

УДК 336.22

И.Д. ГАБСАТАРОВА,
старший преподаватель

Бугульминский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)

E-mail: in-ga2006@yandex.ru

НАЛОГОВЫЕ (ФИСКАЛЬНЫЕ) РИСКИ КАК ОДНА ИЗ ПРОБЛЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Одним из важнейших критериев экономической безопасности страны является состояние государственного бюджета, формируемого на основе налоговых поступлений. При этом налоговый механизм одновременно является как средством обеспечения безопасности, так и моментом возникновения рисков для государства. В статье рассматриваются основные виды налоговых рисков, представляющих угрозу экономической безопасности государства на современном этапе.

Налоги и налоговая политика выступают как мощный инструмент воздействия на экономику, находящийся в руках государства, а также как показатель зависимости государства от налогоплательщиков, поэтому они включены в систему экономической безопасности государства. Большинство показателей и критериев экономической безопасности в существенной мере касаются состояния государственного бюджета, формируемого на основе налоговых поступлений. При этом налоговый механизм одновременно является средством обеспечения безопасности и моментом возникновения угроз и рисков для государства. Особенно это проявляется в периоды серьезных экономических потрясений, таких как текущий мировой финансовый кризис.

Переход к рыночной экономике повлек за собой глубокие перемены во всех сферах жизни российского общества, в том числе и в сфере налоговой политики государства. Однако этот процесс проходит сложно и противоречиво. Система налогообложения, на взгляд автора, не лишена недостатков; существует много правовых пробелов, нерешенных про-

блем, что вызывает справедливые нарекания не только со стороны налогоплательщиков, но и самих контролирующих органов. Правовые пробелы создают благоприятные условия не только для разночтения нормативных документов, но и для различных схем минимизации и уклонения от налогов. При этом коррупционная составляющая в налоговой сфере постоянно повышается. Неэффективная налоговая политика несет в себе угрозу для экономической безопасности страны, ослабляет финансовую устойчивость экономики, разобщает территории, противопоставляет государство и налогоплательщиков. В результате этого может пострадать доходная база бюджета, являющегося институтом финансового обеспечения функций государства, включая обеспечение его безопасности и обороны, защиты прав и свобод граждан, борьбы с преступлениями, развития всей экономики.

Соответственно, фискальные риски государства связаны с рисками снижения и потерь доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. Внутренние фискальные (налоговые) риски государства связаны с изменениями на-

логового и иного законодательства, деятельностью законодательных и исполнительных органов власти, осуществляющих функции государства в процессе налогообложения. Наиболее существенными внутренними налоговыми рисками государства являются риски, связанные с деятельностью налогоплательщиков. Так, уровень собираемости налогов уже многие годы не превышает 80%. Здесь основные риски государства связаны, прежде всего, с уклонениями от уплаты налогов и иными налоговыми правонарушениями.

Анализ реализации Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию показывает, что в последние годы были четко определены основные проблемы налогово-бюджетной политики государства, требующие решения, а именно: несоответствие бюджетного законодательства современным требованиям; низкая экономическая эффективность государственного сектора экономики; несовершенство применяемых механизмов закупки товаров и услуг для государственных нужд; недостаток эффективных механизмов налогового администрирования [1; 2].

Финансовый контроль в настоящее время в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

В 2006 г. был принят федеральный закон, призванный обеспечить повышение качества и объективности налогового администрирования, сделать его менее обременительным для налогоплательщиков. В результате принятых мер по совершенствованию налоговой системы сократились масштабы уклонения от уплаты налогов и пошлин, возросли налоговые поступления в бюджеты всех уровней, повысились конкурентоспособность российской экономики и ее инвестиционная привлекательность.

В то же время целый ряд задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации в налоговой сфере, до настоящего времени, к сожалению, не выполнен.

Практика применения действующего налогового законодательства свидетельствует об отсутствии ясности и однозначности при применении ряда его норм и не позволяет в отдельных случаях четко разграничить правомерную практику налоговой оптимизации и случаи криминального уклонения от уплаты налогов. По-прежнему много проблем остается в сфере налогового администрирования. К сожалению, не во всех случаях нормы законодательства о налоговом администрировании выполняются точно и аккуратно. Много претензий возникает в отношении приостановления операций по счетам налогоплательщиков и соблюдения сроков, в течение которых проводятся те или иные процессуальные действия. Сотрудников налоговых органов нередко обвиняют в безответственности, некомпетентности и коррумпированности (и зачастую – небезосновательно). Налоговая дисциплина и мораль в России находятся на низком уровне. Кроме того, в общественном сознании россиян прочно закрепилось мнение о том, что отечественной налоговой системе свойственно стремление изъять у предпринимателей весь доход и, как реакция на это, стремление хозяйственных субъектов, по возможности, налоги не платить [3, с. 441].

Финансовое положение налогоплательщиков достаточно часто является определяющим фактором совершения налоговых преступлений. Налогоплательщик сопоставляет выгоду от уклонения от уплаты налогов и возможные отрицательные последствия. Если с материальной точки зрения уклонение себя оправдывает, то налогоплательщик, скорее всего, уплачивать налоги не станет. Поэтому снижение налоговой способности субъектов налогообложения следует расценивать как одну из важных экономических причин уклонения от уплаты налогов.

Желание любой ценой снизить свои налоговые обязательства нередко вынуждает налогоплательщиков прибегать к самым разнообразным методам минимизации налогообложения, как правило, незаконным. Причем, нередко добросовестные налогоплательщики попадают на уловки мошенников, уверяющих в законности и эффективности предлагаемых ими способов

уменьшения налогов, и даже не подозревают, что эти "варианты минимизации налогов" являются противозаконными.

Уклонение от уплаты налогов (или незаконная минимизация) влечет негативные последствия как для государства в целом, так и для его экономики в частности. При этом государственный бюджет недополучает запланированные налоговые доходы, что может привести к приостановке реализации некоторых государственных программ, задержке заработной платы работникам бюджетных организаций и к другим негативным последствиям. Кроме того, уклонение от уплаты налогов может иметь серьезные экономические последствия в виде нарушения конкуренции. Два одинаковых предприятия, занимающихся, например, производством определенных товаров, будут находиться в неравных условиях в случае уклонения одного из них от уплаты налогов. Соответственно, действия незаконных "оптимизаторов" способствуют развитию теневой экономики, которая приводит к серьезным последствиям для государства, причем не только на национальном, но и на международном уровне, поскольку снижает инвестиционную привлекательность для потенциальных иностранных инвесторов.

В настоящий момент пресечение попыток нелегальной минимизации налогов возведено в ранг государственной налоговой политики и является одним из основных направлений деятельности государственных контролирующих органов, а также главной целью текущего налогового законодательства. После принятия Налогового кодекса РФ количество разнообразных способов незаконной минимизации налогов значительно снизилось, однако до сих пор обнаруживаются различные недоработки норм российского налогового законодательства. Заполнение пробелов в законодательстве сводится к тому, что законодатель регулярно принимает соответствующие поправки к налоговым законам, закрывая различные "лазейки", дающие возможность уменьшать размеры налоговых отчислений и уклоняться от уплаты налогов. Такие поправки чаще всего принимаются по результатам практической деятельности налоговых

органов и на основе вносимых ими предложений в связи с выявлением случаев легального уклонения от уплаты налогов, совершаемого из-за нечеткости и недоработанности законов.

Несмотря на наметившуюся тенденцию снижения задолженности по налогам перед бюджетной системой РФ, в настоящее время сохраняется высокий уровень недоимок по платежам в федеральный бюджет, что свидетельствует о недостаточности мер по повышению эффективности налогового администрирования. Многие организации из года в год не соблюдают налоговое законодательство, скрывают доходы, уклоняются от налогового учета, уплаты налогов и сборов, минимизируют налоговые платежи, используя при этом имеющиеся недостатки в налоговом законодательстве. Масштабы налоговой преступности в России сегодня представляют реальную угрозу экономической безопасности государства. Это обуславливается не столько количеством совершенных преступлений, сколько все возрастающим проникновением в сферу налогообложения организованной преступности и коррупции, увеличивающимся влиянием криминальных элементов на деятельность коммерческих банков, внешнюю экономику кредитно-финансовых учреждений и других структур, занимающих ключевые позиции в экономике страны, а также глобальным охватом и изошренным характером совершаемых преступлений.

Наметились неблагоприятные тенденции в структуре и динамике налоговых правонарушений, совершаемых в налоговой сфере, повысилась общественная опасность таких деяний. Дела названной категории в большинстве случаев являются многоэпизодными, с разветвленной сетью не только на территории РФ, но и за рубежом, часто применяются изошренные финансовые схемы с использованием новейших электронных технологий и разработок. Отсюда и сложность не только проведения налогового контроля, но и расследования налоговых преступлений. Все это приводит к тому, что контролирующим и правоохранительным органам приходится сталкиваться с большими трудностями в ходе проведения налоговых и документальных проверок налогоплательщиков [4, с. 24].

Неоправданно затянута работа, касающаяся внедрения критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов (имеется в виду не исполнение планов по сбору налогов, а проверка правильности исчисления и уплаты налогов). Соответственно, не реализованы механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия таким критериям.

Практика применения налога на добавленную стоимость остается препятствием для расширения экономической деятельности. Организации испытывают большие сложности ввиду сложившихся избыточно обременительных процедур возврата входящего налога на добавленную стоимость. За прошедшие со времени введения данного налога 15 лет так и не удалось сформировать эффективную и исключаящую возможность значительных злоупотреблений систему его администрирования.

Серьезной проблемой для доходной части федерального бюджета является злоупотребление возможностью возмещения налога на добавленную стоимость по материальным ресурсам, используемым при производстве экспортной продукции. Рост налоговых вычетов по НДС уже опережает рост поступлений этого налога в бюджет. Под видом возмещения налога на добавленную стоимость экспортерами незаконно изымаются значительные суммы из федерального бюджета. Для этого, в частности, создаются подставные фирмы-"однодневки", которые, получив от экспортера предъявленную к возмещению сумму налога, ликвидируются, не уплатив в бюджет причитающуюся сумму налога, в то время как экспортеры в соответствии с установленным порядком предъявляют в налоговые органы суммы уплаченного налога к возмещению из бюджета.

Широкое распространение получили также "игрушечные" и "страховые" схемы по уклонению от уплаты и незаконному возмещению НДС. В данном случае речь идет о схемах, основанных на передаче давальческого сырья для производства игрушек, а также о схемах с участием страховых компаний и медицинских учреждений, когда под видом льготированных граж-

данам оказываются совершенно иные медицинские услуги.

Большинство "страховых схем" направлено на уклонение от уплаты налога на доходы физических лиц и единого социального налога. Прежде всего, это схемы с использованием договоров страхования жизни, когда под видом страховых премий организации на самом деле перечисляют компаниям зарплату своих работников. При этом работники получают заработную плату как часть возвращаемых страховых взносов, ранее уплаченных по договору страхования. Очень часто происходит уклонение от налога на прибыль. Самая распространенная схема – "перестрахование" рисков, когда страховщики заключают несколько договоров перестрахования одного и того же риска.

Другой проблемной сферой по-прежнему является налогообложение фонда оплаты труда для видов экономической деятельности с высокой долей оплаты труда в структуре затрат, прежде всего в инновационных секторах экономики.

Распространенным способом уклонения от уплаты налогов является широкое использование операций как с рублевой, так и с валютной наличностью, не фиксируемой в бухгалтерском учете и отчетности. Даже относительно невысокая доля неучтенного наличного оборота позволяет предприятию практически полностью уйти от налога на прибыль, НДС и отчислений на социальное страхование. Степень распространенности неофициальных наличных расчетов может рассматриваться также в качестве одного из индикаторов развития теневой экономики. По минимальной оценке, потери бюджета и социальных фондов, вызванные уходом от налогов с помощью неучтенного наличного оборота, составляют 4-5 млрд долларов в год.

Значительные средства не поступают в федеральный бюджет в результате того, что налоговое законодательство позволяет нефтяным и металлургическим компаниям минимизировать налоговые платежи путем применения внутрикорпоративных цен в расчетах между зависимыми структурами. Механизм трансфертного ценообразования применяется при реализации

на экспорт нефти и металлопродукции указанными компаниями своим дочерним структурам, зарегистрированным в международных зонах льготного налогообложения, по заниженным ценам.

Государство также уделяет большое внимание вопросам, связанным с перемещением товаров через таможенную границу РФ. Анализ выявленных таможенными органами правонарушений показывает, что значительное их количество связано с незаконным возмещением экспортного НДС, недекларированием либо с недостоверным декларированием товаров (занижением веса или стоимости товара при декларировании, декларированием товара не под своей товарной позицией номенклатуры внешнеэкономической деятельности).

В настоящее время в целях минимизации фискальных таможенных рисков применяются новые подходы, новые технологии. На смену тотальному контролю таможенного оформления товаров приходит система управления рисками. Ее цель – это создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей осуществление эффективного таможенного контроля, исходя из принципа выборочности, основанного на оптимальном распределении ресурсов таможенной службы РФ на наиболее важных и приоритетных направлениях работы таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного законодательства РФ. Основным смыслом нового подхода заключается в том, что таможенный контроль осуществляется за товарами, которые при пересечении границы России представляют опасность для экономической безопасности РФ [4, с. 44].

Рассматривая налоговые риски государства, связанные с деятельностью хозяйствующих субъектов, нельзя не оставить без внимания риски, связанные с офшорами. Это значительные и существенные риски, связанные с незаконным вывозом капитала, уклонением от уплаты налогов. В то же время необходимо отметить, что наиболее часто офшорные фирмы создаются хозяйствующими субъектами для оптимизации налоговой нагрузки. Причем, если минимизация налогов с помощью открытия

фирм-однодневок является нарушением закона, то использование офшорных фирм позволяет компаниям снижать налоговое бремя на абсолютно законных основаниях. Часто для налогового планирования используется так называемое трансфертное ценообразование с участием офшорных фирм. В этом случае основная производственная компания базируется в стране с высоким уровнем налогообложения и продает свою продукцию по заниженной цене офшорной фирме, которая перепродает ее конечным покупателям по реальной цене. Таким образом, вся прибыль аккумулируется в офшорной зоне и облагается налогом по минимальной ставке.

Использование офшорных фирм позволяет без труда скрывать истинных владельцев бизнеса. Подобное использование офшорных фирм было особенно популярно в России в период приватизации. До сих пор среди учредителей крупнейших российских компаний фигурируют офшорные фирмы. Например, собственник, не желающий афишировать себя, открывает офшорную компанию на Голландских Антильских островах (в этой стране не обязательно раскрывать имя учредителя компании). Затем офшорная фирма покупает акции российского предприятия и становится его собственником. Выяснить, кто на самом деле владеет предприятием, практически невозможно до тех пор, пока его истинный владелец сам этого не захочет. Вывод больших сумм за рубеж через офшорные компании выгоднее и проще, чем перевод денежных средств в зарубежные банки. Например, российская компания может создать офшорную фирму, заключить с ней договор на поставку товара или договор займа и регулярно перечислять оплату или проценты за кредит [4, с. 57].

В этих условиях целесообразным было бы внедрение механизмов по противодействию использованию соглашений об избежании двойного налогообложения в целях минимизации налогов при осуществлении операций с иностранными компаниями, когда конечными выгодоприобретателями не являются резиденты страны, с которой заключено соглашение.

Таким образом, в настоящее время существует большое количество разнообразных схем незаконной минимизации налогов или уклонения от их уплаты, которые способствуют развитию теневой экономики и, тем самым, угрожают экономической безопасности государства, что особенно проявляется в условиях мирового финансового кризиса. С учетом серьезности и опасности действий незаконных "оптимизаторов", налоговым и иным контролирующим органам необходимо объединить свои усилия для выявления фактов нарушения налогового законодательства, а самое главное – для предотвращения распространения уже существующих и возникновения новых схем уклонения от уплаты налогов. Особое внимание необходимо уделить повышению качества налогового администрирования, включая устранение административных барьеров, препятствующих добросовестному исполнению налоговых обязанностей, а также эффективное использование инструментов,

противодействующих уклонению от уплаты налогов. В ближайшее время требуется дальнейшая модернизация налоговой системы, в том числе системы администрирования, в целях создания комфортных налоговых условий для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития.

Список литературы

1. О бюджетной политике в 2008-2010 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 г. – URL: www.akdi.ru/finance/new/budget2008.htm
2. Об основных направлениях и ориентирах бюджетной политики в 2009-2011 годах: Бюджетное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г. – URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Work/bud2008.html>
3. Ходов Л.Г. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: Экономист, 2006. – 620 с.
4. Пименов Н.А. Фискальные (налоговые) риски и пути их минимизации // Библиотечка "Российской газеты". – 2008. – № 17.

В редакцию материал поступил 09.10.09.

Ключевые слова: экономическая безопасность, налоговые риски, налогоплательщики, налоговые правонарушения.
