

## Обоснование необходимости применения Налогового паспорта региона

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы формирования налогового потенциала региона, анализируются основные факторы его роста, поднимаются вопросы, способствующие повышению эффективности планирования и прогнозирования налоговых поступлений. Автор определяет налоговый потенциал как условную возможность регионов собрать в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации налоги и сборы за определенный период времени. Он доказывает, что повысить уровень налогового потенциала любого региона возможно с помощью грамотного планирования и прогнозирования налоговых поступлений. Для решения показанных в статье проблем, предложены возможные пути совершенствования. В частности, предлагается повысить эффективность планирования налоговых доходов путем совершенствования и расширения показателей налогового паспорта региона.

**Ключевые слова:** налоговый потенциал, налоговое планирование, налоговое прогнозирование, налоговые доходы, налоговый паспорт, налоговые органы, методы планирования, оценка налогового потенциала, собираемость налогов, самостоятельность регионов.

M.D. SULEYMANOV

### Justification of the use a tax passport of the region

**Annotation.** The article discusses the problems of formation of the tax potential of the region, analyzes the main factors of its growth, raises issues that contribute to improving the planning and forecasting of tax revenues. The author defines the tax potential as a conditional opportunity for regions to collect taxes and fees for a certain period of time in the budgets of the budget system of the russian federation. He argues that it is possible to increase the level of tax potential of any region with the help of competent planning and forecasting of tax revenues. To solve the problems shown in the article, possible ways of improvement have been proposed. In particular, it is proposed to increase the efficiency of tax revenue planning by improving and expanding the tax passport indicators in the region.

**Keywords:** tax potential, tax planning, tax forecasting, tax revenues, tax passport, tax authorities, planning methods, assessment of tax potential, tax collection, independence of regions.

---

<sup>1</sup> Руководитель Центра фундаментальных и прикладных исследований Института налогового менеджмента и экономики недвижимости НИУ ВШЭ, доцент кафедры налогового администрирования и правового регулирования Налогового института РосНОУ, кандидат экономических наук.

Анализ и оценка соотношения налогового потенциала и фактических поступлений налогов и сборов в бюджет является основой для налогового планирования на региональном уровне. При этом налоговое планирование осуществляется с ориентацией на максимально высокий уровень мобилизации налогов и сборов.

Налоговое прогнозирование представляет собой оценку налогового потенциала и поступлений налогов и сборов в бюджетную систему. Таким образом, налоговое прогнозирование и планирование правомерно рассматривать как единый процесс по формированию рационального механизма планирования поступлений налогов и сборов в бюджетную систему.

С целью совершенствования налогового планирования профессором А.Б. Паскачевым в 1998 г. была предложена разработка Налогового паспорта региона, основанного на макроэкономическом подходе к расчету налоговой базы и анализу налогового потенциала, что позволило бы более обоснованно подходить к определению индикативных (контрольных) показателей по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет и выравниванию налоговой нагрузки.

Предложения по разработке первых проектов Налогового паспорта региона<sup>2</sup> вызывали большой интерес в широких кругах специалистов. Так, по мнению занимавшего должность аудитора Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Панскова, применение Налогового паспорта региона «...будет способствовать более достоверному определению налоговой базы всей совокупности бюджетов Российской Федерации.

Налоговый паспорт – это программный комплекс, который позволяет моделировать показатели налоговой базы и поступлений налогов как на основе динамики предыдущих лет, так и изменения конкретных параметров налоговой базы. По этим данным можно прогнозировать поступления

---

<sup>2</sup> Налоговый вестник. 1999. № 12.

налогов и сборов на перспективу не только в условиях действующего налогового законодательства, но и с учетом его возможного изменения.

Налоговый паспорт – это документ, в котором приведена комплексная характеристика налогового потенциала. В нем дается оценка существующей налоговой базы региона, определяется налоговая составляющая в целом и по отдельным видам налогов в динамике, что позволяет разрабатывать прогноз поступления налогов и сборов на перспективу, как в условиях действующего налогового законодательства, так и с учетом его возможного изменения. Он содержит такие сведения, как объем промышленной продукции, инвестиции в основной капитал, уровень инфляции, объем сельскохозяйственной продукции, розничный товароборот, показатели финансово-хозяйственной деятельности предприятий и др.

Структура Налогового паспорта региона включает 7 разделов, отражающих полный набор необходимых показателей по важнейшим позициям расчета налоговой базы:

Раздел 1. Общая характеристика региона.

Раздел 2. Основные показатели, используемые для расчета налоговой базы.

Раздел 3. Выпадающие доходы.

Раздел 4. Финансово-кредитные учреждения.

Раздел 5. Структура поступлений налогов и сборов по отраслям экономики.

Раздел 6. Задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему.

Раздел 7. Основные показатели налоговой нагрузки.

Система показателей, используемых в каждом из разделов Паспорта, по возможности построена с учетом их динамики за последние годы, что позволяет определить основные тенденции и определить значимость воздействия отдельных факторов на налоговые характеристики региона.

Целесообразность использования большинства показателей, включенных в разделы Паспорта, в достаточной мере апробирована и не

вызывает сомнений. Тем не менее, отдельные разделы Паспорта требуют некоторых комментариев.

Например, использование в Разделе 1 показателя удельного веса полностью безработных в общей численности населения региона оправдано, поскольку проводимый Госкомстатом России учет общей численности безработных и официально получивших статус безработных не исключает возможности временных не учитываемых занятий и, соответственно, доходов этой категории населения.

С точки зрения эффективности работы налоговых органов важное значение имеет информация об основных и крупных налогоплательщиках, от соблюдения которыми налоговой дисциплины во многом зависят показатели доходной части федерального и территориальных бюджетов.

Отдельно представлена в Разделе 1 информация о наличии в данном регионе специальных налоговых режимов (закрытых административно-территориальных образований и свободных экономических зон), в которых используется особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени.

Раздел 3 Паспорта характеризует выпадающие доходы, непосредственно находящиеся в поле зрения налоговых органов, оставляя «за кадром» ряд факторов, оценка которых не представляется возможной.

В сложившейся ситуации серьезной проблемой продолжает оставаться наличие большого количества предоставленных отсрочек, рассрочек и иных форм изменения срока уплаты налогов. Одним из ключевых вопросов продолжает оставаться и вопрос возмещения из федерального бюджета сумм входного НДС.

Раздел 4 Паспорта характеризует финансово-кредитные учреждения региона. В настоящее время по решению Банка России к проблемным банкам относятся более 40 коммерческих банков. ФНС России совместно с МВД, ФСБ, ФСНП России за последнее время выявлено более 10 банков, систематически задерживающих платежи в бюджеты, а также в

государственные внебюджетные фонды, и количество таких банков постоянно растет.

Раздел 5 Паспорта непосредственно характеризует налоговую нагрузку и собираемость налогов и сборов во всех отраслях народного хозяйства. Аналогично можно провести и анализ показателей по основным налогам, поступающим в федеральный бюджет: налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, акцизам и платежам за пользование природными ресурсами.

Ключевым разделом ППР является Раздел 7 "Основные показатели налоговой нагрузки", который позволяет получить информацию обо всех контролируемых ФНС России налогах – о начислении, поступлении, уровне собираемости и налоговой нагрузке относительно валового регионального продукта (как по начислению, так и по поступлению).

Наличие такой информационной базы создаёт основу для расчета совокупного дохода регионов, их экономического, финансового и налогового потенциалов и соответствующих показателей по Российской Федерации в целом. Эта информационная база отражает возможности экономического роста регионов и соответствующего роста налоговых поступлений, что играет важную роль для своевременного и обоснованного составления бюджетов, а также для определения путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания бюджетной обеспеченности.

Следует отметить, что наряду с субъектами Российской Федерации налоговые паспорта должны составляться и по федеральным округам, а также и для России в целом.

Вместе с тем, как показывает практика формирования региональных бюджетов все применяемые ныне методы и подходы все еще не гарантируют в достаточной мере объективное прогнозирование предстоящих поступлений в местные бюджеты.

При действующей ныне системе финансовые ресурсы местных бюджетов прогнозируются субъектами Федерации на основе экстраполяции ретроспективных данных о налоговых поступлениях, собранных муниципалитетами за базовый период, с корректировкой на индексы-дефляторы, "произвольно устанавливаемых и ежегодно меняющихся индивидуальных нормативов (т.е. без учета доходных возможностей территорий).<sup>3</sup> При этом каждый субъект Федерации считает свои будущие доходы самостоятельно и по своей "уникальной" методике, составленной на основе рекомендаций Минфина РФ, Минэкономразвития РФ с корректировкой на местные условия.

В рамках такого подхода муниципальные образования заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы. Поэтому подобная практика не способствует заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты и нагрузка по бюджетному регулированию в большей степени возлагается на трансферты из вышестоящего бюджета.

Поэтому прогнозирование доходов региональных и местных бюджетов требует совершенствования как методологии, так и методики, а показатели налогового потенциала и собираемости налогов, должны стать основополагающими инструментами бюджетно-налогового планирования.

При этом для повышения эффективности налогового планирования и совершенствования межбюджетных отношений между субъектом Федерации и муниципальными образованиями принципиально важно обеспечить:

- единый подход и систему показателей при планировании доходов муниципальных образований;
- распределение средств финансовой помощи между муниципальными образованиями на основе налогового потенциала каждой территории;

---

<sup>3</sup> Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных финансовых ресурсов в системе межбюджетных отношений. Ж. Финансы №10 1999 г. стр. 14-16.

– создание стимулирующих мотивов для развития налоговой базы муниципалитетов.

Оценка налогового потенциала осуществляется в следующей последовательности.

Прирост недоимки также рассчитывается исходя из фактического размера за последний отчетный период и начала года текущего периода по данным Министерства РФ по налогам и сборам (форма 4-НМ "Отчет о задолженности по налоговым платежам в бюджетную систему Российской Федерации и уплате штрафных санкций).

Рекомендуемая методика позволяет органам власти субъектов Российской Федерации обеспечить согласованность бюджетного планирования, осуществляемого финансовыми, налоговыми и экономическими службами, в части определения налоговых доходов муниципальных образований в соответствии с особенностями и приоритетами экономической политики территории.

Измерение налоговых доходов с помощью показателей налогового потенциала дает следующие преимущества:

– повышается заинтересованность органов местного самоуправления в сокращении налоговых недоимок, т.к. снижение собираемости налогов не будет компенсироваться увеличением объемов финансовой помощи из вышестоящего бюджета;

– повышается заинтересованность использования налоговой базы, что предполагает отказ от предоставления необоснованных налоговых льгот, выявления незарегистрированных налогоплательщиков.

При этом основополагающее значение имеет то, что в межотраслевом балансе сумма прямых затрат на производство валового выпуска равна сумме полных затрат на использование конечного продукта, а также существенно то, что единица выпуска продукции каждой отрасли в ценностном выражении в соответствии с основным уравнением МОБ разлагается на сумму коэффициентов полных затрат элементов добавленной стоимости.

С помощью коэффициентов полных затрат добавленной стоимости можно оценивать влияние изменений отраслевой структуры конечного спроса на состав добавленной стоимости. Так, увеличение в конечном спросе удельного веса продукции ТЭК и металлургии будет приводить к росту валовой прибыли; увеличение удельного веса конечного спроса в управлении, финансах и т. д. - к дополнительному росту оплаты труда, а удельного веса конечного спроса на продукцию сельского и лесного хозяйства - к дополнительному росту смешанного дохода.

Отсюда можно сделать вывод о том, что:

а) наряду с традиционными инструментами и методами анализа и прогнозирования существует единая, взаимосвязанная, надежная, полная, информационно насыщенная, эффективная система макроэкономических показателей - МОБ СНС; и

б) МОБ СНС следует применять как для выявления тенденций и обеспечения более точных исследований последствий от структурных сдвигов и их воздействия на налоговое наполнение государственного бюджета, так и для перспективных расчетов движения налоговых потоков.»<sup>4</sup>

При осуществлении прогнозирования налогового потенциала в отраслевом разрезе следует в обязательном порядке отслеживать динамику показателя налоговой нагрузки по видам налогов, а также по крупнейшим налогоплательщикам.

Необходимо отметить, что должно быть обеспечено соблюдение принципа стабильности налоговой системы, определенности в объемах налоговых платежей для налогоплательщиков на длительный период.

Следует сказать, что за последние годы Налоговые паспорта подвергались обновлению несколько раз, так, в 2015 году он содержал 11 разделов, однако, к 2017 году ФНС России расширило этот список до 12 разделов.

---

<sup>4</sup> Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика // Паскачев А.Б., Садыгов Ф.К., Мишин В.И., Саакян Р.А. и др.; Под редакцией Садыгова Ф.К. – М.: Издательство экономико-правовой литературы, 2004. – 232 с.



Таким образом, основным выводом из вышеуказанного является следующее - при выработке единой методики расчета налоговой нагрузки предприятий нефтедобывающей отрасли следует разработать не просто единый алгоритм расчета показателя (коэффициента), а систему показателей, в том числе и косвенных, которые давали бы возможность получать объективную картину тяжести налогового бремени, ориентируясь на показатели финансово-хозяйственной деятельности компаний, учитывая схемы и способы минимизации налогов. Иными словами, проблема выработки методики неразрывно связана с организацией мониторинга за деятельностью компаний. Кроме того, наличие достоверной разносторонней информации позволит осуществлять оперативный контроль за поступлением налогов, анализируя налоговый потенциал и налоговую нагрузку, а также инвестиционную деятельность компаний и саму возможность таковой в результате меняющихся экономических и административных условий.

#### **Список использованных источников**

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ).
2. Аслапов В.Ф. О налоговом бремени и эффективности действующей системы налогообложения в Российской Федерации// Налоговый вестник. – 1996. - №12.
3. Кашин В.А., Абрамов М.Д. Промышленная политика и налоговое регулирование. Монография. – М.; ИПР РАН, 2015. –164 с.
4. Кашин В.А., Абрамов Неэффективная налоговая система – проблема российской экономики. Международная экономика. 2016. №7. С.31-43.
5. Краснов Ю.К. Влияние налоговой нагрузки на экономику: основные итоги реформы и тенденции// Налоговая политика и практика. – 2013. - №2.
6. Островенко Т. К. Налоговая нагрузка на предприятие: обобщающие и частные показатели системы// Аудиторские ведомости. – 2013. - № 9.
7. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России. – М: МЕЛАП, 2001.
8. Паскачев А.Б. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика // Паскачев А.Б., Садыгов Ф.К., Мишин В.И., Саакян Р.А.

и др.; Под редакцией Садыгова Ф.К. – М.: Издательство экономико-правовой литературы, 2004. – 232 с.

9. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных финансовых ресурсов в системе межбюджетных отношений. Ж. Финансы №10 1999. – с. 14-16.

10. Сулейманов М.Д. Реализация инвестиционного потенциала России в условиях экономических санкций. Сборник статей. – М.: МНИ, 2016 - 138 с.

11. Сулейманов М.Д. Стратегическое управление инвестиционным потенциалом России. // Монография - М.: МНИ, 2017. – 253 с.

12. Сулейманов М.Д. России необходима замена показателя «Внутреннего валового продукта» на «Национальное богатство» для измерения экономического развития // Журнал Инновации и инвестиции. 2018. № 2. с. 46-49

13. Сулейманов М.Д. Инвестиционный потенциал экономики России: Учебник. – М: БИБЛИО-ГЛОБУС, 2018. – 200 с.

14. Трошин А. В. Сравнительный анализ методик определения налоговой нагрузки на предприятия// Финансы. – 2015. – №5. – С. 44-47.

15. Налоговый вестник. 1999. № 12.

16. URL: [http:// rosnou.ru](http://rosnou.ru) / – сайт Российского нового университет.

17. URL: // <https://re.hse.ru/cfarmission/> – сайт Центра фундаментальных и прикладных исследований Института налогового менеджмента и экономики недвижимости НИУ ВШЭ.