

*На правах рукописи*



**САДЫГОВ Фамил Камиллович**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
ПОСТУПЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ  
В БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ РФ  
(региональный аспект)**

**Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством (региональная экономика)**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Москва 2006**

Работа выполнена на кафедре «Экономика и управление» Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации.

- Научный руководитель -** доктор экономических наук,  
профессор  
Балакина Алла Петровна
- Официальные оппоненты -** доктор экономических наук,  
профессор  
Черник Дмитрий Георгиевич
- доктор экономических наук,  
профессор  
Аносова Людмила Александровна
- Ведущая организация -** Институт проблем региональной  
экономики РАН

Защита состоится «16» мая 2006 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д.226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов России по адресу: 109456, Москва, 4-ый Вешняковский пр-д, д. 4, ауд. 113, тел.: 371-10-06, 371-06-11.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов России.

Автореферат разослан «14» апреля 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук



М.С. Жуков

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Основным финансовым ресурсом государства являются налоговые доходы, обоснованное планирование их поступлений можно считать основой эффективного государственного управления. Современный уровень развития общественных отношений в сфере налогообложения, а также постоянное совершенствование законодательства о налогах и сборах предполагают необходимость научного анализа происходящих правовых изменений и осмысления тех организационно-правовых механизмов, которые используются государством для реализации своих интересов при осуществлении налоговых изъятий. Наиболее значимой в этом отношении является созданная российским государством система налогового администрирования, правовое оформление которой призвано обеспечить соблюдение баланса интересов государства и лиц, исполняющих налоговые обязанности. В большей степени именно в рамках налогового администрирования изо дня в день происходит реализация государственных интересов в налоговой сфере, что, естественно, вызывает повышенный интерес к изучению функционирования его своеобразного механизма. Таким образом, нормальное осуществление функционирования органов государственного налогового администрирования невозможно без проведения всестороннего экономического анализа и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

Анализ налоговых поступлений в бюджетную систему представляет собой расчет, интерпретацию и оценку показателей, характеризующих различные стороны процесса формирования доходов бюджетной системы в части налогов и сборов. Особое значение приобретает комплексный анализ поступления налогов и сборов, включая макроэкономический анализ при осуществлении налогового планирования, и, соответственно, - разработка прогнозных оценок поступлений в бюджетную систему России на перспективу, а также определение на региональном уровне государственной власти заданий по мобилизации налогов и сборов. Правильно проведенный анализ позволяет выявить резервы для пополнения доходов бюджетов, определить фактиче-

скую и предполагаемую налоговую нагрузку по отдельным категориям налогоплательщиков с учетом территориальных и отраслевых особенностей их деятельности.

Планирование налоговых поступлений в бюджетную систему страны, в рамках которых происходит регулярная с заданной периодичностью корректировка решений и пересмотр мер по их достижению предполагает качественный и своевременный прогноз налоговых доходов. В последнее время планирование поступлений налогов и сборов в прогнозировании развития налоговой системы занимает все более важное место, являясь одной из немногих, но чрезвычайно действенных хозяйственных функций государства в условиях экономики рыночного типа. Сегодня нет ни одной составляющей хозяйственной жизни, которая бы остро не нуждалась в глубоких многовариантных прогнозах своего развития. Однако уровень прогнозирования в различных областях далеко не однозначен по своим масштабам и качественным параметрам. Одним из важнейших объектов для разработки и использования прогнозов является налоговая система, где скрещиваются результаты и перспективы развития всех уровней социально-экономической жизни нашей страны. В абстрактной модели прогнозирование предшествует планированию, однако, в реальности все функции переплетены и осуществляются одновременно.

Налоговое планирование в Российской Федерации, осуществляемое с учетом стратегических и краткосрочных прогнозов бюджетной и налоговой политики, ориентирует на максимально высокий уровень мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему, несмотря на то, что в настоящее время разработка и утверждение региональным управлениям ФНС России заданий по мобилизации налоговых поступлений уже не осуществляется на основе планирования поступлений налогов и сборов «от достигнутого» уровня. Между тем, нередко имеет место недостаточная обоснованность плановых показателей по сбору налоговых доходов в бюджетную систему страны по отраслям и сферам российской экономики, что вызывает объективные трудности

на стадии мобилизации налоговых поступлений. Это приводит к недопоступлению доходов в бюджетную систему и ставит под угрозу исполнение расходной части бюджетов всех уровней государственной и муниципальной власти РФ. В этой связи актуальное значение приобретает разработка и применение единой методики анализа и планирования поступлений налогов и сборов в бюджетную систему страны как одного из наиболее важных инструментов осуществления государственного налогового администрирования.

Эти положения определяют актуальность выбранной темы исследования, его цель и задачи.

**Цель и задачи исследования.** Целью исследования является выявление эффективных механизмов управления налоговыми поступлениями в консолидированный бюджет Российской Федерации посредством совершенствования системы налогового администрирования на региональном уровне.

Цель исследования обусловила постановку и решение следующих взаимосвязанных задач:

- изучить этапы становления и развития налоговой системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики;
- выявить специфику государственного администрирования поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет РФ;
- исследовать существующие методы и методики анализа и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны;
- выявить факторы и причины, влияющие на уровень мобилизации поступлений по налогам и сборам, администрируемым территориальными налоговыми органами ;
- разработать эффективные механизмы управления поступлением налоговых доходов на основе совершенствования методики анализа и планирования заданий на региональном уровне;
- оценить эффективность функционирования государственных органов, осуществляющих налоговое администрирование на региональном уровне.

**Объектом исследования** являются состояние и развитие базовых элементов налогово-бюджетной системы Российской Федерации, прежде всего, территориальных органов ФНС России, и администрирование поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет РФ на региональном уровне.

**Предметом исследования** является система реализации государственного налогового администрирования по вопросам комплексного анализа и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны на региональном уровне, обеспечивающая реальную оценку эффективности функциональной деятельности территориальных налоговых органов.

**Теоретическую основу исследования** составляют научные положения, содержащиеся в трудах ведущих отечественных и зарубежных учёных и специалистов в области экономической теории, управления экономикой, регионалистики и налогового администрирования. Из числа работ, посвященных вопросам теории и практики межбюджетных отношений в Российской Федерации, на наш взгляд следует выделить работы К.К. Баранова, О.В. Богачевой, Е.В. Бушмина, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, Н.С. Максимовой, Л.П. Павловой, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Н.М. Сабитовой, С.П. Солянниковой, Р.Г. Сомоева, А.Р. Улюкаева, В.Б. Христенко, С.Н. Хурсевича, А.Н. Швецова и других.

Проблемы формирования эффективной налоговой системы рыночной России, включающие и вопросы организации деятельности налоговых органов по обеспечению высокого уровня мобилизации налоговых поступлений в бюджетную сферу страны рассматривались в трудах многих российских ученых и специалистов. В их числе А.В. Брызгалин, В.И. Волковский, А.З. Дадашев, И.Н.Куксин, М.В. Мишустин, Л.П. Окунева, М.П. Павлович, В.Г. Пансков, А. Б. Паскачев, И.А. Перонко, К.В.Сомик, Д.Г. Черник, С.Д. Шаталов, Т.Ф. Юткина и др. Однако вопросы организации налогового администрирования, особенно по разработке концептуальных основ деятельности налоговых органов по осуществлению анализа и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны на уровне региона, требуют дальнейшего развития.

**Информационную базу исследования** составили законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, официальные документы законодательных и исполнительных органов власти, Постановления Правительства РФ, официальные статистические данные и отчёты Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной службы государственной статистики России, инструктивные материалы ФНС России, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам; информация налоговой статистики, материалы официальной периодической печати и официальных сайтов органов государственной власти Российской Федерации.

**Методологической основой** работы явились системный подход, методы экономического анализа и синтеза.

Для решения поставленных задач в работе использовались методы управленческого учёта, планирования, бюджетирования, моделирования экономических процессов, анализа финансовой деятельности и налоговой отчётности предприятий, анализа отчётности налоговых органов, статистические методы, а также математического и логического моделирования.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке способов и методов управления налоговыми поступлениями в консолидированный бюджет Российской Федерации путём совершенствования системы налогового администрирования на региональном уровне и сводится к основным положениям, выносимым на защиту:

1. На основе проведённого сравнительного анализа налоговых поступлений в бюджетную систему страны (выполнение плановых заданий по мобилизации налогов и сборов) на региональном уровне выявлены существенные различия между субъектами РФ, обусловленные не только экономическим состоянием конкретного региона, но и результативностью деятельности территориальных налоговых органов.
2. Сформулированы научно-методологические подходы в организации деятельности территориальных налоговых органов по мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему страны, позволяющие выбрать более эффективный инструментарий управления налоговыми поступлениями на региональном уровне, а именно – оценку налогового потенциала конкретной территории.

3. На основе обобщения результатов сложившейся практики управления налоговыми поступлениями на региональном уровне выявлены наиболее оптимальные методы оценки налогового потенциала субъектов РФ на плановый или отчётный периоды, базирующиеся на использовании различных групп показателей (на основе показателей формирования налоговых доходов; на основе показателей экономической активности региона) и применении соответствующего инструмента – налогового паспорта, в содержание разделов которого предложено внести ряд изменений, направленных на получение более полной информации об экономическом состоянии и перспективах развития региона с целью большей объективности расчётов предполагаемой совокупной налоговой базы.
4. Проведённый анализ действующих методов оценки деятельности территориальных налоговых органов позволил предложить к применению те методы, которые наиболее адекватно отражают эффективность налогового администрирования на региональном уровне.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования заключается в формировании новых научно-методологических подходов к налоговому администрированию и разработке прикладных механизмов его реализации, в доведении его основных положений до конкретных предложений по организации деятельности территориальных налоговых органов, обеспечивающих более высокий уровень мобилизации налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

Результаты диссертационного исследования могут быть рекомендованы к использованию работниками налоговых органов для анализа и оценки объективности ситуации, фактически сложившейся в регионе с поступлением налоговых доходов в бюджетную систему РФ и соответствующего прогнозирования и планирования их поступлений на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты данного исследования внедрены в деятельность ФНС России и были представлены на научно-практической межвузовской конференции «Государственное регулирование экономики на региональном уровне» (Рязань, 2004), на III международном научно-практическом семинаре «Проблемы трансформации современной российской экономики: теория и практика ор-



ганизации и обеспечения управления» (Москва, 2004), на межвузовской научно-практической конференции «Государственное регулирование рыночной экономики XXI века: проблемы и перспективы» (Москва, 2005).

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 9,1 п.л.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и имеет следующую структуру:

**Введение**

**Глава 1. Система государственного налогового администрирования в Российской Федерации**

- 1.1. Становление налоговой системы и проблемы администрирования поступления налоговых доходов в бюджеты РФ
- 1.2. Государственные органы, осуществляющие налоговое администрирование в РФ
- 1.3. Налоговые органы Российской Федерации: основы построения, задачи и функции

**Глава 2. Анализ поступления налогов и сборов в бюджетную систему России**

- 2.1. Методологические аспекты администрирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны
- 2.2. Анализ поступления налогов и сборов в бюджетную систему страны
- 2.3. Анализ выполнения задания по мобилизации региональных и местных налогов, администрируемых территориальными органами ФНС России
- 2.4. Оценка налогового потенциала регионов Российской Федерации

**Глава 3. Направления совершенствования методов администрирования поступления налоговых доходов в бюджетную систему РФ**

- 3.1. Методика планирования поступлений по основным видам налогов и сборов, администрируемых ФНС России
- 3.2. Методы оценки налогового потенциала регионов
- 3.3. Оценка эффективности функционирования государственных органов, осуществляющих налоговое администрирование на региональном уровне

**Заключение**

**Библиографический список**

**Приложения**

## 2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

В диссертации обосновано, что для проведения эффективной финансовой политики государству необходимо иметь систему налогового администрирования, механизм которого обеспечивал бы запланированный объем налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды. Налоговое администрирование, как организационно-управленческая система реализации налоговых отношений, включает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить налоговые поступления в бюджетную систему России.

Целью налогового администрирования, таким образом, является обеспечение плановых налоговых поступлений в бюджетную систему в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

Главная цель налогового планирования состоит в экономическом обосновании объемов безвозмездного изъятия в бюджетную систему части валового внутреннего продукта (ВВП) в разрезе основных (бюджетообразующих) налогов.

Основными методами налогового администрирования являются налоговое планирование, налоговое регулирование и налоговый контроль. Каждому из этих методов присущи свои формы реализации, призванные обеспечивать решение определенных задач.

Налоговое планирование включает: работу по прогнозированию объемов налоговых поступлений с учетом инфляции и валютного курса и на этой основе расчет доходов, включаемых в проект бюджета на очередной финансовый год; определение долей (нормативов) распределения налоговых ставок по уровням бюджетной системы; разработку контрольных заданий по налогам и сборам, администрируемым ФНС России и ТНС России.

Целью налогового регулирования является обеспечение сбалансированности общественных (государственных, муниципальных), корпоративных

и личных экономических интересов участников налоговых правоотношений. Прежде всего, налоговое регулирование преследует интересы государства в бюджетной сфере деятельности, максимальное обеспечение финансового покрытия общественных потребностей.

Налоговый контроль является необходимым условием и важнейшим методом налогового администрирования. Главная его цель - препятствовать уходу от налогов, обеспечивать своевременное поступление налоговых доходов в полном объеме.

В работе изучена современная система государственного налогового администрирования, сложившаяся в результате проведенной в 2004 г. административной реформы. К органам налогового администрирования относятся: Минфин России, Федеральная налоговая служба (ФНС России), Федеральная таможенная служба (ФТС России), Федеральное казначейство, органы внутренних дел, органы государственных внебюджетных фондов, органы исполнительной власти субъектов РФ, исполнительные органы местного самоуправления.

В настоящее время ФНС России является основным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное администрирование поступлений налоговых доходов в бюджетную систему России.

ФНС России представляет собой единую централизованную систему налоговых органов, включающую центральный аппарат (предельная численность работников на 2006 год установлена в количестве 1163 единицы) и территориальные органы (предельная численность – 202,5 тыс. единиц).

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. №506, Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим: функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующую

ший бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

*Территориальными органами ФНС России* являются: управления ФНС России по субъектам РФ, межрегиональные инспекции ФНС России, инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции ФНС России межрайонного уровня.

Учитывая, что на территориальные органы ФНС России приходится основной объем работ по налоговому администрированию, Приказом Минфина РФ от 09.08.05 № 101н были утверждены Положения о территориальных органах Федеральной налоговой службы и определены возложенные на них полномочия.

В диссертации также показано, что ФНС России имеет не только сложную иерархическую структуру, но и многочисленный аппарат сотрудников, что обуславливает необходимость решения целого ряда управленческих проблем по повышению эффективности налогового администрирования.

Численность работников налоговых органов в Российской Федерации в 2005 г. составила 178882 чел., в том числе в центральном аппарате – 885, в территориальных органах – 177997 чел., с общим годовым фондом оплаты труда в размере 20128,5 тыс. руб.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Предельная численность работников и фонд оплаты труда установлены без персонала по охране и обслуживанию зданий.

Обращаясь к налоговой статистике последних лет, следует отметить, что в консолидированный бюджет страны в 2005 году было мобилизовано 4896,65 млрд. рублей налогов и сборов, что на 30,9% больше, чем в 2004 году; в федеральный бюджет, соответственно, – 2668,38 млрд.руб., или на 36,3% больше, чем в 2004 году. Темпы роста поступлений налогов и сборов в реальном выражении опережают темпы роста реального объема ВВП. Отмеченный результат достигнут в большей мере благодаря комплексу административных мер, направленных на повышение собираемости налогов и сборов.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2006 год" ФНС России установлено задание по мобилизации в федеральный бюджет налогов и сборов (включая единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет) в размере 3167,83 млрд. руб., что составит 62,8% от общей запланированной суммы доходов или 118,7% к уровню 2005 года.

В рамках первого научного результата диссертационного исследования выявлены существенные различия между субъектами РФ по фактическим налоговым поступлениям в бюджетную систему страны. В таблице 1 приведены данные о совокупных (итоговых) и налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в разрезе федеральных округов.

Эти данные свидетельствуют о том, что, с одной стороны, объемы совокупных и налоговых доходов за рассматриваемый период (2002-2005 гг.) росли как в целом по субъектам РФ, так и в разрезе федеральных округов, а с другой стороны, наблюдается снижение доли налоговых доходов в совокупных доходах. Так, доля налоговых доходов в совокупных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2002 году составляла 71,6%, в 2004 году – 76,6%, а в 2005 году всего лишь 70,7%. При этом следует отметить, что аналогичная динамика наблюдается по субъектам Центрального, Северо-Западного, Приволжского и Дальневосточного округов. В субъектах РФ остальных трёх округов (Южного, Уральского и Сибирского) наблюдается рост доли налоговых доходов в совокупных доходах консолидированного бюджета региона.

---

Таблица 1

**Совокупные (итоговые) и налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2002-2005 годы**

№ пп	Показатели	2002 г. млн. руб.	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
			млн. руб.	в % к 2002г.	млн. руб.	в % к 2003г.	млн. руб.	в % к 2004г.
1.	Итого доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, всего В том числе по федеральным округам:	1 896 943	2 250 899	118,7	2 831 918	125,8	3 586 938	126,7
	- Центральный							
	- Северо-Западный	533 284	642 232	120,4	777 102	121,0	1 029 528	132,5
	- Южный	182 951	215 563	117,8	278 636	129,3	365 697	131,2
	- Приволжский	197 100	216 047	109,6	270 354	125,1	332 592	123,0
	- Уральский	315 329	369 875	117,3	468 846	126,8	571 752	121,9
	- Сибирский	276322	321 786	116,5	432 903	134,5	573 908	132,6
	- Дальневосточный	246878	296 036	119,9	385 129	130,1	461 945	119,9
		145078	189 359	130,5	218 948	115,6	251 517	114,9
2.	Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ В том числе по федеральным округам:	1 358 808	1 627 864	119,8	2 171 645	133,4	2 537 348	116,8
	- Центральный	501 578	578 273	115,3	713 011	123,3	830 241	116,4
	- Северо-Западный	139 554	174 274	124,9	226 838	130,2	278 937	123,0
	- Южный	89 292	105 141	117,7	137 084	130,4	154 725	112,9
	- Приволжский	210 482	255 147	121,2	333 107	130,6	367 545	110,3
	- Уральский	202 604	238 480	117,7	391 128	164,0	505 786	129,3
	- Сибирский	136 258	178 015	130,6	245 250	137,8	269 270	109,8
	- Дальневосточный	79 039	98 560	124,7	125 227	127,1	130 843	104,5
3.	Удельный вес налоговых доходов в совокупных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, в % В том числе по федеральным округам:	71,6	72,3	×	76,6	×	70,7	×
	- Центральный	94,0	90,0	×	91,6	×	80,6	×
	- Северо-Западный	76,3	80,8	×	81,4	×	76,2	×
	- Южный	45,3	48,7	×	50,7	×	46,5	×
	- Приволжский	66,7	69,0	×	71,0	×	64,3	×
	- Уральский	73,3	74,1	×	90,4	×	88,1	×
	- Сибирский	55,2	60,1	×	63,7	×	58,3	×
	- Дальневосточный	54,5	52,0	×	57,2	×	52,0	×

Источник – данные годовых отчетов ФНС России.

Наиболее наглядным свидетельством наличия или отсутствия различий между субъектами РФ по уровню обеспеченности налоговыми доходами считается соотношение налоговых потенциалов группы с наиболее низким налоговым потенциалом и группы с наиболее высоким налоговым потенциалом. Расчеты, приведенные в таблице 2, показывают, насколько стабильны по составу группы с минимальным и, соответственно, с максимальным размером налогового потенциала субъекта Федерации. Так, состав группы с максимальным налоговым потенциалом региона за рассматриваемый период

2002-2005 гг. стабилен (города Москва и Санкт-Петербург, Республики Татарстан и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Красноярский край, Московская, Свердловская и Самарская области).

Таблица 2

**Динамика соотношения налогового потенциала групп субъектов РФ с наименьшими и наибольшими их уровнями за 2002-2005 гг.**

№ п п	Наименование	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
1.	Перечень 10 субъектов Федерации, у которых самые высокие налоговые поступления в консолидированный бюджет (налоговый потенциал региона)	77, 86, 78, 50, 89, 24, 66, 16, 63, 23.	77, 86, 80, 78, 89, 24, 2, 66, 16, 23	77, 86, 50, 78, 24, 66, 89, 16, 74, 2	77, 86, 50, 78, 89, 66, 16, 24, 63, 2
2.	Численность населения в 10 субъектах Федерации, у которых самые высокие налоговые поступления в консолидированный бюджет (налоговый потенциал), тыс. чел.	43236,5	82864,2	81244,4	80828,6
2.	Общий размер налогового потенциала по 10 самым богатым субъектам Федерации, млн. руб.	628600,4	711666,6	925953,6	1237305,3
3.	Налоговый потенциал на душу населения по 10 самым богатым субъектам Федерации, руб.	14538,7	8592,0	11397,1	15307,8
4.	Перечень 10 субъектов Федерации, у которых самые низкие налоговые поступления в консолидированный бюджет (налоговый потенциал региона), по номерам регионов	6, 17, 79, 9, 8, 1, 4, 20, 7, 12.	8, 1, 15, 7, 4, 20, 9, 79, 17, 6	12, 15, 7, 20, 9, 1, 4, 79, 17, 6.	15, 7, 20, 9, 1, 8, 4, 79, 17, 6
5.	Численность населения в 10 субъектах Федерации, у которых самые низкие налоговые поступления в консолидированный бюджет (налоговый потенциал), тыс. чел.	5078,6	5074,8	5520,3	5107,3
6.	Общий размер налогового потенциала по 10 самым бедным субъектам Федерации, млн. руб.	10934,5	12586,9	16043,4	16320,0
7.	Налоговый потенциал на душу населения по 10 самым бедным субъектам Федерации, руб.	2153,1	2480,3	2906,3	3195,4
8.	Децильное отношение разброса показателей налогового потенциала в разрезе субъектов РФ, раз.	6,8	3,5	3,9	4,8
1 - Республика Адыгея; 2 - Республика Башкортостан; 4 - Республика Алтай; 6 - Республика Ингушетия; 7 - Кабардино-Балкарская Республика; 8 - Республика Калмыкия; 9 - Карачаево-Черкесская Республика; 12 - Республика Марий-Эл; 15 - Республика Северная Осетия-Алания; 16 - Республика Татарстан; 17 - Республика Тыва; 20 - Чеченская Республика; 23 - Краснодарский край; 24 - Красноярский край, Таймырский АО, Эвенкийский АО; 50 - Московская область; 63 - Самарская область; 66 - Свердловская область; 74 - Челябинская область; 77 - город Москва; 78 - город Санкт-Петербург; 79 - Еврейская АО; 86 - Ханты-Мансийский АО - Югра; 89 - Ямало-Ненецкий АО.					

В 2005 году в составе группы с минимальным налоговым потенциалом по сравнению с 2002 годом произошли незначительные изменения: эту группу покинула республика Марий-Эл, но вошла республика Северная Осетия-Алания. С другой стороны, уменьшился разрыв между этими группами по показателю индекса налогового потенциала на душу населения. Так, децильное отношение разброса показателей налогового потенциала в разрезе субъектов РФ в 2002 году составило 6,8 раза, в 2003 году – 3,5 раза, в 2004 году – 3,9 раза и в 2005 году – 4,8 раза.

Основная часть доходов консолидированного бюджета РФ по итогам 2005 года сформирована за счет поступлений пяти видов налогов. Так, поступления по налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами составили 928,63 млрд.рублей (19,0% от общего объема поступлений); по НДС – 1025,66 млрд. рублей (20,9%); налога на прибыль организаций – 1353,78 млрд. рублей (27,6%), НДФЛ – 707,37 млрд. рублей (14,4%); акцизов – 236,15 млрд. рублей (4,8%). Перечисленные пять видов налогов обеспечили 4251,59 млрд. рублей, или 86,8% от общего объема поступлений в консолидированный бюджет. По видам налогов, формирующим основную часть бюджета, темп роста поступлений по сравнению с соответствующим периодом 2004 года характеризовался более значительными темпами роста НДПИ (178,2%); налога на прибыль организаций (156,0%); НДС (136,9%); НДФЛ (123,2%); акцизов (116,7%).

В структуре поступлений по группам налогов, формирующих консолидированный бюджет, в 2005 году произошли небольшие изменения по сравнению с 2004 годом. Так, по сравнению с 2004 годом наблюдался рост доли поступлений федеральных налогов (с 85% до 89,7%) и региональных налогов (с 7,9% до 8,5%) при значительном темпе роста их поступлений (соответственно 125,7% и 129,1%). При этом объем поступлений по местным налогам снизился более, чем в 1,4 раза, что привело к снижению доли поступлений по данной группе налогов с 2,2% до 1,6%. По субъектам Российской Федерации темп роста налогов и сборов в консолидированный бюджет за 2005 год по сравнению с 2004 годом превысил соответствующий темп роста в целом по стране (124,9%) по 42 Управлениям ФНС России по субъектам Российской Федерации.



В рамках второго научного результата диссертационного исследования доказано, что нуждаются в серьёзной разработке методологические аспекты администрирования налоговых поступлений в бюджетную систему страны на региональном уровне. Решение важнейшей государственной задачи по обеспечению роста налоговых поступлений и повышению уровня собираемости налоговых платежей требует разработки нового научно-методологического подхода к количественной оценке налогового потенциала региона. Это объясняется тем, что:

во-первых, выбор показателя, отражающего потенциальную способность региона генерировать бюджетные доходы, осложняется отсутствием достоверной статистической базы: данные часто оказываются неточными или отсутствуют вообще;

во-вторых, весьма некорректным представляется подход к оценке налогового потенциала с помощью показателя фактически собранных в регионе платежей в бюджет, при котором на практике образуется разрыв между количеством фактически собранных в регионе налогов и потенциальной способностью региона генерировать бюджетные доходы. В частности, регионы, обладающие равными налоговыми потенциалами, могут собирать разное количество платежей из-за разных налоговых ставок или вследствие различной результативности работы налоговых органов. К тому же на объем бюджетных поступлений за счет собственных источников оказывает влияние уровень налоговой дисциплины среди налогоплательщиков: в одном регионе преобладают законопослушные налогоплательщики, а в другом – стараются скрыть свои доходы.

Налоговый потенциал характеризуется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами, определяемой налоговыми базами. Так, база налога на прибыль организаций - это сумма налогооблагаемой прибыли, полученной всеми зарегистрированными в регионе организациями. Другие примеры налоговых баз - доходы физических лиц (образующие налоговую базу налога на доходы физических лиц), стоимость, добавлен-

ная в процессе производства (налог на добавленную стоимость), стоимость налогооблагаемого имущества (налог на имущество) и т.д. Очевидно, что налоговый потенциал пропорционален совокупной налоговой базе региона.

В настоящее время в Российской Федерации в качестве меры налогового потенциала регионов используется показатель платежей, фактически собранных в базовом 1991 году, с корректировкой на последующие изменения в законодательстве. Использование данных за базовый год минимизирует влияние временного фактора, поскольку платежи, собранные в регионе в текущем периоде, не оказывают определяющего влияния на получаемые регионами трансферты. Однако метод пересчета показателей базового года не исключает возможности субъективного подхода, в результате чего система расчета межбюджетных трансфертов оказывается не вполне "прозрачной". Использование данных по базовому году также не способствует стимулированию регионов, проявляющих недостаточную финансовую активность.

Наиболее очевидный источник доходов регионального бюджета - доходы проживающих в этом регионе налогоплательщиков - напрямую связан с одним из показателей относительного уровня налогового потенциала региона - среднедушевыми доходами населения региона. Его основное преимущество - простота определения и доступность данных о среднедушевых доходах населения по субъектам Российской Федерации, ежегодно публикуемых Роскомстатом. При этом следует отметить, что простота показателя среднедушевых доходов является и его главным недостатком. В современной России, где "теневая" экономика имеет разный удельный вес в экономике отдельных регионов, статистика среднедушевых доходов далеко не всегда отражает истинное положение дел, поэтому данный показатель неадекватно отражает способность регионов генерировать бюджетные доходы. Например, не учитывается возможность региональных властей облагать налогом экономические ресурсы, принадлежащие нерезидентам, и т.п.

Более полно налоговый потенциал регионов отражает валовой региональный продукт (ВРП), определяемый как суммарная стоимость товаров,

работ и услуг, произведенных с использованием экономических ресурсов региона (земли, труда и капитала) за данный период времени, и включающий все доходы, генерируемые внутри региона, независимо от места проживания работников или регистрации предприятий.

На практике в показателе ВРП значительную долю занимают доходы физических лиц - жителей соответствующего региона, поскольку большинство жителей региона работают в том же регионе, в котором и живут. ВРП включает и доходы нерезидентов, которые подлежат налогообложению в данном регионе. Кроме того, в отличие от показателя среднедушевого дохода, ВРП отражает также суммы, потраченные туристами на гостиничные услуги и на различные покупки товаров (на территории данного региона).

Недостатки ВРП в качестве меры налогового потенциала связаны с особенностями структуры российских налогов. В частности, в настоящее время налог на прибыль организаций уплачивается по месту их регистрации, а не по месту осуществления хозяйственной деятельности. В связи с этим между налоговым потенциалом и ВРП возникает расхождение. В других странах доходы предприятий разверстываются по всем регионам, в которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность, посредством формул, учитывающих местонахождение производственных мощностей, трудовые ресурсы, территориальную структуру продаж.

Попытка преодолеть несоответствие между реальными налогооблагаемыми ресурсами и ВРП привела к созданию показателя совокупных налогооблагаемых ресурсов региона. Показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов (СНР), связанный с валовым региональным продуктом (ВРП), был предложен как альтернатива ВРП, поскольку последний не учитывает влияния некоторых федеральных налогов и трансфертов из федерального бюджета на налоговый потенциал регионов (Федеральное правительство США использует СНР в качестве меры фискального потенциала с 1987 года). Для определения СНР необходимо выполнить ряд преобразований. Во-первых, из ВРП необходимо вычесть некоторые федеральные налоги, так как эти налоги не являются

источником доходов для региональных и местных бюджетов. Во-вторых, показатель ВРП должен быть увеличен на сумму прямых трансфертов из федерального бюджета предприятиям и физическим лицам, включая выплаты из федерального пенсионного фонда и выплаты пособий по безработице.

В случае возможного использования показателя СНР в России необходимы некоторые преобразования для устранения расхождений между ВРП и совокупным объемом налогооблагаемых ресурсов, связанных со структурой налога на прибыль организаций. Первая группа преобразований связана с учетом поправки на косвенные федеральные налоги на предприятия и федеральные трансферты (субсидии) предприятиям и населению, поскольку косвенные налоги уменьшают способность регионов генерировать бюджетные платежи, а субсидии юридическим и физическим лицам, наоборот, увеличивают налоговый потенциал регионов. Размер подобных поправок может быть весьма значительным, поскольку главными компонентами федеральных косвенных налогов являются отчисления в систему социального страхования и в пенсионные фонды. Вторая группа преобразований связана с учетом особенностей структуры налога на прибыль организаций (НП). Как уже было отмечено выше, в Российской Федерации НП взимается не по месту осуществления предприятием хозяйственной деятельности, а по месту его регистрации. В связи с этим возникает разрыв между налогооблагаемыми ресурсами региона и ВРП, поскольку ВРП учитывает всю полученную в регионе прибыль независимо от места регистрации предприятия. Таким образом, из полученного выше промежуточного результата необходимо вычесть прибыль предприятий, расположенных на территории региона, но зарегистрированных в других регионах, и учесть прибыль, полученную предприятиями, расположенными вне региона, но зарегистрированными в данном регионе.

Показатель СНР более точно отражает фактический объем налоговых ресурсов региона, чем ВРП, однако для расчета этого показателя, так же, как и для ВРП, необходима достаточно большая база данных, что сдерживает его применение.

Проведенный обзор концептуальных и методологических подходов к определению налогового потенциала регионов создает предпосылки для синтеза их наиболее рациональных элементов, определения функциональных зависимостей между выбранными макроэкономическими показателями и состоянием налоговой базы и выработки на этой основе соответствующих алгоритмов для объективной оценки налогового потенциала в отраслях экономики и регионах страны.

В качестве **третьего научного результата** в диссертации обосновано, что при совершенствовании методологических подходов организации планирования налоговых поступлений, то есть формирования плановых заданий территориальным налоговым органам по мобилизации налогов и сборов в бюджетную сферу, основное внимание следует уделить следующим аспектам:

1. В зависимости от поставленных целей налоговое планирование может проводиться различными методами. Однако все расчёты должны учитывать следующие составляющие: фоновый уровень поступлений; сезонную составляющую их изменений; событийную составляющую (например, варианты развития политической ситуации, изменений в налоговом законодательстве); остаточную составляющую, включающую возможные неучтенные факторы.

Наиболее простым методом является метод тренда, т.е. экстраполяции, продолжения в будущем тех тенденций, которые сложились в прошлом. В качестве базы для применения этого метода служит информация о поступлении конкретных налогов и сборов за определенные периоды предыдущих лет, об объемах выпадающих доходов, состоянии задолженности по налоговым платежам, анализ тенденций в развитии налогооблагаемой базы, структуры налогоплательщиков и т.д.

При этом методе планирования соответствующие показатели должны приводиться в сопоставимые условия. Особенно важно правильно оценить размеры дополнительных поступлений налогов и сборов и выпадающих доходов в результате определенных изменений в налоговом законодательстве.

Следующим, более сложным методом является экспертный метод разработки прогнозных оценок, при котором проводятся экспертные расчеты возможного поступления конкретных налогов и сборов.

Экспертный метод включает в себя определение налоговых баз по каждому налогу и сбору, мониторинг динамики их поступления за ряд периодов, расчет уровней собираемости налогов и сборов, объемов выпадающих доходов, состояние задолженности по налоговым платежам, оценку результатов изменения налогового законодательства и т.д.

2. Исходной составляющей налогового планирования является определение налоговой базы для каждого вида налога. Расчет налоговой базы проводится как на федеральном уровне (с учетом рассмотренных выше показателей), так и в региональном разрезе с учетом отраслевой структуры. При этом региональное налоговое планирование также основывается на результатах анализа исполнения текущих налоговых обязательств, мониторинга и прогноза макроэкономической ситуации в регионах.

При осуществлении планирования поступлений по важнейшим налогам и сборам, как правило, применяются все вышеперечисленные методы. Для качественного перспективного прогнозирования важнейшим условием является достоверная оценка поступлений налогов до конца текущего периода (месяца, квартала, полугодия, года), что, в свою очередь, требует использования сопоставимых фактических данных.

3. В качестве одного из основных направлений совершенствования методов планирования необходимо использовать оценку налогового потенциала конкретной территории, который характеризуется его экономической структурой и обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами, определяемой налоговыми базами. Исходной составляющей налогового планирования считается определение налоговой базы, которая представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения и определяется для каждого вида налога. Расчет налоговой базы проводится в региональном разрезе с учетом отраслевой структуры по каждому виду налогов.

Оценка и прогнозирование налогового потенциала позволяют совершенствовать процессы планирования налоговых поступлений на различных уровнях бюджетной системы, выявлять и сравнивать налоговые возможности

и уровень налоговой активности регионов и, тем самым, стать одним из элементов системы критериев оценки социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Под налоговым потенциалом понимают максимально возможную сумму начисленных налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства. Из этого понимания налогового потенциала вытекают его аддитивные свойства, то есть «слагаемость» этого показателя, - общий налоговый потенциал складывается из потенциалов отдельных налогов. В диссертации показано, что в целях структурного анализа целесообразно вести речь о потенциале косвенных, прямых, имущественных и прочих групп налогов. Наряду с этим налоговый потенциал региона необходимо рассматривать с двух различных аспектов (точек зрения): 1) с точки зрения налоговой компетенции разных уровней власти, когда ставится вопрос о региональном потенциале налогов, устанавливаемыми федеральными (региональными, местными) органами власти; 2) с точки зрения фактического поступления налоговых платежей в разные уровни бюджетов, когда речь идет о потенциале налогов (или их распределяемых долей) в качестве источника дохода конкретных бюджетных звеньев на территории данного региона, например, «налоговый потенциал федерального бюджета на территории Московской области».

Налоговый потенциал  $i$ -ого региона ( $НПР_i$ ) страны представляет собой сумму налогового потенциала федерального бюджета по  $i$ -му региону ( $НПФб_i$ ), налогового потенциала  $i$ -ого регионального бюджета ( $НПРб_i$ ) и налоговых потенциалов муниципальных образований, входящих в  $i$ -ый регион ( $НПМб_i$ ). Аналитически это выглядит следующим образом:

$$НПР_i = НПФб_i + НПРб_i + \sum_{j=1}^n НПМб_j \quad (1)$$

Эти два аспекта взаимосвязаны и в совокупности обеспечивают универсальный подход к налоговому потенциалу региона на федеральном, региональном и местном уровне.

В практических целях под налоговым потенциалом региона понимают сумму потенциалов всех действующих в данном регионе отдельных налогов, а под потенциалом конкретного налога – максимально возможную за определенный период сумму поступлений по данному налогу, исходя из установленных федеральным законодательством налоговой базы и ставки (ставок).

Налоговый потенциал региона рассматривается за календарный год как суммарный налоговый потенциал по всем налогам, собираемым в регионе, безотносительно к налоговой компетенции или зачислению в бюджеты. Это связано, прежде всего, с тем, что анализ межбюджетных отношений неизбежно требует сопоставления налогового потенциала регионального бюджета (НПРб) с общим потенциалом региона (НПР). Тем самым выявляется специфичность, “особенность” отношений федерального центра с конкретными регионами. Это может проявляться как в целом по году, так и в течение календарного года. Кроме того, потенциальная сумма всех собираемых на территории данного региона налогов, с одной стороны, служит основой налогового потенциала не только регионального бюджета, но и местных бюджетов, а с другой – переход от показателей НПР к НПРб и НПМб осуществляется довольно просто с помощью коэффициентов, указывающих на распределение налоговых баз и, соответственно, налогов по разным бюджетам.

При оценках налогового потенциала региона (НПР<sub>i</sub>) и налогового потенциала консолидированного регионального бюджета (НПРб<sub>i</sub> + ∑НПМб<sub>j</sub>) не рекомендуется учитывать региональные и местные льготы, в то время как учитываются льготы федерального бюджета. И, соответственно, при оценке налогового потенциала муниципального образования учитываются льготы по федеральному и региональному законодательству и исключаются местные льготы. В то же время следует отметить, что методологически спорным является учет федеральных льгот при расчете НПР, а также учет федеральных и региональных льгот при оценке налогового потенциала муниципального образования (НПМб<sub>j</sub>). В связи с этим исключение федеральных льгот из расчета НПР и региональных льгот из расчета НПМб представляется более целесообразным для большей объективности оценки налогового потенциала конкретного региона.



В рамках третьего научного результата диссертационного исследования выявлено, что в настоящее время существует несколько подходов к оценке налогового потенциала региона на плановый или отчетный период (год). Среди них можно выделить оценки, базирующиеся на фактически собранных в регионе налоговых доходах, построении репрезентативной налоговой системы, совокупных налогооблагаемых ресурсах, валовом региональном продукте и среднедушевых доходах населения. Каждый из этих способов может быть использован для оценки налогового потенциала на определенный момент времени, некоторые из них - путем применения дополнительных механизмов досчетов – на перспективу. Причем, трактовка налогового потенциала ставится в зависимость от методики его оценки. Схематично методы оценки налогового потенциала региона отражены на рис.1.

Заинтересованность регионов в оценке налогового потенциала для целей прогнозирования налоговых поступлений требует более конкретной разработки подходов к методологии его оценки. Это приводит к необходимости учета конкретных потребностей при оценке налогового потенциала региона, что сказывается при выборе того или иного метода его оценки.

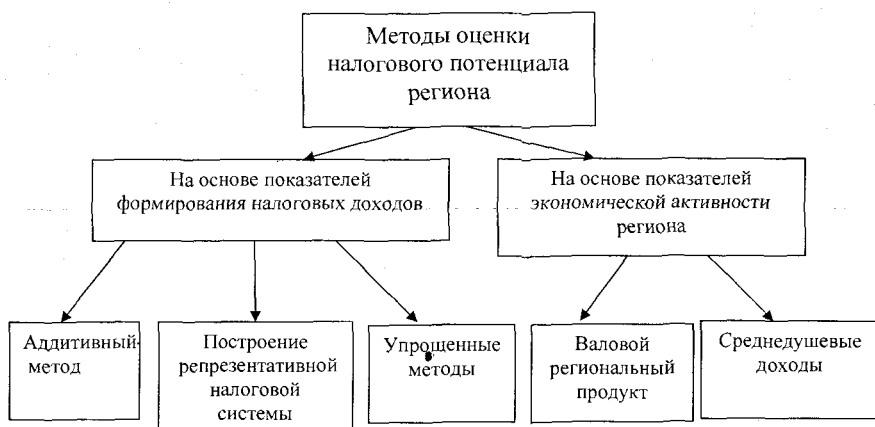


Рис.1. Классификация методов оценки налогового потенциала региона

Представленная схема отражает классификацию методов оценки налогового потенциала по показателям, закладываемым в основу оценки. Показатели, закладываемые в основу расчета налогового потенциала, могут быть как фактическими, так и прогнозными. Использование прогнозных показателей возможно при наличии взаимосвязи входной и выходной информации.

Методы оценки налогового потенциала региона, основанные на показателях формирования налоговых доходов являются прямыми, так как предполагают включение в расчет налогового потенциала показателей, характеризующих его реализацию. Методы, основанные на показателях экономической активности региона, являются косвенными, так как они предполагают определение величины налогового потенциала как производной от какого-либо показателя.

Таким образом, группа методов оценки налогового потенциала на основе фактических данных может широко использоваться в оперативной работе финансовых и налоговых органов. Кроме того, необходимо отметить, что методы оценки налогового потенциала, основанные на фактических показателях налоговых поступлений, могут быть применены при оценке налогового потенциала региона с той периодичностью, с которой формируется отчетность налоговых органов.

В диссертации также показано, что методы оценки налогового потенциала на основе фактических показателей формирования налоговых доходов подразделяются на аддитивный (построение репрезентативной налоговой системы - РНС) и упрощенный. Поскольку налоговый потенциал региона должен характеризовать способность налоговых баз воспроизводить налоговые доходы бюджетов, то и метод его оценки должен базироваться на оценке и анализе структуры налоговых баз, поэтому аддитивный метод, который позволяет учитывать специфические особенности формирования налоговых баз по каждому налогу, признан самым точным.

В условиях России, когда основными налоговыми источниками доходов региональных бюджетов служат отчисления от федеральных налогов, а базы значительной части остальных налогов определяются преимущественно федеральными законами, применение расчетного метода РНС существенно облегчается. При этом необходимо только решить вопрос выбора налоговых баз (коли-

чество видов налоговых поступлений), включаемых в расчеты потенциально налогооблагаемых ресурсов регионов. Учитывая различную значимость налогов для бюджетной системы Российской Федерации, целесообразно, по нашему мнению, ограничиться налогом на прибыль организаций, НДС, акцизами, налогом на доходы физических лиц и налогом на имущество организаций.

Обобщение опыта и систематизация используемых методов оценки налогового потенциала региона позволили выявить, что расчетный метод РНС может применяться для определения налогового потенциала "в узком смысле", то есть для расчета налоговых ресурсов регионов с учетом их реальных возможностей и существующей практики формирования налоговых баз.

В диссертации обосновано, что заслуживает внимания метод, предполагающий использование в рамках подхода РНС регрессионного анализа, то есть регрессионный метод РНС. Его преимуществом является сокращение потребности в данных для измерения налогового потенциала, так как требуется 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.

В результате появляется возможность рассчитать предполагаемые доходы региона по известным характеристикам его налоговой базы, которые интерпретируются как налоговый потенциал региона. Возможные отклонения фактических значений бюджетных поступлений от рассчитанных с помощью регрессионной модели объясняются различной результативностью работы налоговых органов. Преимуществом регрессионного метода РНС, позволяющего осуществить отбор совокупности экономических характеристик, в максимальной степени влияющих на потенциальные налоговые доходы, является его меньшая трудоемкость в сравнении с расчетным методом РНС и большая объективность, поскольку регрессионное уравнение само выдает информацию о зависимостях между фактическими поступлениями и налоговыми базами в ходе процедуры статистической оценки.

Регрессионный метод РНС особенно эффективен для целей среднесрочного и долгосрочного прогнозирования, поскольку он представляет собой некую модификацию расчетного метода РНС для случаев, когда не представляется возможным оценить в полной мере совокупность налоговых ресурсов и налоговых баз по каждому из налогов, принимаемых во внимание при расчете потенциала.

Для практического расчета целесообразно использовать относительно небольшой набор взаимосвязанных экономических характеристик, определяющих величину бюджетных доходов: объем промышленного и сельскохозяйственного производства, продажи населению товаров и услуг, денежные доходы населения, стоимость основных производственных фондов.

Недостатком регрессионного метода РНС является его сложность. К тому же полученные показатели налогового потенциала регионов могут значительно различаться в зависимости от используемого набора экономических характеристик. Поэтому рациональный выбор тех или иных показателей налогового потенциала требует проведения дополнительного анализа. Кроме того, количество точек наблюдения, используемых в уравнении регрессии, равно количеству регионов, а результаты регрессионной оценки тем точнее, чем больше точек наблюдения. Однако в условиях Российской Федерации эта проблема стоит не так остро, поскольку регионов достаточно много.

Исходя из теории и практики администрирования налоговых поступлений на региональном уровне, в диссертации показано, что имеются различные подходы к оценке отчетного и/или планового показателя налогового потенциала регионов и муниципальных образований. К общим условиям расчета отчетного показателя налогового потенциала региона относятся следующие предположения: во всех регионах действует единая налоговая система в полном объеме; применение максимальной (предельной) налоговой ставки (или ее доли) для налогов, поступающих в региональный и местные бюджеты; в целях обеспечения равенства базовых условий в основе всех расчетов лежат данные официальных форм налоговой отчетности; данные официальных форм налоговой отчетности учитывают всех налогоплательщиков.

Проведенный анализ существующих методов оценки налогового потенциала региона показал, что наиболее привлекательным является метод

прямого счета. Этот метод оценки налогового потенциала, технологически близкий расчетному методу РНС, основан на аддитивном свойстве налогового потенциала, согласно которому налоговый потенциал региона (НПР<sub>i</sub>) равен сумме потенциалов отдельных налогов и может быть рассчитан по специальной формуле, приведённой в диссертации.

Для расчета налоговых баз по методу прямого счета используются данные формы №5-НБН (“Отчет о базе налогообложения по основным видам налогов”), содержащие прямую информацию по базе десяти основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций, НДСПИ, акцизы, налог на имущество организаций, налог на доходы физических лиц, ЕСН, транспортный налог и др.). По методу прямого счета непосредственно исчисляют и суммируют потенциалы всех налогов требуемого уровня.

Определение налогового потенциала региона в Российской Федерации потребовало разработки соответствующего инструмента. Этим инструментом является *налоговый паспорт региона*, который представляет собой документ, комплексно характеризующий особенности экономического развития субъекта РФ. Налоговый паспорт региона содержит систему показателей, отражающих тенденции развития макроэкономической ситуации и воздействие различных факторов на налоговую базу региона и уровень налоговой нагрузки по видам налогов в динамике. Налоговый паспорт региона позволяет объективно определить налоговую базу по всем видам налогов в регионе и, соответственно, рассчитать налоговый потенциал региона. Налоговый паспорт представляет собой документ, в котором приводится комплексная характеристика налогового потенциала и налоговой нагрузки региона. Структура налогового паспорта региона включает 8 разделов, отражающих полный набор необходимых показателей по важнейшим позициям расчета налоговой базы, поэтому его следует рассматривать в качестве основного документа, позволяющего оценивать существующую налоговую базу региона, уровень налоговой нагрузки в разрезе отдельных видов налогов в динамике, разрабатывать прогноз поступления налогов и сборов на перспективу как в условиях действующего налогового законодательства, так и с учетом его возможного изменения.

В настоящее время подобные паспорта уже составляются по федеральным округам и по России в целом. Практическое внедрение налоговых

паспортов регионов положило начало качественно новому этапу совершенствования налогового планирования в РФ, направленного на внесение определенности и объективности в систему администрирования поступлений налоговых доходов на региональном уровне.

В качестве **четвёртого научного результата** в диссертации обосновано положение о необходимости оценки эффективности функционирования государственных органов, осуществляющих налоговое администрирование на региональном уровне. Как уже отмечалось, важной проблемой, решаемой региональными налоговыми органами, является формирование стратегии работы территориальных налоговых органов по обеспечению налоговых поступлений в бюджетную систему страны. Учитывая, что работа по обеспечению поступлений налогов и сборов в бюджетную сферу является многофакторным процессом, решение проблемы повышения качества анализа работы территориальных налоговых органов в рассматриваемом направлении требует разработки системы комплексной оценки эффективности функционирования налоговых органов. В связи с этим автором оценены существующие методы оценки эффективности работы налоговых органов и предложено использовать для оценки деятельности территориальных налоговых органов те методы, которые обеспечивают выход на единый интегральный параметр, свидетельствующий об уровне налогового администрирования по обеспечению налоговых поступлений в бюджетную систему страны. На основании использования данных по конкретным регионам обоснован вывод о том, что эффективность налогового администрирования необходимо оценивать не только путём сопоставления роста (снижения) абсолютных показателей, но и на основе сравнения темпов роста показателей, характеризующих непосредственно эффективность управления, к которым наряду с окупаемостью расходов на содержание государственных органов, осуществляющих налоговое администрирование, следует отнести и поступление налоговых доходов на 1 руб. фактической оплаты труда их работников.

В **заключении** обобщены и изложены основные выводы и предложения, полученные по итогам проведённого исследования.

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Садыгов Ф.К. Бюджетные этажи – методологические аспекты формирования межбюджетных отношений в рыночной России. Цикл статей // Российское предпринимательство, 2002. №12 (0,3 печ.л.); 2003. №1 (0,3 печ.л.); 2004. №2 (0,4 печ.л.).
2. Садыгов Ф.К. Межбюджетные отношения в РФ: оценка состояния и перспективы развития // Банковское дело, 2003. №1 (0,5 печ.л.)
3. Садыгов Ф.К. Значение налогового потенциала региона в формировании эффективных межбюджетных отношений. // Налоговая политика и практика, 2003. № 2 (0,3 печ.л.).
4. Садыгов Ф.К. Бюджетный федерализм и дальнейшее реформирование системы межбюджетных отношений в России. // Налоговая политика и практика, 2003. № 5 (0,2 печ.л.).
5. Садыгов Ф.К. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика. М.: Издательство экономико-правовой литературы. 2004. (в соавт. 14,4/4,5 печ.л.).
6. Статистика. Учебник. Гл. 4.3 «Налоговая статистика». М.: Издательство РАГС. 2005. (в соавт. 41,0/0,5 печ.л.).
7. Садыгов Ф.К. Государственные органы, осуществляющие налоговое администрирование в РФ.// Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем (вып. 30). Сборник научных трудов Института проблем региональной экономики РАН.

8.

9.