

Шемякина М.С.

ОЦЕНКА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

Аннотация. В статье рассматривается один из инструментов обеспечения налоговой безопасности региона — управление налоговым потенциалом. Особое внимание уделяется таким функциям налогового администрирования как планирование и прогнозирование. Дано авторское определение категории «налоговая безопасность региона». Разграничены понятия «угрозы» и «риски» налоговой безопасности. Приведена классификация налоговых рисков, а также идентифицированы среды, в которых они формируются. Произведена классификация угроз налоговой безопасности региона. Разработан авторский подход к процессу принятия управленческих решений по обеспечению налоговой безопасности региона. В работе применялись такие общенаучные методы исследования как: анализ, синтез, индукция, дедукция, абстрагирование, формализация и другие. Новизна данного исследования заключается в разработке логической модели обеспечения налоговой безопасности региона, что способствует качественному развитию налогового администрирования в целом. Представленный материал может открыть новые перспективы для дальнейших исследований. Он будет интересен тем, кто занимается проблемами обеспечения налоговой безопасности региона.

Ключевые слова: налоговая безопасность региона, налоговый потенциал, угрозы налоговой безопасности, налоговые риски, обеспечение налоговой безопасности, управление налоговым потенциалом, классификация рисков, планирование и прогнозирование, дерево целей, налоговое администрирование.

Review. This article examines one of the instruments for ensuring regional tax security – management of tax potential. A special attention is given to such functions of tax administration as planning and forecasting. The author gives original definition to the category of “regional tax security”, and demarcates the notions “threats” and “risks” to the tax security. The article offers classification of the tax risks and identifies the environment within which they form. The author conducts the classification of the threats to the regional tax security and devises an original approach towards the process of making executive decisions on ensuring the regional tax security. The article presents a new logical model for ensuring regional tax security, which will contribute to the qualitative development of the tax administration as a whole. This work can open new prospects for further research.

Keywords: classification of risks, tax potential management, ensuring tax security, tax risks, threats to tax security, tax potential, regional tax security, planning and forecasting, goal tree, tax administration.

Для управления и стратегической оценки налогового потенциала следует построить дерево целей, в основе которого можно использовать иерархический принцип представления перспективных целей планирования налогового потенциала (рис. 1). Это позволит определить конкретные задачи, необходимые для достижения целей.

При построении дерева целей оценки налогового потенциала территории выделена генеральная цель, заключающаяся в опреде-

лении размера мобилизации потенциально возможных налоговых доходов, необходимого для осуществления государством своих функций..

Цели первого уровня определяют при каких условиях возможно достижение генеральной цели, а цели второго уровня — конкретные задачи, решение которых требуется для всесторонней оценки целей первого уровня.

Важной целью планирования налогового потенциала является оценка регулирования

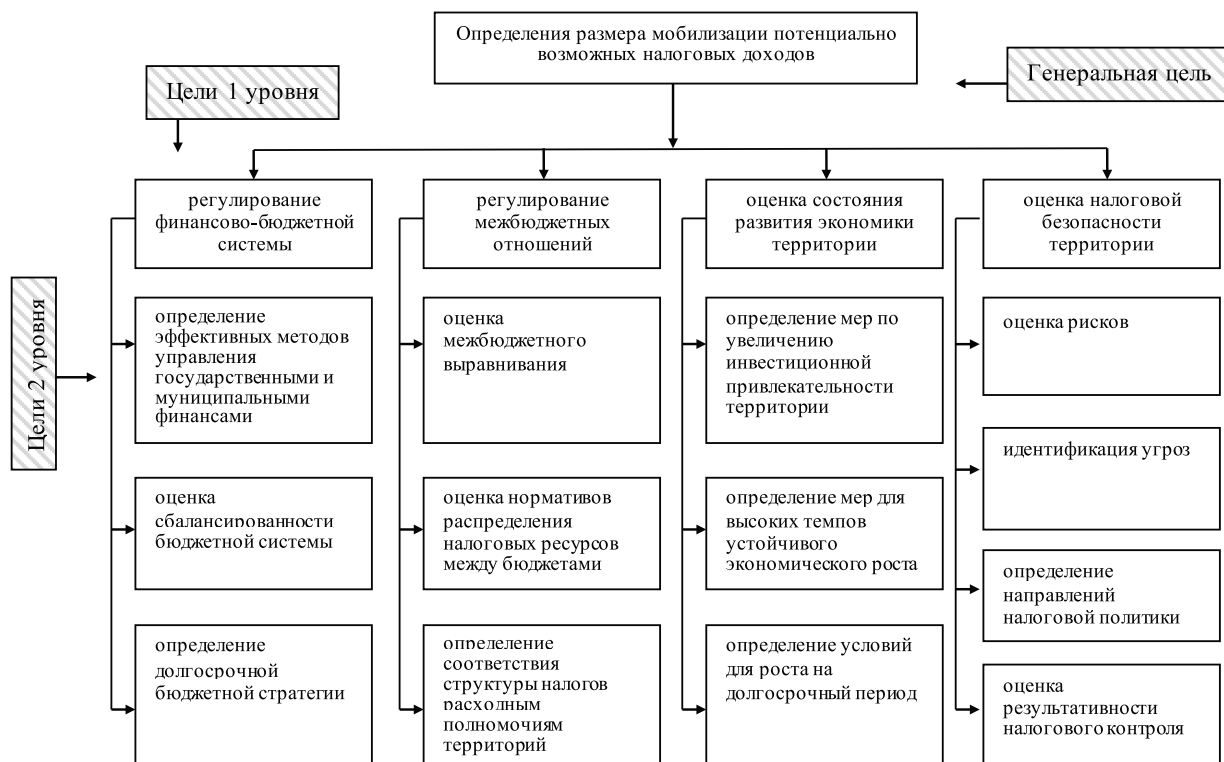


Рис. 1 Дерево целей планирования налогового потенциала региона

Источник: разработано автором

межбюджетных отношений. Следует отметить, что налоговый потенциал территории неразрывно связан с нормативами распределения налоговых ресурсов между бюджетами – от их величины зависят налоговые доходы определенного уровня бюджетной системы, а на основе индекса налогового потенциала осуществляется межбюджетное выравнивание.

Определение эффективных методов управления государственными и муниципальными финансами, оценка сбалансированности бюджета и определение долгосрочной бюджетной стратегии необходимы для осуществления регулирования финансово-бюджетной сферы.

Исходя из целей, процесс налогового планирования можно разделить на две составляющие: индикативное и стратегическое планирование (прогнозирование). К индикативному планированию мы относим оперативное (текущее), краткосрочное (на 1 год) и среднесрочное (на период 3–5 лет) планирование налоговых доходов. К стратегическому планированию (прогнозированию) — дол-

госрочное (на период превышающий 10 лет) и сверхдолгосрочное (на период, превышающий 15–20 лет).

В соответствии с видом налогового планирования определяются формализованные основы осуществления данной деятельности. В связи с чем необходимо также рассматривать варианты стратегических решений. К ним мы относим план/прогноз, стратегию и концепцию.

Создание стратегии как целевой программы в основном характерно для долгосрочного и сверхдолгосрочного планирования. Например, стратегия социально-экономического развития страны до 2020 г., содержащая положения по налоговой политике.

Концепция планирования налоговых доходов представляет собой разновидность стратегии и содержит генеральную цель планирования, методы, а так же ряд задач, выполнение которых будет способствовать ее достижению. Официально утвержденной концепции налогового планирования не существует. Можно лишь отметить, что на законодательном уровне данный процесс регу-

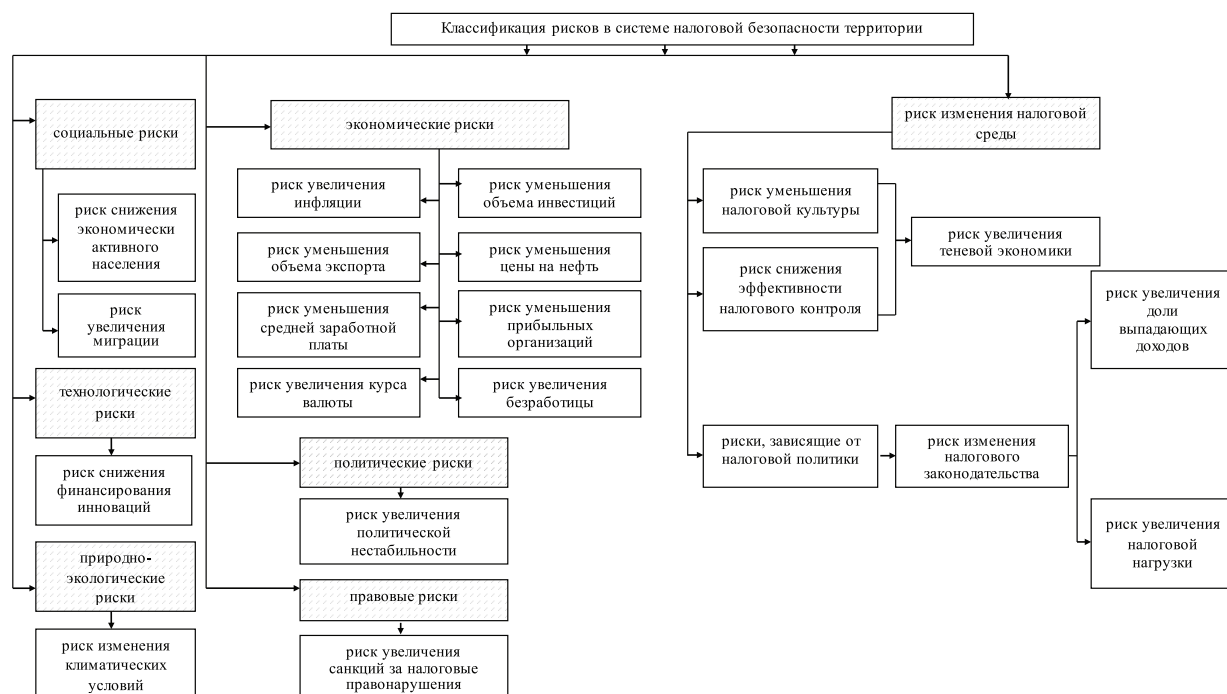


Рисунок 2. Классификация рисков в системе налоговой безопасности территории
 Источник: разработано автором

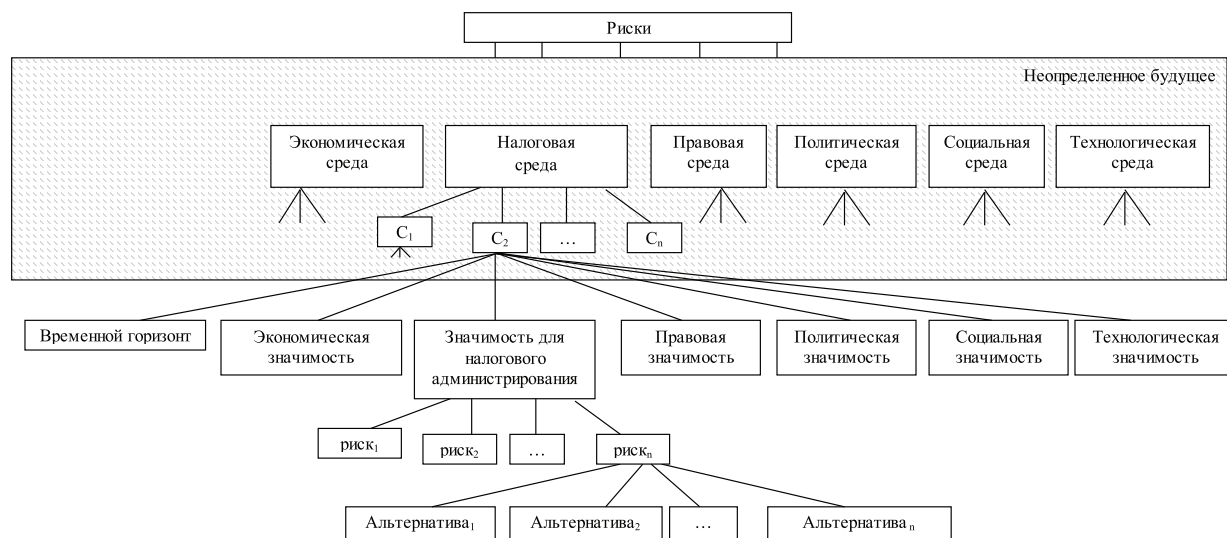


Рисунок 3. Механизм идентификации рисков налоговой безопасности территории
 Источник: разработано автором на основе [1]

лируется Федеральным законом от 20.07.1995 N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально — экономического развития Российской Федерации» и законами субъектов федерации «О межбюджетных отношениях».

План и прогноз выступают результатами деятельности по оперативному (контрольные

задания), краткосрочному (бюджет по налогам) и среднесрочному (бюджет государства, субъекта федерации и т. д.) планированию. Результатом деятельности по определению возможного объема налоговых поступлений и их формализации в официальных документах являются возможные сценарии развития: инерционный, оптимистический и пессимистический.

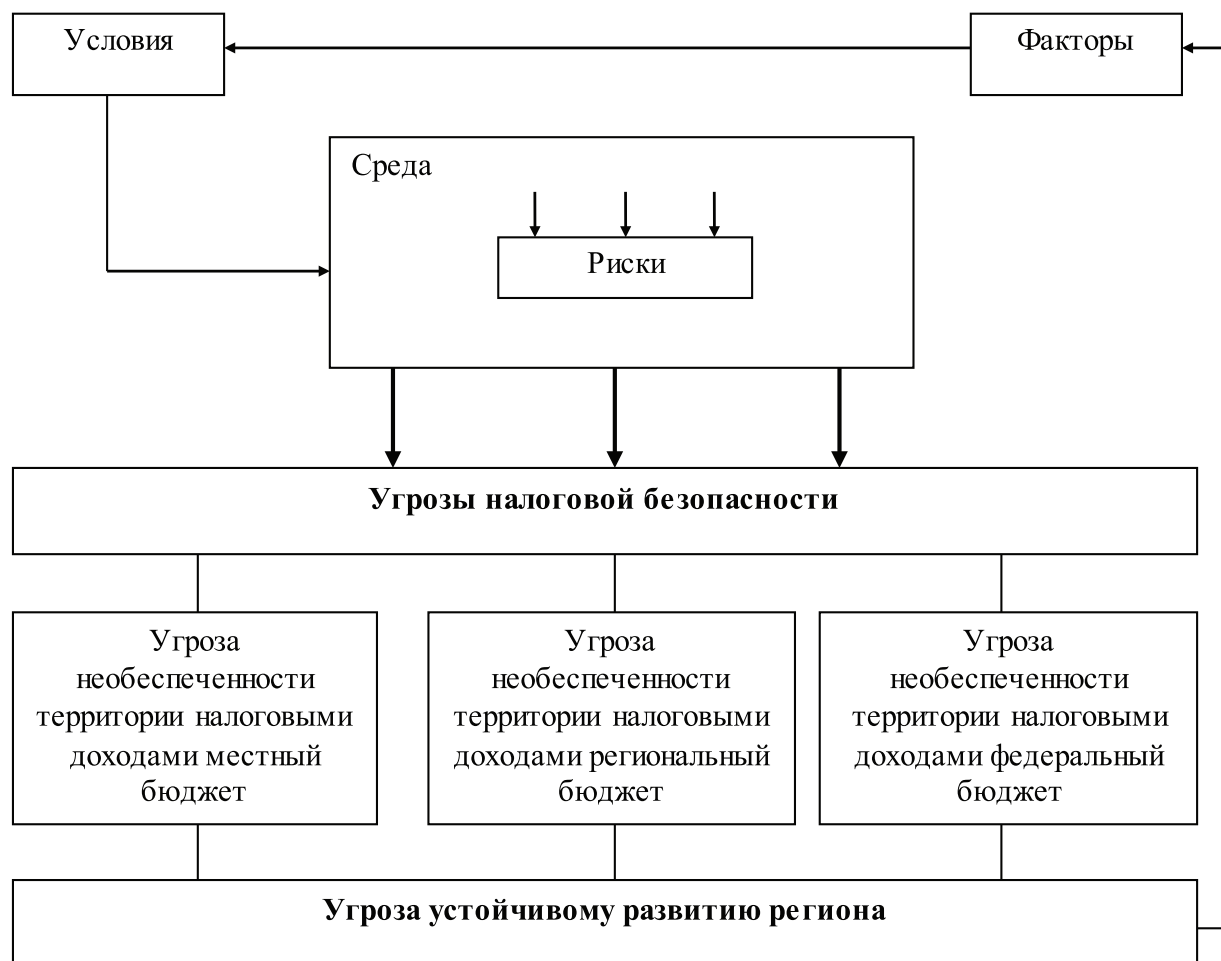


Рисунок 4. Угрозы налоговой безопасности территории

Источник: разработано автором

К целям первого уровня отнесена также оценка налоговой безопасности территории. Под *налоговой безопасностью территории*, на наш взгляд, следует понимать подсистему экономической безопасности, характеризующую такое состояние налоговой системы и налогового потенциала, при которых обеспечивается устойчивое развитие территории. Исследование данной категории предполагает разграничение таких понятий как *угрозы и риски налоговой безопасности*.

Под угрозами налоговой безопасности территории мы понимаем совокупность условий и факторов, создающих опасность важным интересам государства в сфере формирования налогового потенциала. Риски налоговой безопасности представляют собой неопределенности неблагоприятного характера, создающие условия и формирующие

факторы опасности интересам государства и территории.

Классификация рисков приведена на рисунке 2. Следует отметить, что все риски проявляются в определенной среде: экономической, правовой, политической, социальной, технологической и др. Причем вся совокупность рисков имеет взаимосвязанный характер, в связи с чем, данную классификацию можно считать условной, а представленную модель идентификации рисков (рис. 3) – абстрактной.

Следует отметить, что риски, выявляемые в определенной среде, для различных территорий отличаются по степени их влияния на налоговую безопасность. Например, риск уменьшения цены на нефть особо актуален для регионов с большой долей нефтедобывающих организаций, а его наступление свиде-

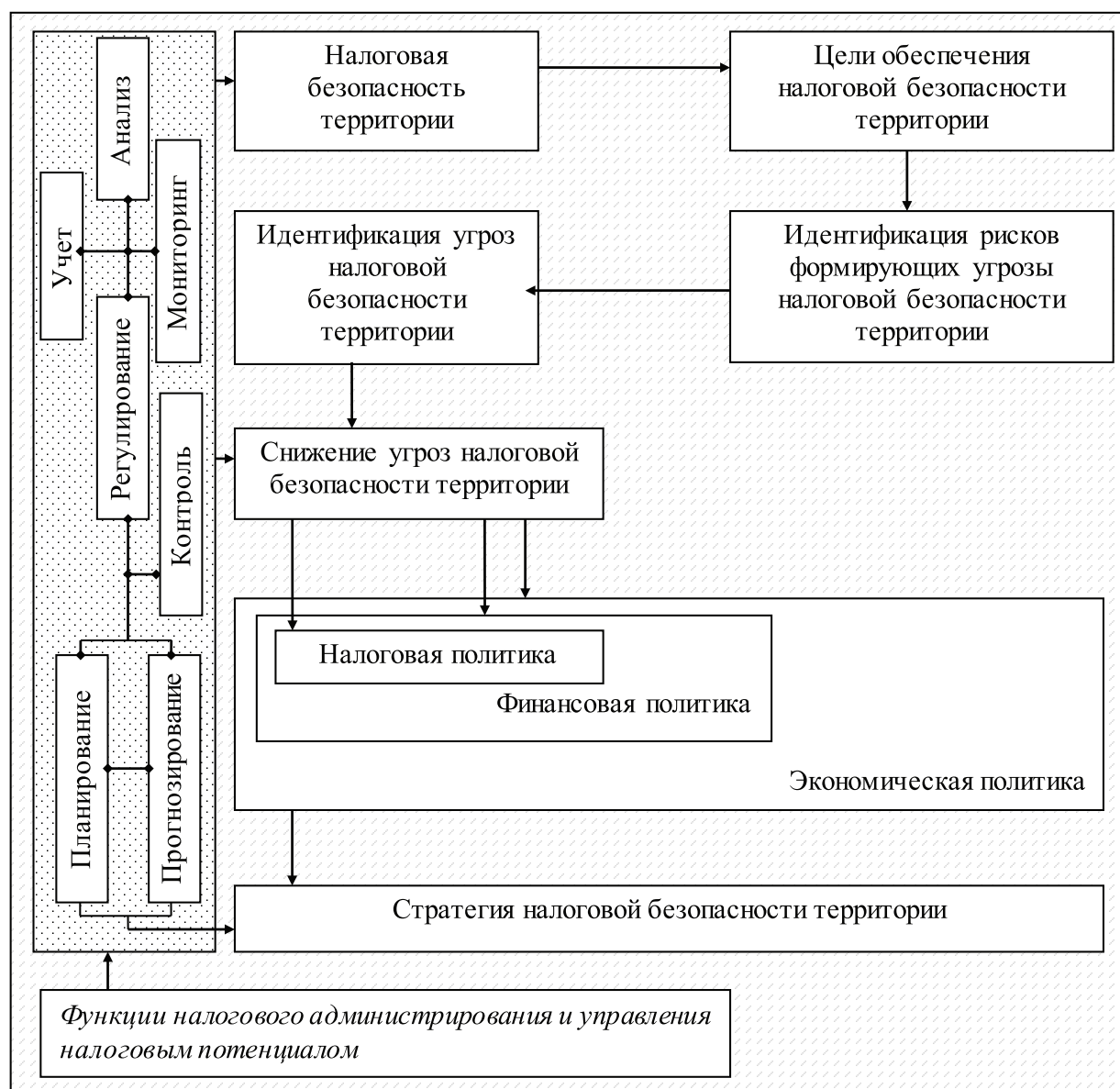


Рисунок 5. Модель обеспечения налоговой безопасности региона.

Источник: разработано автором

тельствует об угрозе необеспеченности регионального бюджета поступлениями налога на прибыль, федерального бюджета — налога на добычу полезных ископаемых.

В регионах с низким природно-ресурсным потенциалом наибольшую опасность составляют социальные риски и риски изменения налоговой среды. Это связано со структурой налоговых доходов: налог на доходы физических лиц, в большинстве случаев, имеет наибольший объем, следовательно, наступление риска снижения экономически активного

населения и средней заработной платы, увеличения миграции ведет к уменьшению налоговых доходов бюджета; риски изменения налоговой среды — оказывают существенное воздействие на объем налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему. Наступление названных рисков позволяет выявить угрозу устойчивому развитию региона.

Идентификация рисков, исследование всех условий и факторов позволяет выделить угрозы налоговой безопасности территории (рис. 4).

Таблица 1. Функции налогового администрирования.

Функция	Характеристика
Планирование и прогнозирование	Обусловлено задачами государственной налоговой политики, ее гибкостью в реальной финансово-хозяйственной среде. Реализуется через формирование налоговых планов (бюджетов) на предстоящий финансовый год; прогнозы на среднесрочную и долгосрочную перспективу; распределение налоговой нагрузки; регулирование взаимосвязей налогового потенциала; и др.
Учет	Рассматривается в двух аспектах: 1.— каждый налоговый орган обязан учитывать свою собственную финансово-хозяйственную деятельность, расход получаемых на содержание средств в пределах смет, утвержденных вышестоящими органами (бухгалтерский (бюджетный) учет); 2.— налоговые органы осуществляют сбор, формирование и систематизацию информации о налогоплательщиках, о поступающих в бюджет налогах и сборах, бухгалтерской и налоговой отчетности, налоговых деклараций и др. (оперативный учет).
Налоговый контроль	Основная цель — контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Основными формами налогового контроля являются проверки: камеральные налоговые проверки, выездные налоговые проверки.
Анализ	Анализ в системе налогового администрирования включает два направления: макроэкономический и микроэкономический анализ. Первое направление рассматривается как совокупность финансово-ориентированных аналитических процедур в рамках макроэкономических задач, т.е. в приложении к стране, региону, сегменту (виду) экономической деятельности. Второе направление – по характеру является внутренним анализом, используемым в системе налоговых органов. Его выполняют специалисты управлений, отделов и служб. Результаты анализа используются для оценки всех видов деятельности налоговых органов. Анализ системы внутренней отчетности, формируемой налоговыми органами, является хорошей информационной базой для принятия решений по улучшению качества оказываемых налоговыми органами государственных услуг.
Налоговое регулирование	Преследует интересы государства в бюджетно-налоговой сфере деятельности, т.е. направлено на максимальное финансовое обеспечение общественных интересов. Формами налогового регулирования являются: система налогового стимулирования; оптимизация налоговых ставок; система налоговых льгот и меры санкционного действия.
Налоговый мониторинг	Специфическая функция, при помощи которой осуществляется информационное обеспечение принятия решений в отношении администрируемых налогов, налогового имущества и налогоплательщиков, результатов их контроля, урегулирования споров, правомерности применения трансфертных цен по сделкам, осуществляемым между взаимозависимыми лицами и др.

Источник: составлено автором на основе [2]

Следует отметить, что снижение угроз налоговой безопасности территории возможно при качественном налоговом администрировании (управлении налоговыми отношениями), эффективной реализации функций: мониторинга, контроля, анализа, регулирования, планирования и прогнозирования. От качества налогового администрирования, которое определяется в целом эффективностью контрольных мероприятий и урегулированием налоговой задолженности, зависит снижение степени неопределенности будущего состояния налоговой системы и налогового потенциала, а также повышение достоверности прогнозов. Та-

кой подход является определяющим при построении модели налоговой безопасности региона (рис. 5). Модель универсальна, может рассматриваться не только применительно к региону, но и к муниципальному образованию.

Характеристика функций налогового администрирования и управления налоговым потенциалом представлена в таблице 1.

Процесс принятия управленческих решений по обеспечению налоговой безопасности территории, на наш взгляд, (рис. 5) должен состоять из следующих этапов:

1.определение целей обеспечения налоговой безопасности территории;

2. идентификация рисков, угроз налоговой безопасности;

3. мониторинг индикатора налоговой безопасности территории– налогового потенциала;

4. снижение угроз налоговой безопасности;

5. создание стратегии налоговой безопасности территории.

При этом особое внимание следует уделить последнему этапу, заключающемся в создании стратегии налоговой безопасности. На наш взгляд, в соответствии с данным документом должны определяться основные направления налоговой политики.

Таким образом, управление налоговым потенциалом, обеспечиваемое посредством реализации функций налогового администрирования (планирования, прогнозирова-

ния, анализа, учета, контроля, мониторинга), способствует выявлению и идентификации рисков, формируемых в системе управления налоговыми отношениями и распространяемых на все экономические процессы. Наступление налоговых рисков тесно связано с угрозами налоговой безопасности региона, к которым отнесены:

1. угроза необеспеченности территории налоговыми доходами федеральный бюджет;

2. угроза необеспеченности территории налоговыми доходами региональный бюджет;

3. угроза необеспеченности территории налоговыми доходами местный бюджет.

Снижение и предотвращение налоговых рисков, которые могут привести к угрозам налоговой безопасности региона является одной из главных задач управления его налоговым потенциалом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Мадера, А. Г. Риски и шансы: Неопределенность, прогнозирование и оценка / А. Г. Мадера. — М.: КРАСАНД, 2014—448 с.
2. Ханафеев Ф. Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология: Монография. — М.: Издательство «Проспект», 2008. — 232 с.
3. Ханафеев Ф. Ф., Мухаметзянова К. Р. Управление налоговым потенциалом в регионе: проблемы и пути решения // Экономика. — 2009. — № 4. — С. 107–120.
4. Тимофеева И. Ю. Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция и методология: дис ... доктора экономических наук: 08 00 05 [Текст] / И Ю Тимофеева-Москва, 2011—435 с
5. Сенчагов В. К. Экономическая безопасность: политика; глобализация, самосохранение и развитие (книга четвертая) / Институт экономики РАН. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2002.
6. Гираев В. К. Региональная налоговая политика в контексте стимулирования инвестиций // Налоги и налогообложение. — 2014. — 2. — С. 124–137. DOI: 10.7256/1812–8688.2014.2.11187.
7. Агузарова Л. А. Налоговый потенциал региона и повышение эффективности планирования налоговых доходов (на материалах РСО-Алания) // Налоги и налогообложение. — 2013. — 11. — С. 818–824. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.11.10054.
8. Шемякина М. С. Налоговые доходы как элемент архитектуры налогового потенциала // Финансы и управление. — 2015. — 1. — С. 11–19. DOI: 10.7256/2409–7802.2015.1.14531. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_14531.html
9. Балаева Д. А., Моргоева А. Х. Налоговое администрирование: взгляд в будущее // Налоги и налогообложение. — 2014. — 2. — С. 174–183. DOI: 10.7256/1812–8688.2014.2.11361.
10. Абдуразакова З. Н. Оценка налогового потенциала регионов в условиях глобального кризиса: пример Узбекистана // Налоги и налогообложение. — 2013. — 6. — С. 420–432. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.6.2439.
11. Гончаренко Л. И. К вопросу о понятийном аппарате налогового администрирования // Налоги и налогообложение. — 2010. — № 2.
12. Гончаренко Л. И. Налоговые риски: теоретический взгляд на содержание понятия и факторы возникновения // Налоги и налогообложение. — 2009. — № 2

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Madera, A. G. Riski i shansy: Neopredelennost', prognozirovanie i otsenka / A. G. Madera. — М.: KRASAND, 2014—448 s.
2. Khanafeev F. F. Analiticheskoe obespechenie upravleniya nalogovym potentsialom regiona: teoriya i metodologiya: Monografiya. — М.: Izdatel'stvo 'Prospekt', 2008. — 232 s.
3. Khanafeev F. F., Mukhametzyanova K. R. Upravlenie nalogovym potentsialom v regione: problemy i puti resheniya // Ekonomika. — 2009. — № .4. — S. 107–120.
4. Timofeeva I. Yu. Nalogovaya bezopasnost' gosudarstva, biznesa i obshchestva: kontseptsiya i metodologiya: dis ... doktora ekonomicheskikh nauk: 08 00 05 ^[Tekst] / I Yu Timofeeva-Moskva, 2011—435 s
5. Senchagov V. K. Ekonomicheskaya bezopasnost': politika; globalizatsiya, samosokhranenie i razvitie (kniga chetvertaya) / Institut ekonomiki RAN. М.: ZAO 'Finstatinform', 2002.
6. Giraev V. K. Regional'naya nalogovaya politika v kontekste stimulirovaniya investitsii // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2014. — 2. — С. 124–137. DOI: 10.7256/1812–8688.2014.2.11187.
7. Aguzarova L. A. Nalogovyi potentsial regiona i povyshenie effektivnosti planirovaniya nalogovykh dokhodov (na materialakh RSO-Alaniya) // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2013. — 11. — С. 818–824. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.11.10054.
8. Shemyakina M. S. Nalogovye dokhody kak element arkhitektoniki nalogovogo potentsiala // Finansy i upravlenie. — 2015. — 1. — С. 11–19. DOI: 10.7256/2409–7802.2015.1.14531. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_14531.html
9. Balaeva D. A., Morgoeva A. Kh. Nalogovoe administrirovanie: vzglyad v budushchee // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2014. — 2. — С. 174–183. DOI: 10.7256/1812–8688.2014.2.11361.
10. Abdurazakova Z. N. Otsenka nalogovogo potentsiala regionov v usloviyakh global'nogo krizisa: primer Uzbekistana // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2013. — 6. — С. 420–432. DOI: 10.7256/1812–8688.2013.6.2439.
11. Goncharenko L. I. K voprosu o ponyatiinom apparate nalogovogo administrirovaniya // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2010. — № 2.
12. Goncharenko L. I. Nalogovye riski: teoreticheskii vzglyad na sodержanie ponyatiya i faktory vozniknoveniya // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2009. — № 2