DOI: 10.17117/nv.2014.01.043

Поступило в редакцию: 20.11.2014

<http://ucom.ru/doc/nv.2014.01.043.pdf>info@volgatech.net**Чекулаева Е.Н.****Налоговая политика государства в системе
снижения налоговых рисков****Chekulaeva E.N.****Tax policy of the state in the reduction system tax risks**

В статье рассматривается значение налоговой политики государства, уточнены формы и цели налоговой политики. Выявлены субъекты, несущие налоговые риски, причины рисков, пути их выявления, а также систематизирована работа налоговых органов для снижения налоговых рисков в будущем

Ключевые слова: налоговый риск, налоговая политика, налоговый риск государства, формы и цели налоговой политики, субъекты, несущие налоговые риски, методы налоговой политики

Чекулаева Елена Николаевна

Кандидат экономических наук

Поволжский государственный технологический университет

г. Йошкар-Ола

The article discusses the importance of the state tax policy, refined forms and goals of the tax policy. Identified subjects carrying the tax risks, causes, risks, ways of detecting them, and systematized the work of the tax authorities to reduce tax risks in the future

Key words: tax risk, tax policy, tax risk the state, the form and the goals of the tax policy, subjects carrying the tax risks, methods of tax policy

Chekulaeva Elena Nikolaevna

Candidate of Economic Sciences

Volga state technological University

Yoshkar-Ola

В рыночной экономике проблемы экономической неопределенности и риска требуют научно обоснованных решений, поскольку снижение налоговых поступлений в бюджет может провоцировать новые кризисные ситуации. Налоговое администрирование как система управления налоговыми отношениями, развивающаяся на основе "отраслевого" подхода, использования отраслевых бизнес-моделей налогообложения, тесно сопряжена с налоговыми рисками. В этой связи требуют переосмысления многие налоговые категории, значения налоговой политики, цели и формы налоговой политики, механизмы урегулирования отношений с налогоплательщиками

Испытывая постоянную налоговую нагрузку, организации должны уметь управлять финансовыми результатами деятельности и влияющими на них рисками. Для этого требуются эффективная налоговая политика, систематизированная работа налоговых органов, которые позволяют контролировать и оптимизировать налоговую нагрузку организаций. Чем выше качество управления, тем меньше вероятность наступления налоговых рисков и их последствий, тем стабильнее достигнутые результаты деятельности и большие воз-

возможности наращивания капитала. Устойчивое развитие налогоплательщика на основе постоянного мониторинга рисков является, в свою очередь, залогом сохранения и увеличения налоговой базы уплачиваемых им налогов и увеличения налоговых доходов бюджетов всех уровней.

Недостаточное количество исследований в этой области не позволяет сформировать научно обоснованный инструментарий управления рисками и урегулировать отношения с налогоплательщиками на новом качественном уровне. Вышеизложенное свидетельствует об актуальности рассматриваемой проблемы значения налоговой политики государства в снижении налоговых рисков.

Целью исследования является определение роли налоговой политики для снижения налоговых рисков в отношении государства и налогоплательщиков.

В соответствии с поставленной целью в работе определены следующие задачи:

- уточнить цели и формы налоговой политики;
- выявить субъекты, несущие налоговые риски;
- систематизировать работу налоговых органов для снижения налоговых рисков в будущем.

Важнейшим инструментом государства в реализации поставленной цели является налоговая политика, которая представляет собой совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов.

История развития налоговой политики свидетельствует, что налоги могут быть не только источником пополнения бюджетов, но и инструментом регулирования тех или иных социально-экономических процессов. Теория налогов развивается и совершенствуется по мере развития экономики, укрепления государства, расширения его функций и усиления воздействия на развитие экономики. Длительное время в экономике преобладала классическая теория налогообложения, в соответствии с которой налогам отводилась чисто фискальная роль пополнения доходов государства. Основоположник научной теории налогообложения А. Смит дал определение понятия налоговой системы, сформулировал необходимые условия для ее формирования и выдвинул четыре основных принципа налогообложения: равномерность, определенность, удобство уплаты и дешевизна налогового администрирования. Дальнейшее развитие учение А. Смита получило в трудах Д. Рикардо, Дж. Милля.

Среди новых научных теорий налогообложения наиболее существенную роль в формировании налоговой политики стран с развитой рыночной экономикой сыграли два основных направления экономической мысли: кейнсианское и неоклассическое [5].

Налоговая политика, как и любая другая политика государства, имеет свое содержание, которое характеризуется последовательными действиями государства по выработке научно обоснованной концепции развития налого-

вой системы, определению важнейших направлений использования налогового механизма, а также практическому внедрению налоговой системы и контролю за ее эффективностью.

Объектом налоговой политики является налоговая система государства. Государство в лице своих законодательных и исполнительных органов, принимая управленческие решения, так же несет риски, связанные с налогообложением, поэтому налоговые риски как не определенность относительно достижения целей характерны не только для хозяйствующих субъектов, но и для субъектов управления на всех уровнях – федеральном, региональном и местном, которых мы объединяем под названием "власть" (табл. 1)

Таблица 1. Субъекты, несущие налоговые риски

Власть	Налогоплательщики
<ul style="list-style-type: none"> – Государственные органы, обладающие полномочиями контроля и управления в налоговой сфере: – Налоговые органы – Органы государственных внебюджетных фондов – Таможенные органы 	<ul style="list-style-type: none"> – Субъекты хозяйственной деятельности – Налогоплательщики (плательщики сборов) – Налоговые агенты
<ul style="list-style-type: none"> – Правоохранительные органы 	<ul style="list-style-type: none"> – Лица, предоставляющие профессиональную помощь – Уполномоченные и законные представители – Налоговые консультанты
<ul style="list-style-type: none"> – Органы, участвующие в мероприятиях налогового контроля: – Регистрационные органы 	<ul style="list-style-type: none"> – Лица, предоставляющие необходимые данные – Нотариусы
<ul style="list-style-type: none"> – Органы, предоставляющие необходимые данные: – Органы лицензирования 	<ul style="list-style-type: none"> – Лица, обеспечивающие перечисление и сбор налогов – Банки

Для каждой группы субъектов, несущих налоговые риски, существуют свои последствия, реализующиеся в виде финансовых и иных потерь.

Действительно, вводя новые налоги, усиливая налоговую нагрузку, а зачастую и внося, казалось бы, безобидные изменения в налоговое или иное законодательство или своевременно не поправив действующие законы, государство всегда рискует недосчитаться налоговых поступлений. Общеизвестно, что при чрезмерном усилении налогового гнета определенная доля налогоплательщиков неизбежно уйдет в теневую экономику, другие, оставаясь "на свету", всеми правдами и неправдами постараются минимизировать свои налоговые обязательства перед государством. Вследствие этого потери налоговых поступлений в бюджеты всех уровней могут оказаться значительно больше, чем выигрыш от введения нового налога, или повышения налоговых ставок, или отмены налоговых льгот.

В частности, идет речь о возможных действиях государства по увеличению налоговой нагрузки на экономику. Налоговые риски возникают и в случае

недостаточной проработки налогового законодательства, нечеткости его отдельных положений.

На основании документа "Основные направления налоговой политики Российской Федерации на плановый период 2014 и 2015 годов", в котором были подведены итоги за 2011 год: (повышение ставок страховых взносов с 26 до 34%; распространение общих правил на специальные налоговые режимы, которыми пользуется малый бизнес (в рамках этих режимов малые предприятия платили взносы по ставке 14%) проявилось увеличение налоговой нагрузки, необходимость в подготовительных мероприятиях по введению налога на недвижимость, мониторинг эффективности налоговых льгот и совершенствование налогового администрирования.

На современном этапе основной задачей налоговой политики государства является создание благоприятных условий для активной финансово-хозяйственной деятельности субъектов экономики и стимулирование экономического роста посредством сочетания личных и общественных интересов, то есть оптимального соотношения между средствами, остающимися в распоряжении налогоплательщика, и средствами, которые перераспределяются через налоговый и бюджетный механизмы [7].

Главные направления налоговой политики должны исходить не только из центральной функции налогов – пополнение государственной казны. Нельзя забывать о том, что налоги – важнейший экономический инструмент стимулирования и регулирования производства, обеспечения социальных гарантий. Используя дифференциацию ставок и предоставления льгот, через систему перераспределения доходов с помощью налогов необходимо обеспечивать обоснованную структурную перестройку производства в пользу отраслей, в первую очередь служащих удовлетворению жизненных потребностей населения, и пополнению бюджета за счет снижения налоговой задолженности.

Надо отметить, что посткризисное восстановление экономики страны происходит не так быстро как ее прогнозировали представители государственных органов управления. По итогам 2011 года Россия на мировом фоне действительно находится на высоких позициях по ряду ключевых показателей: превышены максимальные предкризисные значения ВВП середины 2008 года, оно составило 104,3% в 2011 году, индексы промышленного производства – 104,7%, экспорта – 130%, импорта – 133,4% и др. Однако, основные факторы риска, оказывающие влияние на экономику России продолжают иметь место, они связаны:

- с долговыми кризисами в Еврозоне (например, неразрешенная проблема с Грецией);
- с конъюнктурой на сырьевом рынке (цены на нефть);
- с инфляцией.

Инфляция в России находилась на уровне 6,1% в 2011 году, на который повлиял возросший отток капитала за рубеж (84, 2 млрд. долл.).

Рост российской экономики оказал прямое влияние на рост налоговых поступлений в бюджет. За 2011 год в консолидированный бюджет поступило 9,7 трлн. руб., что на 26% больше, чем за 2010 год. Все факторы экономическо-

го роста, которые мы отметили, оказали непосредственное влияние на рост налоговых поступлений:

- на рост поступлений налога на прибыль (28%) оказали влияние: рост промышленного производства, рост экспортных цен, увеличение положительного финансового результата организаций – налогоплательщиков;
- на рост поступлений НДС (45%) оказало влияние увеличение мировых цен на нефть;
- на рост поступлений акцизов (37%) повлиял административный фактор, результатом которого стало ежегодное повышение ставок на подакцизную продукцию;
- на рост поступлений НДФЛ (12%) повлияли снижение уровня безработицы и рост заработной платы.

Однако, работая в условиях неопределенности и повышенных рисков, многие налогоплательщики активизируют вывод денежных средств за рубеж в ущерб налоговым обязательствам. Проблема минимизации уплаты налогов происходит с использованием "оффшоров", т.е. компаний, зарегистрированных в зонах льготного налогообложения за пределами Российской Федерации. Статистика свидетельствует, что имеющаяся задолженность по уплате налоговых платежей в бюджет в последние годы, в целом, снижается, но объемы ее остаются все еще существенными. Можно привести пример динамики такой задолженности по исследуемой нами Инспекции Федеральной налоговой службы по городу Йошкар-Оле (табл. 2).

Таблица 2. Задолженность по уплате налоговых платежей в бюджет по городу Йошкар-Оле за 2010-2012 гг., тыс. руб. [8]

Наименование налога	Задолженность на 01.01.2010		Задолженность на 01.01.2011		Задолженность на 01.01.2012	
	всего	в т. ч. недоимка	всего	в т. ч. недоимка	всего	в т. ч. недоимка
Федеральные налоги	1876,1	374,25	1670,5	290,1	1706,3	356,3
Налог на прибыль	226,6	40	220,4	21,1	219,5	22,1
НДС	1 230,7	2538,7	1103,4	194,7	1096,4	187,6
Региональные налоги	279	77,2	213,1	50,6	209,4	56,3
Местные налоги	76,7	40,9	69,2	14	71,6	72,1
Налоги со спец. налоговым режимом	39,9	44,1	41,2	10,5	42,3	42,6

Налоговые органы во всех регионах предпринимают широкий спектр мер в отношении решения своей главной фискальной задачи – обеспечения собираемости налогов и сборов в бюджеты всех уровней. Например, в случае неуплаты юридическими лицами в установленные сроки суммы недоимки (пе-

ней, штрафов), налоговый орган приобретает право на их принудительное взыскание, которое может производиться за счет денежных средств налогоплательщика либо за счет его имущества на основании соответствующего решения о взыскании. По результатам анализа работы Инспекции федеральной налоговой службы по г. Йошкар-Оле можно выделить несколько видов различных мер, принятых инспекцией по взысканию задолженности по налоговым платежам с юридических лиц (табл. 3).

Таблица 3. Результаты работы ИФНС по г. Йошкар-Оле по взысканию задолженности по налоговым платежам с юридических лиц за 2010-2012 гг., тыс. руб. [8]

Показатель	Количество, ед.			Сумма, тыс. р.		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Направлено требований об уплате налогов и сборов	42328	71613	80921	1678925	1773147	1892214
Погашено должниками после получения требований налоговых органов об уплате налогов и сборов	X	X	X	20789	417051	498742
Выставлено инкассовых поручений	1348	39971	21348	43994	993264	101476
Погашено должниками по инкассовым поручениям	X	X	X	168147	170424	184213
Направлено банкам решение о приостановлении операций по счетам должников	1982	2102	2215	232697	263112	319872
Вынесено постановлений о наложении ареста на имущество налогоплательщиков в соответствии со ст.77 НК РФ	1	2	5	71	3783	4098
Погашено должниками после вынесение постановления о наложении ареста на имущество налогоплательщика в соответствии со ст.77 НК РФ.	X	X	X	54	71	84
Направлено постановлений о взыскании налогов, сборов, пеней и штрафов за счет имущества налогоплательщика в соответствии со ст.47 НК РФ	1921	2588	3347	353709	13132600	14598710
Произведено арестов имущества должников судебными приставами	4	8	12	207	17323	19641
Возбуждено дел о несостоятельности (банкротстве) с участием уполномоченного органа	21	64	78	10698	135669	139642

В ходе проведения таких мероприятий налоговые органы рассчитывают на более полное взыскание задолженности и снижение в дальнейшем рисков ситуаций.

Создание эффективной системы управления налоговыми рисками косвенно способствует и увеличению стоимости компании, поскольку отсутствие

негативных неожиданностей повышает доверие инвесторов. В связи с этим необходима выработка стратегии, основанной на управлении налоговыми рисками, что, однако, не означает их полное устранение, поскольку некоторые риски принципиально не могут быть устранены. Тем не менее, все налоговые риски должны быть своевременно идентифицированы и оценены и в дальнейшем учитываться при принятии управленческих решений.

Снижению налоговых рисков, по мнению Гордеевой О.В., способствует:

- соблюдение осторожности суждений о требованиях налогового законодательства;
- взвешенный подход к налоговым рискам, которые могут возникнуть при решении вопросов, недостаточно освещенных в действующем законодательстве;
- достаточная степень профессионального консерватизма в отношении налогообложения операций и сделок при неоднозначном толковании действующего законодательства;
- оптимизация налогообложения – разработка комплекса мер, направленных в рамках действующего законодательства на оптимизацию уплачиваемых налогов и снижение налоговых рисков, предполагающих баланс уровня налоговой нагрузки и удержание налоговых рисков в допустимых пределах.

Можно согласиться с автором, что, действительно, важную роль в снижении налоговых рисков необходимы данные принципы налоговой политики. Для снижения степени риска применяются различные приемы, наиболее распространенными среди которых являются: диверсификация, приобретение дополнительной информации о выборе и результатах, лимитирование само-страхование, страхование [3]:

Риски в налоговой сфере являются предметом обсуждения и исследования учеными. Практическая деятельность налоговых органов также связана с рисками. Поэтому в налоговой науке и практике появилось понятие "налоговый риск". Это понятие присуще разным субъектам налоговых отношений в том числе и налогоплательщикам – юридическим лицам. Проводя налоговый контроль юридических лиц, налоговые органы выявляют все стороны их деятельности, которые могут быть связаны с налоговыми рисками. Поэтому в системе налогового администрирования значимое место стали занимать вопросы управления налоговыми рисками, поэтому работа по созданию условий для реализации программы снижения налоговых рисков должна включать:

- устранение или максимальную минимизацию противоречий в российском налоговом законодательстве;
- полную оценку влияния предполагаемых изменений в российское налоговое законодательство на деятельность хозяйствующих субъектов, на налоговое бремя и физических, и юридических лиц;
- полную оценку потерь для российской бюджетной системы в результате предполагаемых изменений налогового законодательства;
- постоянный мониторинг законодательства о налогах и сборах с целью выявления в нем противоречий.

В заключение следует отметить, что значение налоговой политики позволит отслеживать статус налогового риска, определять, достигнут ли желаемый результат систематизированной работы налоговых органов для снижения налоговых рисков в будущем, а также хочется отметить, что с налоговым риском имеет дело каждое предприятие, поскольку налогообложение касается всех видов деятельности и все налогоплательщиков и, следовательно, необходимо каждому предприятию учитывать налоговый риск и принимать меры по его снижению.

Всесторонняя оценка налоговых рисков со стороны участников налогового процесса (как налогоплательщиков, так и государственных органов) приведет к росту налоговой дисциплины и снижению количества и объема налоговых споров.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс РФ. Части первая и вторая. М.: КноРус, 2013. 784 с.
2. Гончаренко Л.П. Налоговые риски: теория и практика управления // Финансы и кредит. 2009. № 2. С. 30-31.
3. Гордеева О.В. К вопросу об управлении налоговыми рисками // Законодательство и экономика. 2008. № 2. С. 38-45.
4. Дятлов С.Г. Категория риск в инвестиционно-строительной деятельности // Строительный комплекс: экономика, управление, инвестиции (выпуск 8). СПб.: СПбГУЭФ, 2008. 123 с.
5. Майбуров И.А. Налоговая политика. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 519 с.
6. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение: теория и практика. М.: Юрайт, 2012. 680 с.
7. Чурсина И.А. Налогообложение: история и современность // Налоги. 2008. № 3.
8. Сводные данные статистической налоговой отчетности. URL: <http://www.r12.nalog.ru/>

References:

1. The tax code of the Russian Federation. Parts one and two. M.: Prospect, KnoRus, 2013. 784 p.
2. Goncharenko, L.P. Tax risks: theory and practice of management // Finance and credit. 2009. № 2. Pp. 30-31.
3. Gordeeva, O. Century To the question about the management of tax risk // Law and Economics. 2008. № 2. Pp. 38-45.
4. Woodpeckers S.G. Category of risk in the investment and construction activity // Woodpeckers Construction industry: Economics, management, investments (release 8). SPb., 2008. 123 p.
5. Maiboroda I. A. Tax policy. M.: UNITY-DANA, 2010. 519 p.
6. Panskov V.G. Taxes and taxation: theory and practice. M., 2012. 680 p.
7. Chursina I.A. Taxation: history and modernity // Taxes. 2008. № 3.
8. Summary statistics tax reports. URL: <http://www.r12.nalog.ru/>

© 2014, Чекулаева Е.Н.

Налоговая политика государства в системе
снижения налоговых рисков

© 2014, Chekulaeva E.N.

Tax policy of the state in the reduction system tax
risks