обеспеченность", таких как:

– Бюджетная обеспеченность населения (Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании") [45];

– Бюджетная обеспеченность региона (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р "О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации") [54];

– Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, приказ Минфина России от 21 декабря 2005 года № 152н "Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации") [51];

– Бюджетная обеспеченность муниципальных образований (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 "О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года") [50];

– Минимальная бюджетная обеспеченность (Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации") [58];

– Расчетная бюджетная обеспеченность (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации") [56];

– Уровень бюджетной обеспеченности (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") [57].

Определения бюджетной обеспеченности, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения, весьма разнородны.

К настоящему времени имеют место следующие трактовки понятия "бюджетная обеспеченность" в различных законодательных актах и аналитических материалах государственных органов власти:

1. Минимальная бюджетная обеспеченность - минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти, в расчёте на душу населения за счёт средств бюджета [1];

2. Бюджетная обеспеченность - сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг субъекта (в нормативно-правовых актах Архангельской и Ленинградской областей) [44, 37];

3. Бюджетная обеспеченность - отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта (в нормативно-правовых актах Вологодской и Ярославской областей, Ставропольского края) [42, 48, 47];

4. Бюджетная обеспеченность рассматривается, с одной стороны, как принципиальная способность бюджетов всех уровней финансировать закреплённые за ними расходные обязательства, связанные с предоставлением бюджетных услуг надлежащих объёма и качества, а с другой стороны, как критерий оценки необходимости предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета [55];

5. Бюджетная обеспеченность - доходы бюджетов того или иного субъекта, приходящиеся на каждого жителя этого субъекта и скорректированные на тот индекс цен и ту стоимость потребительской корзины, которые существуют в том или ином субъекте [53].

Обобщая толкования бюджетной обеспеченности, можно отметить несогласованность положений отдельных законов, регламентирующих процедуры бюджетного регулирования, и отсутствие единства в том, с какими именно показателями следует связывать понятие бюджетной обеспеченности - с доходами или расходами. Однако для поиска путей повышения ресурсообеспечения регионов давно уже назрела необходимость законодательного определения бюджетной обеспеченности, в котором должны

найти отражение, во-первых, максимальный охват бюджетных ресурсов, расходуемых на территории, и, во-вторых, толкование бюджетной обеспеченности как объекта бюджетного регулирования.

На наш взгляд, исследование категории "бюджетная обеспеченность" должно базироваться на понимании данного явления как системного, т.е. выражающегося в наличии элементов объектов, субъектов и внутрисистемных связей. Объектами бюджетной обеспеченности выступают бюджетные интересы и бюджетные угрозы, рассматриваемые как совокупность бюджетных потребностей и комплекс негативных факторов соответственно. Субъектами являются носители интересов и носители угроз - государство, общество, личность, юридические лица.

Обобщив идеи и мнения, содержащиеся в изученных законодательных актах и экономической литературе по исследуемой проблеме, позволим себе придерживаться следующего определения бюджетной обеспеченности.

Бюджетная обеспеченность - это способность региона обеспечивать через бюджеты всех уровней финансирование полного комплекса полномочий, закреплённых за органами государственной власти, по исполнению гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан и других субъектов бюджетных отношений. Как видится, данное толкование исследуемого понятия, представляющееся нам более объёмным, даст возможность проводить комплексную оценку обеспеченности субъектов Федерации бюджетными средствами.

Повышение бюджетной обеспеченности в региональном разрезе гарантирует как выполнение закреплённых функций государственной власти, так и выполнение обязательств перед собственным населением, поэтому должно являться для региональных органов управления приоритетной задачей. Однако чтобы повышать уровень бюджетной обеспеченности, необходимо сформировать набор индикаторов, способных выявлять механизмы дисбаланса бюджетных процессов, и принимать своевременные управленческие решения для достижения устойчивого экономического роста.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности  $i$ -го муниципального образования до выравнивания в планируемом году определяется по следующей формуле

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i}, \quad (1)$$

где  $ИНП_i$  – индекс налогового потенциала  $i$ -го муниципального образования;  
 $ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов  $i$ -го муниципального образования.

Среди данных показателей нас интересует индекс налогового потенциала, а именно его исходное значение – налоговый потенциал.

Налоговый потенциал отражает в себе практически все необходимые аспекты региональной политики и является одним из основных индикаторов, характеризующих уровень развития субъекта РФ, а также оказывающих влияние на экономику региона посредством его наращивания. Ключевую роль в оценке налогового потенциала региона играет экономический потенциал, который позволяет оценить резервы роста экономической базы, в том числе резервы роста налоговых возможностей региона [10]. Велика роль налогового потенциала и в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации. Выделение дотаций из федерального бюджета, как правило, осуществляется в пользу регионов, имеющих дефицитные бюджеты, с низкой долей собственных налоговых доходов. Зачастую эти регионы не стремятся изменить ситуацию, так как ежегодно получают помощь из федерального центра, при этом упуская возможность реализовать экономические возможности региона. Налоговый потенциал позволяет выявить максимально возможную сумму налоговых поступлений с учетом уровня экономического развития территории, с учетом величины инвестиций, государственного долга, являясь тем самым показателем, который необходимо принимать во внимание при распределении объема дотаций регионам, что поможет соблюсти принцип самофинансирования субъектов РФ, установленный Бюджетный кодекс

Российской Федерации [1]. При определении величины налогового потенциала региона государство, прежде всего, преследует цель оптимального распределения дотаций для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Методика оценки налогового потенциала региона установлена постановлением Правительства Российской Федерации № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ" [43]. В соответствии с данным документом общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона, который определяется по формуле (1)

Индекс налогового потенциала рассчитывается по формуле

$$\text{ИНП}i = \frac{\frac{\text{НП}i}{\text{Н}i}}{\frac{\text{SUM НП}i}{\text{SUM Н}i}}, \quad (2)$$

где  $\text{НП}i$  – налоговый потенциал субъекта РФ;

$\text{Н}i$  – численность постоянного населения субъекта РФ;

$\frac{\text{SUM НП}i}{\text{SUM Н}i}$  – суммарный показатель налогового потенциала/численности постоянного населения по РФ в целом.

Дотации получают регионы, которые имеют наименьший уровень бюджетной обеспеченности. Специалисты отмечают, что в результате использования данного у регионов пропадает стимул экономического развития, так как они в любом случае получают финансовую помощь, потому что они и так имеют достаточный уровень бюджетной обеспеченности. Таким образом, данная методика не ставит своей целью стимулирование регионального развития в РФ, что противоречит основным направлениям бюджетно-налоговой политики и политики регионального развития России.

Ещё один вариант оценки бюджетной обеспеченности предлагают авторы учебника "Региональная экономика и управление" [24]. По их мнению,



показатель уровня бюджетной обеспеченности может быть рассчитан по формуле

$$BO = \frac{БР}{ПБР} * 100\% , \quad (3)$$

где *БР* – бюджетные ресурсы региона;

*ПБР*– потребность в бюджетных ресурсах для реализации программ социально-экономического развития региона, рассчитанная на основе социальных нормативов финансового потребления.

С учётом принципа адресности финансирования приведённый показатель уровня бюджетной обеспеченности может быть модифицирован в виде множества аналогичных показателей по конкретным направлениям использования бюджетных средств (образование, здравоохранение, культура, национальная экономика и т. д.).

Обобщая анализ методик, в той или иной степени затрагивающих вопросы бюджетной обеспеченности, можно заключить, что данные методики не содержат полного набора индикаторов, позволяющих дать более комплексную оценку уровня бюджетной обеспеченности, выявить бюджетные угрозы, проанализировать их динамику и разработать меры по их предотвращению и ликвидации. Следовательно, необходимо дополнить и усилить существующие подходы.

При проведении оценки бюджетной обеспеченности региона следует учитывать следующие принципы:

- Комплексность оценки, обеспечивающая учёт всех важнейших составляющих показателей;
- Системность оценки, предполагающая учёт взаимосвязей базовых показателей и характеристик бюджетной системы региона;
- Соответствие системы индикаторов задачам ежегодного анализа состояния регионального бюджета;

– Максимальная информативность результатов оценки уровня бюджетной обеспеченности, что необходимо для принятия оптимальных решений региональными органами управления.

Бесспорно, бюджетная обеспеченность региона является фактором, определяющим его жизнеобеспечение и устойчивое развитие. Данный показатель положен в основу механизма бюджетного регулирования, применяемого как в России, так и за рубежом. Поэтому своевременное выявление дисбаланса бюджетных процессов и принятие важных управленческих решений будут способствовать предотвращению имеющихся угроз и поиску дополнительных резервов экономического роста, а следовательно, повышению бюджетного обеспечения в целях достижения устойчивого развития региона.

Таким образом, мы определили, что в настоящее время повышается необходимость объективной оценки степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем. Для этого необходим интегральный критерий, который сможет стать основой для действительной реализации принципов самостоятельности и сбалансированности. Таким интегральным критерием становится показатель бюджетной обеспеченности.

Для определения бюджетной обеспеченности необходим набор индикаторов, способных выявлять механизм дисбаланса бюджетных процессов и принимать своевременные управленческие решения для достижения устойчивого экономического роста. Таким индикатором является налоговый потенциал, который отражает в себе практически все необходимые аспекты региональной политики и характеризует уровень развития регионов.

## **1.2 Экономическое содержание налогового потенциала**

Определение сущности налогового потенциала и методов его оценки являются особым предметом открытых дискуссий в отечественных и зарубежных научных кругах. На сегодняшний день выработана обширная

концептуальная основа к раскрытию природы данной экономической категории и вариаций проведения мониторинга.

Термин налоговый потенциал в настоящее время 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 [1,43].

Статья 53 Налогового кодекса определяет термин "налоговая база" как стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения [2].

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

Существующая мировая практика под налоговым потенциалом понимает способность налогооблагаемых ресурсов, находящихся в пределах компетенции определенной территории, приносить доходы в виде налоговых платежей[22]. В таблице 1 систематизированы определения понятий налоговый потенциал, наработанные различными авторами.

Таблица 1 – Определение категории "налоговый потенциал"

Автор	Определение
Богачева О.В [5]	Потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен властями на определенный период времени при применении единых условий налогообложения по всей стране.
Васильева Т.Ю [21]	Объект планового управления, осуществляется через налоговую политику, способствующую стимулированию инвестиционной и предпринимательской активности, развитию производства, расширению сферы оказания услуг для населения как основы для получения в будущем собственных доходов.
Дзагоева М.Р [9]	Фундаментальный институт, выделяемый в рамках формирования налоговой политики, в котором специфическим образом отображается взаимодействие власти и собственности. Налоговый потенциал необходимо рассматривать с двух сторон: количественной и качественной.

Окончание таблицы 1

Автор	Определение
Лятина Е.В [15]	Расчетная величина, 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.
Матрусов Н.Д [16]	Совокупность финансовых ресурсов, которая может быть эффективно мобилизована через налогообложение в системе "население – хозяйство – территория", в координатах которой протекают основные процессы жизнедеятельности общества в границах региона.
Мещерякова Л.А [17]	Совокупность максимально возможных налоговых поступлений в бюджет, рассчитанных из налогооблагаемых баз, которые могут быть получены в рамках региона по действующим (прогноznым) налоговым ставкам с учетом установленного порядка их начисления в сложившихся условиях хозяйствования региона.
Осипов С.Л [19]	Максимально возможные налоговые ресурсы общества для удовлетворения социальных потребностей населения, сформированных при минимально допустимых изъятиях части доходов у хозяйствующих субъектов и физических лиц.
Хурсевич С.Н [26]	Максимально достижимый объем бюджетно-налоговых поступлений, который может быть получен в рамках территории в сложившихся условиях хозяйствования.
Рощупкина В.В [20]	Потенциально возможный уровень налоговых доходов бюджетной системы, обусловленный субфедеральными возможностями и полученный в условиях максимально полного использования ресурсов в условиях реализации направлений финансовой политики, стимулирующих налоговую активность хозяйствующих субъектов территориального образования.
Коростелкина И.А [13]	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.
Ханафеев Ф.Ф [25]	Возможности и способности экономической системы, которые могут обеспечить: формирование источников за счет налогов и налоговых платежей, и рациональное использование ресурсов с целью эффективного развития этой системы.
Шалюхина М.Н [29]	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.

Все определения можно признать результатом частного случая, решения авторами конкретной задачи, поставленной на момент проводимого ими исследования.

Понятие налоговый потенциал региона используют для определения размера мобилизации потенциально возможных доходов в соответствующие бюджеты и межбюджетного (финансового) выравнивания по регионам. В экономической литературе это понятие часто рассматривают в широком и узком его значении. В узком смысле "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 транзакционных налоговых издержек. То есть, эта та часть доходов территории, которая взимается посредством налогов в бюджет в соответствии с действующим налоговым законодательством" [30].

Зарубежная научная школа налоговый потенциал трактует как "способность базы налогообложения, находящейся в пределах определенной территории, приносить доход в виде налоговых поступлений". Однако в зарубежной литературе, также как и в отечественной, не существует единой концепции категории налоговый потенциал. Так, в исследованиях Carola Pessino и Ricardo Fenochietto отмечено, что "налоговый потенциал (tax capacity) представляет максимальный доход от налогов, который страна может собрать с учетом своих экономических, социальных, институциональных и демографических характеристик" [32]. Данный подход во многом схож с позицией российских ученых и бюджетного законодательства. George Chun-Yan Kuo определяет налоговый потенциал как способность плательщиков уплачивать налоги и способность правительства получать доходы. Такой же подход характерен и для Lu Bingyang и Guo Qingwang. Авторы полагают, что "налоговый потенциал – общая сумма налогов, собранная государством, которая состоит из двух частей: налогового потенциала налогоплательщиков (taxable capacity of taxpayers) и налогового потенциала государства (taxation capacity of the state)" [31].

Значение категории "налоговый потенциал" различно в каждом исследовании и зависит от поставленных целей и решенных задач, которые, обусловлены выбором одного из подходов: институционального, ресурсного, воспроизводственного.

Отождествление налоговой платежеспособности с экономическим содержанием налогового потенциала следует считать некорректным. Ведь каждый из этих элементов действует на основе определенных принципов, сгруппированных в совокупные возможности и способности налогоплательщиков.

Разница в подходах к определению просматривается достаточно широкая, и осмысление требует классификации. Для чего выделим 5 основных критериев, отраженных в таблице 2. Данная классификация построена на следующих условиях [22]:

- качественная характеристика;
- количественная характеристика;
- применяемый подход;
- уровень налогоспособности;
- время формирования и проведения оценки;
- территориальный признак.

Таблица 2 – Классификация подходов к определению категории "налоговый потенциал"

Признак классификация	Содержание
Качественная характеристика	1 Система информации для регулирования развитием экономики. 2 Объект планового управления, которое осуществляется через налоговую политику. 3 Существует в экономическом пространстве, состоит в возможности отчуждения доходов. 4 Мера налогового потенциала определяет ресурсы воспроизводства. 5 Расчетная величина, дающая качественную характеристику состояния экономики страны.

## Окончание таблицы 2

Признак классификации	Содержание
Количественная характеристика	1 Максимально возможная сумма налогов и сборов: в условиях действующего законодательства. 2 Способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений. 3 Способность определенной совокупности субъектов налоговых отношений сформировать поток налоговых платежей.
Применяемый подход	1 Институциональный: фундаментальный институт, выделяемый в рамках формирования налоговой политики. 2 Ресурсный: максимальная сумма, которой сообщество в состоянии покрывать государственные расходы. 3 Воспроизводственный: совокупность налоговых отношений, связанных с трансформацией налоговых ресурсов в налоговые доходы.
Уровень налогоспособности	Способность плательщиков уплачивать налоги и способность правительства получать доходы.
Время формирования и проведения оценки	1 Фактический и стратегический. 2. Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный.
Территориальный признак	1 Государства. 2 Округа. 3 Регионы. 4 Муниципальные образования.

Несомненно, каждый из представленных выше подходов, описывает сущность категории "налоговый потенциал", но в то же время следует отметить различия в целеполагании исследований направленных на:

- формирование основных положений о сущности и роли налогового потенциала;

- систематизацию знаний и развитие методического инструментария оценки налогового потенциала;

- развитие концепции налогового потенциала в рамках вопросов бюджетной обеспеченности и бюджетного регулирования.

Рассмотрим эволюцию категории "налоговый потенциал" в работах отечественных экономистов в поэтапной хронологии (таблица 3) [6].

Таблица 3 – Генезис категории налоговый потенциал в отечественных исследованиях

Этап	Период	Исследователи	Основные положения исследований авторов
Период развития налоговой системы в условиях становления рыночных отношений и становления налогового администрирования как системы управления налоговыми отношениями	1999-2004	Горский И.В. (1999), Дьякова Е.Б. (2002), Кашина Н.В. (2002), Насырова В.И. (2002), Морозов А.Д. (2002), Юткина Т.Ф. (2002), Вачугов И.И. (2003), Бакинов П.Д. (2003), Ибрагимов И.И. (2003), Хуако Х.Ш. (2004), Крысько С.Н. (2004), Кириллова С.С. (2004), Дзагоева М.Р. (2004)	Налоговый потенциал рассматривается как инструмент регионального экономического анализа. Обосновывается необходимость использования налогового потенциала в государственном планировании налоговых доходов. Выявляются особенности структуры налогового потенциала депрессивного региона
Реформирование системы налогового администрирования, развитие законодательной базы налогообложения	2004-2009	Алехин С.Н. (2004), Кузменько В.В. (2005), Ефимец Е.А. (2005), Севрюкова Л.В. (2005), Левченко Р.Ю. (2005), Калинина О.В. (2006), Кузнецов А.А. (2006), Фатеев Д.И. (2006), Попенков Д.Р. (2006), Орлова Е.Н. (2006), Анаева З.К. (2006), Жеребцов А.Б. (2007), Ислямутдинова С.И. (2007), Саранова С.Н. (2007), Улыбина Л.В. (2007), Кузнецова Л.Н. (2007), Рощупкина В.В. (2007), Поющева Е.В. (2007), Лиева Л.М. (2007), Ханафеев Ф.Ф. (2008), Лятина Е.В. (2008), Васильева Т.Ю. (2008), Осипова Е.С. (2009), Лобова Ю.А. (2009), Зенченко С.В. (2009)	Вводится понятие "налоговый потенциал", рассматриваются различные его состояния (произведенный, вмененный, и др). Разрабатывается методология и методика анализа развития налогового потенциала региона, а также система инструментов, повышающая эффективность управления его формированием и использованием. Вводится понятие налоговый потенциал крупнейшего налогоплательщика.



Окончание таблицы 3

Этап	Период	Исследователи	Основные положения исследований авторов
Развитие системы налогового администрирования в условиях глобализации мировой экономики и международной интеграции налоговых отношений	С 2010 по настоящее время	Слободчиков Д.Н. (2010), Корсун А.Ю. (2010), Кусраева Д.Э. (2010), Толстая О.В. (2010), Каратаева А.С. (2011), Лосева А.В. (2011), Магомедов П.О. (2011), Скляр А.В. (2011), Харитонов А.В. (2011), Волков А.А. (2012), Фокина О.Г. (2012), Миронов А.А. (2012), Хмелевский В.В. (2013), Кобесова Н.Б. (2013), Ревякина Т.Ю. (2014), Восканян Э.С. (2014), Рошупкина В.В. (2014), Шабаев В.А. (2015), Колпакова К.В. (2015), Филобокова Л.Ю. (2015), Шабашев В.А. (2016), Хузягалиева Э.Х. (2016), Ткачева Т.Ю. (2016), Парфенова Л.Б. (2017), Литвинова В.В. (2017), Зозуля В.В. (2018), Ферзилаева Р.Н. (2016)	Разрабатывается формализованная диагностическая модель идентификации степени налоговой активности и налоговой восприимчивости региона. Резервы роста налогового потенциала рассматриваются с позиции совершенствования налоговой политики региона.

Исходя из таблицы 3 можно заключить, что каждый этап развития и реформирования налоговой системы наращивал приоритетность изучения налогового потенциала как индикатора экономического роста субъектов федерации. При этом категория "налоговый потенциал" государства как показано на рисунке 2 с одной стороны состоит из совокупности налоговых потенциалов всех регионов, который в свою очередь является консолидацией налоговых потенциалов муниципальных образований, входящих в их состав, а с другой стороны, складывается из налоговых потенциалов плательщиков налогов и сборов: в зависимости от статуса – физических и юридических лиц; по отношению к обеспечению налоговыми доходами административно-территориальное деление – крупнейших и основных [7].



Рисунок 1 – Дуалистичность категории "налоговый потенциал"

Свойство дуалистичности налогового потенциала влияет на выбор метода его оценки, который должен учитывать не только макроэкономические показатели, но и поведенческую модель налогоплательщика, выступающую индикатором эффективности применяемой налоговой политики и качества налогового администрирования.

Вышеизложенное позволяет раскрыть содержание категории налоговый потенциал с двух позиций:

1. Прогнозная величина;
2. Объем налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

В связи с этим, наращивание налоговой базы обеспечивает рост налоговых поступлений, что в свою очередь увеличивает оценочный показатель налогового потенциала, а также обуславливает укрепление социально-экономического развития территории. Оптимальная система налогового планирования и прогнозирования на макро и микроуровне базируется на информации о величине аккумулируемых доходов, как номинальных, так и потенциальных

На рисунке 2 отражена последовательность определения сущности и формирования налогового потенциала исходя из рассмотренных подходов к данной категории [33]. Для полного своевременного и эффективного выполнения возложенных на государство функций, необходимо стремиться повысить налоговый потенциал страны, который, в свою очередь определяется

совокупностью налоговых потенциалов субъектов РФ. Благодаря выстраиванию эффективного налогового механизма на региональном уровне в сумме с увеличением территориальной налоговой базы повышается величина общероссийского налогового потенциала. При детальном рассмотрении такого понятия, как региональный потенциал, следует принимать во внимание тот факт, что создание налогового потенциала осуществляется как на государственном уровне, так и на уровне каждого конкретного субъекта РФ, это связано с тем, что источником основных процессов в экономике выступают отдельно взятые регионы.



Рисунок 2 – Последовательность определения сущности и формирования налогового потенциала

Значительное разнообразие подходов к определению налогового потенциала регионов привело к тому, что в современной отечественной литературе выделяют множество различных групп функций по определенным критериям (рисунок 3) [7].



Рисунок 3 – Функции налогового потенциала

Представленная система функций налогового потенциала способствует эффективному функционированию налогового механизма на всех уровнях. Исходя из указанной структуры функций, было установлено, что налоговый потенциал региона определяет объем возможных налоговых поступлений по объёму, структуре и источникам.

Имея это в виду, необходимо систематизировать порядок формирования налогового потенциала региона, который включает в себя набор конструктивных принципов и определяет направления использования стратегических и тактических решений в управлении налоговой системой субъекта (рисунок 4) [8].



Рисунок 4 – Порядок формирования налогового потенциала региона

Основу данной модели формируют такие компоненты как:

- Процедура формирования налогового потенциала региона включает следующие составные части: анализ, определение ресурсных возможностей региона, формирование налоговых обязательств, выделение конечного результата;
- Схема имеет четко определенную иерархию;
- Порядок формирования налогового потенциала представляет собой последовательный непрерывный процесс, который подлежит постоянной корректировке.

Первоочередную роль при формировании налогового потенциала территории принято отводить анализу социально-экономического состояния экономики региона, в рамках которого рассматривается влияние внешних факторов на основные показатели экономического развития.

В последнее время все острее встает вопрос не только поиска ресурсов для роста налогового потенциала региона, но и объективной его оценки. Данная необходимость позволяет полагать, что проведенный анализ концептуальных подходов к определению налогового потенциала регионов создает предпосылки для синтеза их наиболее рациональных элементов и их использования для уточненного определения налогового потенциала, выработки алгоритма и методики объективной его оценки на региональном уровне.

Таким образом, под налоговым потенциалом понимается максимально возможная сумма поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства.

### **1.3 Методы оценки налогового потенциала: характеристика и классификация**

Налоговый потенциал рассчитывается для назначений региону дотаций, что в свою очередь, является межбюджетным выравниванием, и играет большую роль в развитие региона. Законодательство РФ предоставляет регионам право самостоятельно выбирать метод расчета налогового потенциала.

Выделяют два направления классификации методов оценки налогового потенциала [11]:

- методы, опирающиеся на фактические и макроэкономические показатели;
- методы, учитывающие показатели налоговых доходов и уровень экономической активности субъекта.

Данная классификация не является исчерпывающей. Критерии оценивания часто имеют смежный характер, поэтому возникает проблема отнесения метода к той или иной группе. При оценке иного набора показателей возникает необходимость применения методов, которые группируются с использованием сторонних подходов. С этой целью предлагаем расширенную систему классификаций и характеристик методов оценки налогового потенциала (Приложение А). В отдельное направление выделены количественные методы, которые анализируют массив данных из совершенных экономических фактов, статистической отчетности и прогнозных значений.

Возможна комплексная модель оценки налогового потенциала с использованием методов из количественной и качественной группы.

Мы выделили три основных группы методов оценки налогового потенциала региона (рисунок 5) [12]:

- количественные методы;
- качественные методы;
- методы комплексной оценки.

Отметим, что большинство регионов выбирают именно количественные методы, однако при невозможности провести оценку налогового потенциала с использованием количественных методов в дополнение используются качественные, в частности метод экспертных оценок, основанный на профессиональных взглядах экспертов. Данное направление приобретает особую актуальность в сложных экономических условиях, затрудняющих проведение объективной оценки уровня региональных налоговых доходов.

Усиление влияния кризисных явлений на экономику страны провоцирует поиск новых направлений при оценке налогового потенциала региона. Это связано с возрастающим объемом анализируемых факторов, учитываемых при проведении оценочного расчета. Отдельно взятый метод не способен учесть макроэкономические показатели развития экономики страны и показатели экономической активности региона. Для этого целесообразно использовать

метод комплексной оценки, представляющий собой объединение качественных и количественных методов

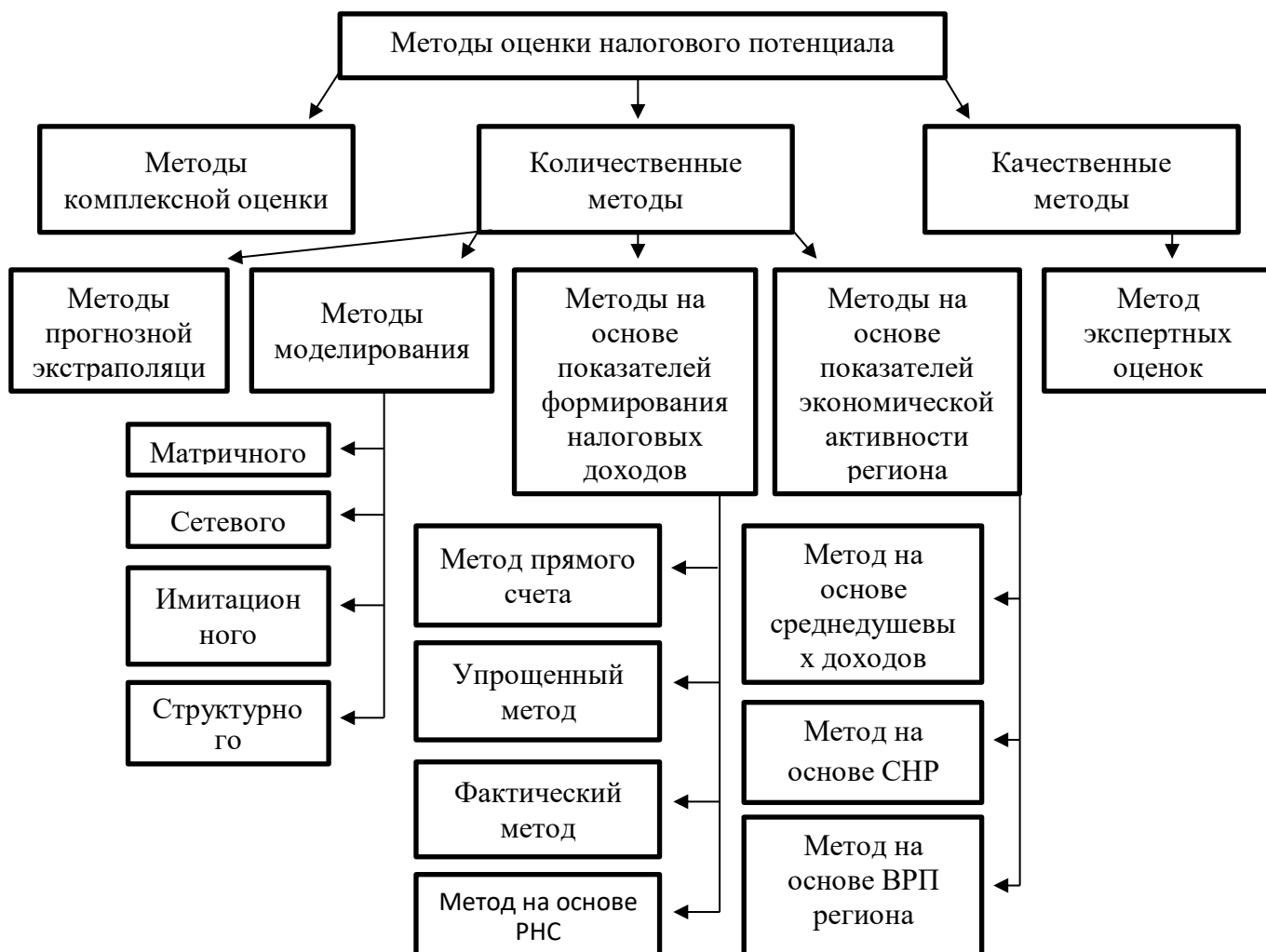


Рисунок 5 – Классификация методов оценки налогового потенциала

Проведение оценки налогового потенциала региона сопряжено с рядом условий, необходимых для получения экономически оправданного результата (рисунок 6) [13].

Рассмотрим более подробно количественные методы, так как чаще всего регионы при подсчете налогового потенциала используют именно их, а именно:

- метод РНС;
- метод прямого счета;
- метод упрощенного счета;
- фактическим методом;



- метод на основе ВРП региона;
- метод на основе регрессионного анализа.

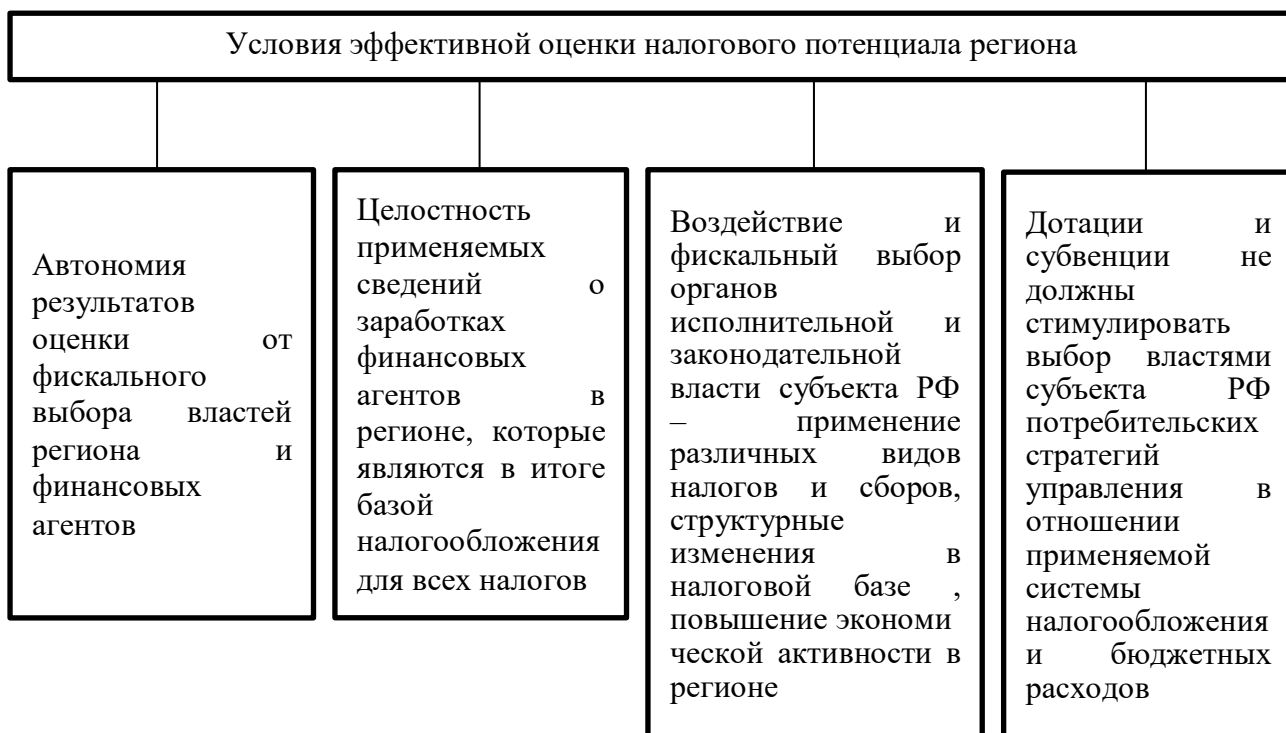


Рисунок 6 – Условия эффективной оценки налогового потенциала региона

Анализ нормативной базы регионов показал, что наиболее популярным методом оценки налогового потенциала среди субъектов РФ является метод репрезентативной налоговой системой (РНС), при котором необходимо наличие информации по отдельным группам налога в каждом муниципальном образовании. Суть данного метода заключается в подсчете суммы бюджетных доходов, которые могли бы быть аккумулированы, если власть муниципалитета прилагала средний уровень налоговых усилий для их сбора, пользуясь репрезентативной налоговой системой.

Расчет налогового потенциала методом РНС, состоит из следующих этапов:

1. Определение состава стандартной налоговой базы для каждого класса доходов.

2. Определение перечня классов доходов, по которым будет проводиться расчет налогового потенциала. Эти группы доходов бюджета должны иметь все налоговые и неналоговые доходы муниципальных образований.

3. Расчет налогового потенциала каждого муниципалитета путем умножения по каждому классу доходов репрезентативной ставки на его налоговую базу.

Расчет средней (репрезентативной) для региона ставки налогообложения путем деления суммы налоговых платежей по объединенным в один класс доходам с территории всех муниципалитетов на сумму без налогообложения по этому классу доходов во всех муниципалитетах [28].

Формула данного метода выглядит следующим образом

$$НП_i = \frac{\sum_{x=i}^k НБ_k * НС_k}{100\%}, \quad (4)$$

где  $НП_i$  – налоговый потенциал  $i$ -го региона страны;

$НБ_k$  – налоговая база  $k$ -го налогового дохода  $i$ -го региона страны;

$НС_k$  – репрезентативная (средняя) ставка налогообложения по  $k$ -му налоговому доходу  $i$ -го региона страны.

Схожим с расчетным методом РНС является метод прямого счета, в основе которого лежит исчисленная сумма по каждому виду налога.

Согласно данному методу налоговый потенциал региона рассчитывается по формуле

$$НП_i = \frac{\sum_{x=1}^k НБН_k * R_k}{100\%}, \quad (5)$$

где  $НП_i$  – налоговый потенциал  $i$ -того региона страны;

$НБН_k$  – налоговая база налога  $k$ -того вида;

$R_k$  – предельная налоговая ставка  $k$ -того налога, %;

$k$  – число налогов.

С помощью метода прямого счета вычисляется и складывается потенциал всех налогов определенного уровня. Общий вид данной формулы – сумма всех налоговых сборов, поступающих в бюджеты рассматриваемой территории. Данную общую формулу можно с легкостью преобразовать в расчет налогового потенциала на федеральном и региональном уровне, а дальше – в налоговый потенциал бюджетов муниципальных образований.

Также, оценку налогового потенциала можно рассчитывать по методу упрощенного счета, который объединяет информацию по десяти основным налогам, составляющие большинство всех налоговых доходов субъекта РФ. Данный метод часто используется при недостатке информации методом репрезентативной налоговой системой. Сумма оставшихся (прочих) налогов рассчитывается без больших погрешностей, основываясь на результатах оценки по основным налогам.

Оценка налогового потенциала упрощенным методом выполняется по следующей методике:

1. Устанавливается список основных и прочих налогов (удельный вес которых в налоговых доходах бюджета в пределах 90%), по которым производится расчет налогового потенциала.

Налоги и сборы, удельный вес которых составляет менее 90% выделены в группу "прочие налоги и сборы". По ним налоговый потенциал будет рассчитан по фактическим и ожидаемым налоговым сборам в базовом году и прогнозируемого индекса роста потребительских цен.

2. Совершается расчет налоговой базы на планируемый год по каждому виду основных налогов в соответствии с налоговым законодательством РФ.

Однако, не рекомендуется пользоваться данным методом для расчета налогового потенциала муниципальных образований, потому что в местные бюджеты не попадают большая часть из основных налогов (акцизы, НДС и др.) [27].

При расчете налогового потенциала фактическим методом важной функцией является простота и доступность расчетов. Основопологающим

достоинством использования фактического метода является созданная и изученная информационная база по статистике и сводных отчетов налоговых органов. При этом каждая исследуемая категория имеет подробную расшифровку и пояснения, возникающие в ходе контрольных мероприятий. Система используемых слагаемых при подсчете налогового потенциала позволяет учитывать скрытые и перспективные налоговые платежи на территории региона.

При использовании данного метода налоговый потенциал региона рассчитывается по формуле

$$\text{НПР} = \Phi + З + Л + Д, \quad (6)$$

где *НПР* – налоговый потенциал региона;

*Φ* – фактические налоговые поступления;

*З* – задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям;

*Л* – сумма налогов, приходящаяся на льготы, предоставляемые налоговым и бюджетным законодательством;

*Д* – суммы налогов, дополнительно начисленных по результатам контрольной работы налоговых органов.

Основным приоритетом использования фактического метода является проработанная и сформированная информационная база в виде сводных отчетов налоговых органов, при этом каждая исследуемая категория имеет подробную расшифровку и пояснения, возникающие в ходе контрольных мероприятий. Система используемых слагаемых при подсчете налогового потенциала позволяет учитывать скрытые и перспективные налоговые платежи на территории региона.

Также, не стоит забывать о менее трудозатратном методе оценки налогового потенциала территории – соотношении величины ВРП и суммы поступивших региональных налоговых платежей с поправкой на степень

налоговой задолженности. В соответствии с данным методом оценки налоговый потенциал региона рассчитывается по формуле

$$\text{НП} = \frac{\sum LA}{\text{ВРП}} * 100\%, \quad (7)$$

где  $\text{НП}$  – реализованный налоговый потенциал, в процентах;

$LA$  – сумма всех налогов, взимаемых на территории данного региона с учетом прироста налоговой задолженности;

$\text{ВРП}$  – валовой региональный продукт.

Заслуживает внимания метод, предполагающий использование в рамках подхода РНС регрессионного анализа. Его преимущество - сокращение потребности в данных для измерения налогового потенциала; потребуется лишь информация о совокупных доходах по региону и небольшой набор переменных, используемых в качестве косвенных измерителей налоговых баз регионов. При использовании регрессионного анализа отпадает необходимость в группировке доходных статей по налоговым компонентам и создании собственной налоговой базы для каждого компонента налоговой системы. Включение большего количества переменных повышает точность регрессионного варианта РНС за счет более эффективного анализа данных. Оценка налогового потенциала регрессионным методом осуществляется с помощью следующего уравнения

$$Y_i = X_{1j} * B_j + X_{2j} * B_2 + \dots + X_{mj} * B_m + E_j, \quad (8)$$

где  $Y_j$  – фактически собранные в регионе платежи в бюджет;

$m$  – число рассматриваемых регионов;

$X_j$  – показатели налоговой базы, косвенно или непосредственно отражающие величину совокупной налоговой базы данного региона или отдельных ее компонентов;

$V_m$  – случайные факторы;

$E_j$  – случайная ошибка измерений.

Сгруппируем достоинства и недостатки методов оценки налогового потенциала в таблицу 4.

Таблица 4 – Характеристика методов оценки регионального налогового потенциала

Название	Содержание	Достоинства	Недостатки
Метод прямого счета	В расчетах учитывается объем налоговой базы по установленным ставкам, предоставления налоговых льгот, погашения налоговых кредитов по уплате налогов в консолидированный бюджет субъекта РФ.	Возможность определения тех потерь, которые влияют на объем налогового потенциала.	Недостаточная сведений из-за отсутствия достоверности информации о величине налоговых баз.
Упрощенный метод	Предполагает использование данных по основным налогам, применяется в случае недостатка данных для метода репрезентативной налоговой системы.	Доступность данных.	Не рекомендуется использовать для расчета налогового потенциала муниципальных образований.
Фактический метод	Налоговый потенциал определяется как сумма фактических поступлений налогов и сборов, задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям.	Простота сбора данных.	1. Локальность расчетов вследствие использования ограниченного количества параметров. 2. Сложность планирования показателя.
Методы на основе построения репрезентативной налоговой системы (РНС)	Оценка налогового потенциала региона производится с помощью применения стандартных (или средних по стране) налоговых ставок к соответствующим налоговым базам.	1. Оценка налоговой базы с учетом особенностей взимания каждого налога и налоговых ставок. 2. Расчет налоговых ресурсов региона исходя из их реальных возможностей.	1. Трудоемок, вследствие применения чрезвычайно большого объема данных. 2. Недостаточная объективность выходных данных из-за отсутствия достоверности статистических данных о величине налоговых баз.

#### Окончание таблицы 4

Название	Содержание	Достоинства	Недостатки
Оценка ВРП	В анализ не входят отдельно взятые налоги, рассчитывается по сумме налоговых поступлений	1 Простота сбора данных. 2 Доступность данных о доходах населения по регионам, ежегодно публикуемых Росстатом.	Не учитывается полный объем налогооблагаемых ресурсов.
Регрессионный анализ	Отпадает необходимость в группировке доходных статей по налоговым компонентам и создании собственной налоговой базы для каждого компонента налоговой системы	1 Включение большого числа переменных повышает точность оценки за счет более эффективного анализа данных. 2 Позволяет осуществить отбор экономических характеристик, максимально влияющих на налоговые поступления.	1 Сложность расчетов. 2 Использование неодинакового набора экономических характеристик, максимально влияющих на налоговые поступления.

В итоге, выбор метода оценки налогового потенциала является важным решением для каждого региона РФ, который зависит от множества факторов, начиная от географических и экономических условий региона, заканчивая определением состава бюджетобразующих налогов.

Метод репрезентативной налоговой системы является самым используемым методом оценки, позволяющим относительно точно с наименьшими трудозатратами рассчитать ожидаемые налоговые поступления.

Налоговый потенциал существенно влияет на межбюджетное выравнивание, что в свою очередь влияет, на качество правления региональными и муниципальными финансами, и уровень жизни населения. От корректности использования и выбора методов оценки налогового потенциала во многом зависят последующие планы реализации налоговой и бюджетной политики на региональном и местном уровнях.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

ВРП – валовый региональный продукт

РНС – репрезентативная налоговая система

МО – муниципальные образования

МР – муниципальные районы

ГО – городские округа

ЕНВД – единый налог на вмененный доход

ЕСХН – единый сельскохозяйственный налог

УСН – упрощенная система налогообложения

НДФЛ – налог на доходы физических лиц

НПО – налог на прибыль организаций

ИНП – индекс налогового потенциала

ИБР – индекс бюджетных расходов

БО – бюджетная обеспеченность

РФФП – региональных фондов финансовой поддержки



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 06.09.2017) // "Российская газета" №57 10.10.2017.
- 2 Налоговый кодекс Российской Федерации от 16.07.1998 г. № 146 (ред. от 26.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 26.04.2017.
- 3 Алехин, С.Н. Методика оценки налогового потенциала территории / С.Н. Алехин // Российский налоговый курьер. – 2015. – №4. – 375 с.
- 4 Архипцева, Л.М. Налоговый потенциал: теоретические и практические аспекты использования в планировании налоговых поступлений / Л.М. Архипцева // Налоги и налогообложение. – 2017. – №5. – 39-46 с.
- 5 Богачева, О.В. Налоговый потенциал и региональные счета / О.В. Богачева // Финансы. – 2015. – №2. – 29-32 с.
- 6 Васильева, М.В. Методы оценки налогового потенциала налога на прибыль организаций / М.В. Васильева // Вестник Краснодарского университета – 2015. – №7. – 21 с.
- 7 Вачугов, И.В. Налоги и налоговый потенциал региона / И.В. Вачугов // Вестник Н.Новгород – 2014. – №1. – 72 с.
- 8 Гайнанов, Д.А. Оценка и механизм управления налоговым потенциалом муниципального образования / Д.А. Гайнанов // Вестник БИСТ. – 2015. – №2. – 77-94 с.
- 9 Дзагоева, М.Р. Институциональные основы формирования налоговой политики субъекта Российской Федерации / М.Р. Дзагоева // Финансы и кредит. – 2016. – № 18. – 67-73 с.
- 10 Ермакова, Ю.С. Взаимозависимость показателей налогового потенциала и уровня экономического развития региона / Ю.С Ермакова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 42 (324). – 27-37 с.
- 11 Кадочников, П.С. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов РФ: учебное пособие / П.С. Кадочников, И.А. Трунин. – М.: ОМЕГА. – 2015. – 120 с.

12 Калинина, О.В. Реализация принципа сбалансированности региональных бюджетов на основе комплексной методики оценки налоговых доходов региона / О.В. Калинина // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2015. – №2. – 34-38 с.

13 Коростелкина, И.А. Концепция формирования структурных параметров многоуровневой налоговой политики / И.А. Коростелкина // Вестник Орел. – 2010. – 322 с.

14 Литвинова, В. В. Налоговый потенциал территории и его оценка / В.В. Литвинова // Иннов: электронный научный журнал. – 2017. – №4. – 56-64 с.

15 Лятина, Е.В. Налоговый потенциал как финансовый индикатор состояния экономики России / Е.В. Лятина // Вестник Казанского технологического университета. – 2018. – №1. – 239 с.

16 Матрусов, Н.Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие России // учебное пособие // Н.Д. Матрусов –М.: Наука. – 2015. –159 с.

17 Мещерякова, Л.А. Налоговый потенциал как фактор, определяющий формирование бюджетной политики региона / Л.А. Мещерякова // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – №4 (43). – 35–46 с.

18 Осадчая, Т.Г. К вопросу о проблемах развития дотационных регионов в современной России / Т.Г. Осадчая, Л.Л. Мешкова, А.Е. Кулакова // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – №9. – 107-111 с.

19 Осипов, С.Л. Вариативные модели измерения налогового потенциала / С.Л. Осипов // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. – 2016. – № 4. – 135-143 с.

20 Рощупкина, В. В. Современные концепции формирования регионального налогового потенциала / В. В. Рощупкина // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2015. – № 3. –24 с.

21 Сердюков, А.Э. Налоги и налогообложение: учебник для вузов / А.Э. Сердюков, Е.С. Вылкова, А.Л. Тарасевич. СПб.: Питер. – 2018. – 342 с.

22 Сулейманов, М. М. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала территорий / М. М. Сулейманов // Финансы и кредит. – 2017. – № 29. – 67-73 с.

23 Толстая, О.В. Факторы формирования и развития налогового потенциала региона / О.В. Толстая // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 12. – 37-46 с.

24 Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление: учебник / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М. – 2016. – 416 с.

25 Ханафеев, Ф.Ф. Управление налоговым потенциалом в регионе: проблемы и пути решения / Ф.Ф. Ханафеев // Экономика. – 2015. – №. 4. – 107–120 с.

26 Хурсевич, С.Н. Бюджетные отношения в Российской Федерации. Новые подходы к анализу и правовому регулированию / С.Н. Хурсевич, А.Н. Швецов, В.Н. Лексин. // М: изд-во Формула права. – 2011. – 352 с.

27 Черкасова, Ю. И. Бюджетно-налоговый потенциал в финансовом регулировании региона: монография / Ю.И. Черкасова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т., – 2013. – 180 с.

28 Черкасова, Ю. И. Межбюджетные трансферты как инструмент стимулирования экономического развития / Ю.И. Черкасова. // Научное обозрение. – 2014. – № 6. – 242-248 с.

29 Шалюхина, М.Н. Налоговый потенциал региона: проблемы оценки, формирования и эффективного использования / М.Н. Шалюхина // Налоговый вестник. – 2014. – № 1. – 31-34 с.

30 Шемякина, М. С. Генезис категории налоговый потенциал / М.С. Шемякина // Налоги и налогообложение. – 2015. – № 9. – 689-704 с.

31 Lu B. Tax revenue is likely to maintain its rapid growth: An explanation within the framework of Tax capacity and tax effort / Lu Bingyang, Guo Qingwang. // Social sciences in China. –2016. – №1. – 108-126 с.

32 Pessino, C. Determining countries tax effort / C. Pessino, R. Fenochietto // Hacienda Publica Espanola / Revista de Economia Publica. – 2016. – 65-87 с.

33 Артоболевский, С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации [Электронный ресурс]: С.С. Артоболевский – Режим доступа: [www.gordon.ru](http://www.gordon.ru)

34 Бюджетный кодекс Республике Татарстан [Электронный ресурс]: от 29.05.2004 N35-ЗРТ – Режим доступа: <http://base.garant.ru/22559897/c9c989f1e999992b41b30686f0032f7d/>

35 Гацаев, А.И. Налоговый потенциал в системе планирования налоговых поступлений [Электронный ресурс]: А.И. Гацаев, С.А. Каменсков // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – Режим доступа: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content)

36 Закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области [Электронный ресурс]: от 16 ноября 2007 года – №162. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469022235>

37 Закон о внесении изменений в областной закон "О бюджетном процессе в Ленинградской области" [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/537978056>

38 Закон о межбюджетных отношениях в Красноярском крае [Электронный ресурс]: от 10 июля 2007 года – №2-317. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985011492>

39 Закон о межбюджетных отношениях в Кировской области [Электронный ресурс]: от 28.09.2007. – №163-ЗО. – Режим доступа: <http://www.zsko.ru/documents/docs/index.php?ID=2479>

40 Закон о межбюджетных отношениях в Омской области [Электронный ресурс]: от 27 июля 2007 года. – №947-ОЗ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/943023930>

41 Закон о межбюджетных отношениях в Псковской области [Электронный ресурс]: о межбюджетных отношениях в Псковской области от 13.03.09. – №45. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/924018757>

42 Закон о межбюджетных трансфертах в Вологодской области [Электронный ресурс]: от 06 декабря 2013. – №3222-ОЗ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460228798>

43 Закон о распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 22.11. 2004. – № 670. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

44 Закон о реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: (с изменениями на 2 апреля 2018 года). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/962024019>

45 Закон РФ о закрытом административно-территориальном образовании [Электронный ресурс]: от 14.07.1992 "О закрытом административно-территориальном образовании". – №3297-1 (ред. от 30.10.2017). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/)

46 Закон РФ о местном самоуправлении в Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 06.07.1991 О местном самоуправлении в Российской Федерации. – №1550-1 (ред. от 03.12.2008). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/)

47 Закон Ставропольского края. [Электронный ресурс]: от 27 февраля 2008 года О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае. – №6-кз. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/461505110>

48 Закон Ярославской области [Электронный ресурс]: от 07 октября 2008 года N 40-з о межбюджетных отношениях. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/934022802>

49 Исполнение бюджета по доходам и бюджетные доходы на душу населения [Электронный ресурс] : – Режим доступа: [http://monitoring.yanao.ru/yamal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=179:fk-0001-0002-01&catid=112:dokhody&Itemid=627](http://monitoring.yanao.ru/yamal/index.php?option=com_content&view=article&id=179:fk-0001-0002-01&catid=112:dokhody&Itemid=627)

50 Постановление Правительства РФ [Электронный ресурс]: от 15.08.2001. – №584. (ред. от 06.02.2004) О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33042/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/)

51 Постановление Правительства РФ [Электронный ресурс]: от 27 сентября 2011 г. – № 798 О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала. – Режим доступа: <https://rg.ru/2011/11/01/dotacii-dok.html>

52 Приказ Минфина России [Электронный ресурс]: от 01.07.2013. – №65н (ред. от 28.02.2018). Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148920/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148920/)

52 Публикация парламентских слушаний в Совете Федерации РФ [Электронный ресурс]: Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесённых к северным районам, и проблемы их устойчивого развития. – Режим доступа: <http://viperson.ru/>

53 Распоряжение Правительства РФ [Электронный ресурс]: от 03.04.2006. – №467-р О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59459/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59459/)

54 Рябухин, С.Н. [Электронный ресурс]: С.Н. Рябухин. // Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2015 - 2017 годах: аналитическая записка Счётной палаты Российской Федерации. – 2017. – №7 (115). – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/633/15867/>

55 Федеральный закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный

ресурс]: от 06.10.1999. –№184-ФЗ. (последняя редакция) – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/)

56 Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 06.10.2003. – №131-ФЗ – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

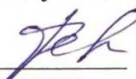
57 Федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 05.08.2000. – №116-ФЗ. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28104/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28104/)

58 Федеральный закон о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 25.09.1997. – №126-ФЗ. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16217/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16217/)

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования  
кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой


 И.С. Ферова  
подпись  
« 18 » июня 2018 г.

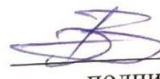
**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**


**ОЦЕНКА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА В ЦЕЛЯХ БЮДЖЕТНОГО  
ВЫРАВНИВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**


38.04.01 «Экономика»  
(код и наименование направления)

38.04.01.03 «Государственные, муниципальные финансы и налоговая политика»  
код и наименование магистерской программы

Научный  
руководитель  18.06.2018 к.э.н., доцент Ю.И.Черкасова  
подпись, дата должность, ученая степень

Выпускник  18.06.2018 Н.А.Бабин  
подпись, дата

Рецензент  18.06.2018 доцент, к.э.н. М.А.Киченко  
подпись, дата должность, ученая степень

Нормоконтролер  18.06.2018 Е.В.Шкарпетина  
подпись, дата должность, ученая степень

Красноярск 2018