

*Альбина Петровна СВИНЦОВА —
начальник Департамента финансов
ЯНАО*

УДК 336. 22

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ТЕОРИИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

АННОТАЦИЯ. Организация системы управления бюджетными ресурсами в части формирования и оценки налогового потенциала региона является одним из ключевых направлений социально-экономической и бюджетно-налоговой политики, проводимой в регионе.

One of main directions of social economical and budget-tax policy of the region is the organization of budget resources management system in forming and evaluating tax potential of the region.

Общая схема взаимодействия факторов, формирующих налоговый потенциал

Оценке налогового потенциала на уровне региона сегодня придается большое значение. Необходимо согласиться с мнением, что эта оценка «во-первых, характеризует объективность складывающегося баланса финансовых потоков; во-вторых, от нее зависит возможность увеличения сбора налоговых платежей в будущем» [1]. Поэтому определение основы формализации процесса формирования налогового потенциала в регионе мы считаем необходимым производить с учетом этих обоих факторов, функционально разделяя весь сложный комплекс факторов, участвующих в этом, на отдельные блоки: нормативный, экономический, бюджетный.

Под нормативным блоком, диктуемым принципом императивности налоговых отношений, следует понимать набор основных принципиальных положений, возведенных в ранг общепринятых и юридически оформленных требований и правил, соблюдение которых является обязательным для всех субъектов налогового права. Сюда относятся технологии налогообложения и изъятия налогов, структура налоговых органов и их полномочия, система налогового контроля, в целом налоговое законодательство и, наконец, что особенно важно в данном блоке и что мы предполагаем непосредственно использовать при концептуальном описании формирования и оценки налогового потенциала, — налоговые ставки. При этом следует учитывать, что нормативный блок в определенной степени дифференцируется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Экономический блок, под которым понимается комплекс условий и параметров экономического развития, являющийся объектом налогообложения в широком смысле слова, будут составлять экономические показатели реального сектора экономики, показатели экономического потенциала в различных подсчетах, суммы добавленной стоимости, капитала, ренты и т. д. Другими словами, все показатели, формирующие, по сути, налоговую базу, представляющую собой стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения, тесно связанную с экономическими показателями развития основных отраслей промышленности региона. Существенное воздействие на экономику региона оказывает также и налоговая нагрузка на крупнейшие предприятия региона.

Компонентами бюджетного блока, объединяющего все факторы, регламентирующие как зачисление налогов в те или иные уровни бюджетной системы, так и особенности перераспределения и использования налоговых платежей, будут высту-

пать нормативы распределения налогов, обоснование расходами необходимых сумм налоговых ресурсов, налоговые полномочия различных органов власти и т. д.

Участие всех рассматриваемых блоков в формировании налогового потенциала представляется в равной степени важным и обоснованным, что наглядно проиллюстрировано в схеме 1.



Схема 1. Взаимодействие факторов, формирующих налоговый потенциал

Принимая во внимание динамичность налоговой системы, следует учесть источник эволюции налогового потенциала под воздействием движения данных блоков. Этим источником, по нашему мнению, будет являться взаимодействие блоков между собой (стрелки на схеме). В результате такого взаимодействия формируются дополнительные условия оценки налогового потенциала. Так, при взаимодействии нормативного и экономического блоков формируются показатели, отражающие влияние блоков друг на друга. Например, при изменении величины или характеристики экономического потенциала происходит адекватное изменение налоговых ставок и наоборот. Взаимодействие нормативного и бюджетного блоков позволяет пересматривать величину налогового потенциала в случае использования инструментов бюджетного регулирования, а именно изменения долей зачисления налогов в различные бюджеты.

Особенный интерес вызывает результат взаимодействия бюджетного и экономического блоков. Основой этого взаимодействия мы считаем явление налогового эффекта от налогопроизводящих к налогопотребляющим отраслям. Этот эффект возникает в случае, когда налоги, полученные, например, от реального сектора, распределяются через бюджет в инфраструктурные отрасли (торговлю, транспорт, ЖКХ) и возвращаются вновь в бюджет в виде налогов с этих отраслей. Возникающий при этом эффект позволяет говорить о расширении налогового потенциала против его исходной величины.

Формирующиеся, таким образом, три группы базовых параметров (из блоков) и три группы вспомогательных параметров (из взаимодействия блоков) в совокупности позволяют не только говорить о полной картине формирования налогового потенциала, но и осуществлять его оценку путем введения в итоговую формулу своего показателя.



Схема 2. Структура налогового потенциала

Традиционная интегральная оценка налогового потенциала в основном производится либо только при использовании показателей нормативного и экономического блоков (налог, ставка, база), либо при использовании дополнительного норматива обоснованных расходов. Мы считаем необходимым рассматривать все предлагаемые в схеме 2 показатели, акцентируя внимание концепции на бюджетном блоке налогового потенциала.

Детализация бюджетного блока налогового потенциала

Финансовая стратегия в конечном итоге должна быть направлена на решение трех связанных между собой проблем:

— определение суммы налогообложения с целью покрытия расходов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сообщества на территории юрисдикции бюджета;

— выбор видов налогов, включенных в систему налогообложения и их налоговых баз;

— установление уровня налоговых ставок.

Первая проблема связана с общей экономической политикой региона, обуславливающей не только наполнение финансовыми ресурсами доходных статей бюджета, но и исполнение расходов, поэтому в этой части налоговая политика разрабатывается с учетом политики бюджетных расходов (табл. 1).

Виды бюджетной политики различаются, во-первых, способом формирования бюджета: по возможностям (исходя из суммы, которую может получить государство по всем статьям доходов, за исключением денежной эмиссии) и по потребностям, которые, как известно, стремятся к бесконечно большой величине (финансируемой в т. ч. за счет эмиссии); во-вторых, направлением бюджетных расходов: (1) на текущее потребление, (2) на перспективное развитие экономики, (3) на оздоровление финан-

сов, под которым подразумевается политика, при которой бюджетные доходы равны или превышают расходы.

Таблица 1

Соотношение направлений бюджетной политики и принципов формирования бюджета

Ориентация бюджетной политики	Принцип формирования бюджета	
	Бездефицитный (по возможностям)	Дефицитный (по потребностям)
Потребление	Политика социальной защиты	Политика «потребительского рая сегодня»
Накопление	Политика экономического развития	Политика поддержки убыточных производств
Оздоровление финансов	Политика максимальных налогов	—

В этой связи можно выделить три направления бюджетной политики:

- ориентация на потребителя благ (политика социальной защиты);
- содействие развитию сферы производства (политика экономического развития);
- формирование бездефицитного бюджета, т. е. оздоровление финансов (политика максимальных налогов).

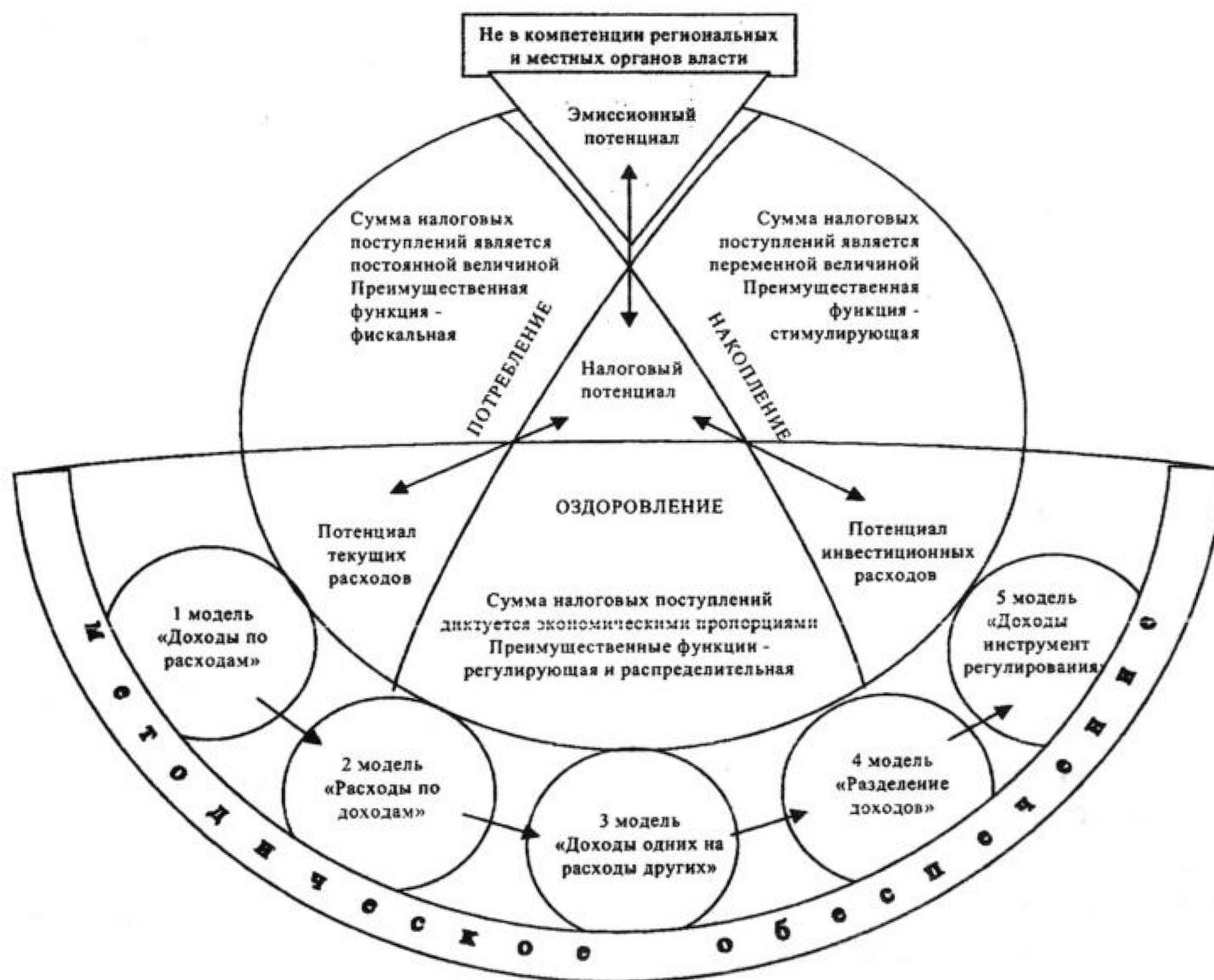


Схема 3. Взаимосвязь направлений бюджетной политики, моделей долевого распределения налоговых поступлений и закрепления налогов

Рассматривая каждое направление бюджетной политики с учетом связей с налоговым потенциалом, можно определить соответствующее изменение не только приоритетов формирования доходной части бюджета, но и преимущества тех или иных функций налогов. Так, направление «Потребление» (см. схему 3) обеспечивается за счет увеличения текущих расходов бюджета независимо от величины и динамики

налогового потенциала. В этом случае, сумма налоговых поступлений может определяться как постоянная, т. е. не зависящая от возможностей экономической системы, величина. Следовательно, величина налогового потенциала будет иметь, скорее, номинальное, чем реальное и эффективное (в экономическом смысле) понятие.

Разница между постоянными доходами и растущими расходами в этом случае обеспечивается на внутрирегиональном уровне за счет оказания финансовой помощи, а на государственном уровне за счет эмиссионного потенциала. Рост денежных средств, происходящий за счет эмиссии, приводит к ситуации, противоположной рациональной финансово-бюджетной системе. Поэтому на схеме эмиссионный потенциал противопоставлен направлению «Оздоровление». Кроме того, необходимо отметить, что эмиссионный потенциал находится вне компетенции региональных и местных органов власти и управления. В Российской Федерации только федеральный уровень^{*}, осуществляя эмиссию, в состоянии использовать этот альтернативный налоговому потенциал. В зарубежной практике, наоборот, регионы имеют возможность активно использовать неналоговые методы аккумуляции финансовых ресурсов для целей общественного развития. В частности в США [2] могут использоваться более 10 программ, среди которых следует отметить актуальные и для России «Облигации займа промышленного производства», «Финансовая помощь строительным фирмам, принадлежащим представителям национальных меньшинств», «Местные займы промышленного развития», «Программы целевых вкладов», «Зоны предпринимательства» и т. д.

Ориентация на направление «Накопление» может достигаться как за счет налогового, так и за счет эмиссионного потенциалов при наличии третьей составляющей — потенциала инвестиционных расходов, под которым в данном случае понимается возможность экономики к развитию и наличие эффективных инвестиционных приложений капитала, что наглядно продемонстрировано В. С. Бардом [3]. При этом преимущественной будет стимулирующая функция налогов, а сама сумма налоговых поступлений становится переменной величиной, поскольку зависит от налоговой отдачи реализуемых бюджетных инвестиций.

Наконец, ориентация на направление «Оздоровление» позволяет совместить три рациональных потенциала — налоговый, текущих расходов и инвестиционных расходов — с максимальной эффективностью как для бюджетной системы, так и для экономики в целом. В этом случае, налоговый потенциал становится реальным орудием управления хозяйственными процессами, поскольку приоритетно реализуются регулирующие и распределительные функции налогов. Варианты управленческих стратегий формирования налогового потенциала представляются в виде моделей, детально рассмотренных ниже, которые характеризуют не только налоговый потенциал, но и межбюджетные отношения на разных уровнях бюджетной системы.

Выбор конкретного направления бюджетной политики из трех рассмотренных и создание алгоритмов формирования оптимальных налоговых ставок требует, помимо определения состояния экономики, совершенствования процедуры сбора налогов, учета фактора прогрессивности (регрессивности) налоговых ставок, неналоговых доходов отдельного прогноза регионального и местных бюджетов.

Для выполнения последнего условия необходимо провести «расщепление» консолидированного бюджета. На первом этапе определяются пропорции расщепления каждого вида налоговых поступлений в консолидированный бюджет между федеральным, региональными и местными уровнями бюджета. Затем решается задача

^{*} В определенном смысле, регионы имели возможность оперировать данным потенциалом в ходе активного выпуска долговых обязательств (прежде всего региональных векселей администраций в 1993-1996 гг.). Именно в это время произошло временное замещение налогового потенциала по сути эмиссионным, а усилия региональных администраций по росту налогового потенциала заместились популяризацией своих долговых обязательств.

моделирования исполнения расходной части бюджета. Теоретически обоснованного алгоритма установления пропорций расщепления доходных статей бюджета не существует, поскольку это не экономическое, а в большей степени политическое решение, поэтому оно трудно поддается формализации.

Варианты управленческих стратегий формирования налогового потенциала представляются в виде моделей, которые характеризуют не только налоговый потенциал, но и межбюджетные отношения на разных уровнях бюджетной системы в части формирования доходов.

Таким образом, моделирование исполнения налоговой части доходов бюджета сопровождается следующими условиями:

— во-первых, устанавливаемые ставки налогов в бюджет можно моделировать в виде констант на всем интервале прогнозирования или в виде изменяемых во времени переменных значений;

— во-вторых, расчетные ставки отчислений формируются алгоритмами модели, определение вида которых, в свою очередь, является объектом и основной задачей динамического моделирования [4];

— в-третьих, коэффициенты полноты сбора по каждому виду поступлений в бюджет могут формироваться экспертным путем, в результате статистических наблюдений или как функции каких-либо изменяющихся факторов в модели.

Основанием для первых двух условий является законодательная база: законы о бюджете, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» и др., форма № 5-НБН «Отчет о базе налогообложения по основным видам налогов». Информационной базой для реализации третьего условия служат формы № 1-НК «Отчет о поступлении налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему РФ», № 4-НМ «Отчет о задолженности по налоговым платежам в бюджетную систему РФ и уплате штрафных санкций».

Главными макроэкономическими параметрами, наиболее сильно влияющими на сумму налогов, являются:

— доля валового регионального продукта, необходимая для содержания бюджетной сферы, — формируется социальной структурой и совокупным богатством региона;

— эффективность производства, зависящая от средней годовой нормы прибыли в отсутствие налогов.

Тип налоговой политики и интервал времени, на который она устанавливается, однозначно определяют величину суммы налогов, которую необходимо собрать с предприятий. При этом ставки налогов на статику не зависят от суммы налогов и устанавливаются в первую очередь. Ставки налогов на фонд потребления определяются общей экономической ситуацией и также не зависят от суммы налогов. Ставки налогов на динамику вычисляются в последнюю очередь исходя из желательной суммы налогов и определяют величину дополнительного поступления средств в региональный бюджет.

В заключение следует подчеркнуть, что «отказ от построения оценок налогового потенциала и собираемости — по каждому налогу, региону, отрасли, институциональному сектору экономики и на всех этапах бюджетного процесса — представляет собой одну из существенных причин низкой эффективности системы налогового регулирования и контроля» [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М.: Диалог-МГУ, 1999. С. 39.
2. Авдулов А. Н., Кулькин А. М. Программы регионального развития в контексте государственной научно-технической политики: опыт США. М.: РАН ИНИОН, 1999. С. 109–114.

3. Бард В. С. Финансово-инвестиционный комплекс: теория и практика в условиях реформирования российской экономики. М.: Финансы и статистика, 1998. С. 54–89.

4. Кугаенко А. А. Основы теории и практики динамического моделирования социально-экономических объектов и прогнозирования их развития. М: Вузовская книга, 1998. 392 с.

5. Петров Ю. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // РЭЖ. 1999. № 4. С. 35-52.

Марина Владимировна МАЗАЕВА —
доцент, зав. кафедрой
банковского и страхового дела
финансового факультета,
кандидат экономических наук

УДК 336.233.2

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ: ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СТРАХОВАЯ ЗАЩИТА

АННОТАЦИЯ. Экологические проблемы находятся в сфере интересов многих профессионалов. Природоохранные риски могут быть застрахованы и финансово покрыты. Отечественные страховщики имеют возможность опереться на зарубежную практику экологического страхования. В то же время глобальное загрязнение окружающей среды требует комплексного подхода и максимальной мобилизации всех рычагов: финансовых, налоговых, страховых и административных.

A lot of experts are involved into solving of ecological problems. Risks connected with nature conservation can be insured. The domestic insurers have the possibility to rely on foreign experience of ecological insurance. At the same time the global pollution requires to use an integrated approach and mobilize financial, insurance tax and administrative authorities.

В настоящее время одной из важнейших для человечества проблем является проблема, связанная с загрязнением окружающей среды. Развитие промышленности (особенно черной и цветной металлургии, нефтеперерабатывающей, химической и целлюлозно-бумажной), а также энергетики приводит к изменению физического, химического и биологического качества атмосферы и биосферы. В свою очередь, это заметно сказывается на производительности общественного труда вследствие роста заболеваний, снижения трудоспособности и т. п.

Экология (от греч. *Óikos* — дом, жилище и логия) — наука об отношениях растительных и животных организмов и образуемых ими сообществах между собой и окружающей средой. Термин предложен в 1866 г. Э. Геккелем. В середине XX в. в связи с усилившимся воздействием человека на природу экология приобрела особое значение как научная основа рационального природопользования и охраны живых организмов.

С 70-х годов XX в. складывается экология человека, или социальная экология, изучающая закономерности взаимодействия общества и окружающей среды, а также практические проблемы ее охраны, включая различные понятия — философские, социологические, экономические, географические. Говорят даже об «экологизации» современного общества. Экологические проблемы, порожденные современным общественным развитием, вызвали ряд общественно-политических движений («зеле-