

УДК 336.22(470)

**НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ****Алиев Б.Х., Мусаева Х.М.***ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», Махачкала, e-mail: fef2004@yandex.ru*

Объектом исследования работы являются вопросы повышения эффективности организации налогового администрирования. В предлагаемой статье рассматриваются меры и дается оценка результатам, реализуемым в Российской Федерации по совершенствованию налогового администрирования. Проведен анализ имеющихся проблем в области процедур камеральных и выездных налоговых проверок. Обоснована необходимость совершенствования организации и условий проведения повторных выездных проверок. Дана оценка региональным аспектам налогового администрирования. Аргументирована необходимость для субъектов налогообложения замены ставки рефинансирования в расчетах сумм пеней за несвоевременную уплату налоговых платежей на средний размер ставок банковского кредита. Освещены причины и раскрыты возможные пути сокращения налоговой задолженности как значимого резерва роста доходов бюджетной системы РФ на современном этапе. Обоснована необходимость введения корректирующих инфляционных коэффициентов, а также дифференцированных поправочных коэффициентов в зависимости от объемов бизнеса при применении налоговых санкций и пени к хозяйствующим субъектам. Аргументирована необходимость создания отдела предпроверочного анализа в налоговых инспекциях, целесообразность перехода к бесконтактным способам приема отчетности и реализации принципа самоначисления налогов, что позволит в значительной степени повысить эффективность организации налогового контроля как ключевого элемента системы налогового администрирования.

Ключевые слова: налоговое законодательство, налоговое администрирование, дорожная карта, налоговый контроль, налоговый орган, фирмы-однодневки, налоговые проверки, налоговая задолженность

**TAX ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION:
ORGANIZATION AND POSSIBLE WAYS TO IMPROVE****Aliiev B.Kh., Musaeva Kh.M.***Dagestan State University, Makhachkala, e-mail: fef2004@yandex.ru*

The object of research work are the issues of increasing the effectiveness of the organization of tax administration. The proposed article examines the measures and provides an assessment of the results implemented in the Russian Federation to improve tax administration. The analysis of existing problems in the field of procedures for desk and field tax inspections was carried out. The necessity of improving the organization and conditions for conducting repeated exit checks is substantiated. The regional aspects of tax administration are disclosed and evaluated. The necessity for subjects of taxation to replace the refinancing rate in calculating the amount of penalties for the late payment of tax payments for the average size of the rates of bank credit was documented. The reasons are exposed and possible ways of reducing the tax debt as a significant reserve of growth in the revenues of the budgetary system at the present stage of the Russian Federation are disclosed. The need to introduce corrective inflationary coefficients, as well as differentiated legal coefficients depending on the volume of business when applying tax sanctions and penalties to business entities, is justified. The necessity of creating a department for pre-testing analysis in tax inspections, expediency of transition to non-contact methods of reporting and implementation of the principle of self-assessment of taxes, which will significantly improve the effectiveness of the organization of tax control as a key element of the tax administration system

Keywords: tax administration, tax legislation, road map, tax authority, tax control, one-day firms, tax audits, tax debt

На современном этапе развития экономики Российской Федерации, при относительно низких ценах на энергоносители и в условиях действия антироссийских санкций растет значимость мер, направленных на увеличение доходов бюджетной системы. Основным источником роста на налоговых доходов бюджета могут стать усилия государства в области налогового маневра, совершенствования норм и правил исчисления и уплаты отдельных налогов (не меняя при этом налоговую нагрузку), принятие мер по повышению эффективности процесса налогового администрирования. Правительство Российской Федерации заинтересовано в создании такого механизма

налогового администрирования, который способствовал бы не только устойчивому формированию доходов бюджета, но и выявлял бы и устранял предпосылки уклонения от уплаты налогов.

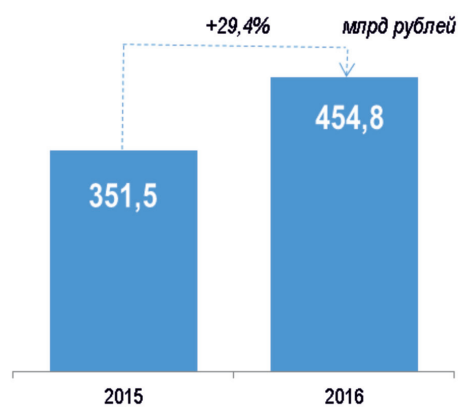
Правительство РФ в последние годы целенаправленно реализует комплекс мер по повышению качества налогового администрирования. Утвержден проект и начался процесс реализации дорожной карты «Совершенствование налогового администрирования». В отдельный раздел в дорожной карте выделены наиболее значимые и актуальные вопросы. К примеру, второй раздел дорожной карты посвящен совершенствованию российского налогового администри-

рования и называется «Взаимодействие налоговых органов с налогоплательщиками». Включение такого раздела в дорожную карту является доказательством наличия проблем во взаимоотношениях налоговых органов и налогоплательщиков и признания анализируемых проблем на государственном уровне [1, с. 49].

С 1.01.2015 г. понятие «взаимодействие» стало применяться не только в дорожной карте, но и в главе 14.7э «Налоговый мониторинг. Регламент информационного взаимодействия» Налогового кодекса. Это стало признанием факта, что налоговое администрирование – не только взаимодействие, но и властные отношения.

В современных условиях совершенствование «налогового администрирования» нацелено, с одной стороны, на выявление незаконных схем ухода от уплаты налогов и их пресечение, а также на соблюдение законодательства о налогах и сборах, с другой стороны, на конструктивное взаимодействие с налогоплательщиками, на создание прозрачных и понятных налоговых процедур» [2, с. 4].

Как показывает опыт, «обновленные подходы в работе налоговых органов позволили изменить концепцию налогового контроля. Речь идет о повышении качества контрольных мероприятий за счет все большего использования современных технологий, информационные ресурсы, которыми располагают налоговые и иные контрольные органы, способствуют проведению больших объемов аналитической работы. Деятельность налоговых органов сегодня все активнее осуществляется при помощи применения программного обеспечения для оценки налоговой нагрузки, расчета налоговых рисков и финансового состояния отраслей экономики на основе среднеотраслевых индикаторов» [3, с. 101].



Сравнительные данные о доначислениях по результатам налоговых проверок ФНС России за 2015–2016 гг. [4]

Реализация риско-ориентированного подхода в деятельности налоговых администраторов позволила в значительной степени повысить эффективность проведения выездных налоговых проверок при снижении количества их как в целом по РФ, так и в большинстве регионов России. Так, данные рисунка демонстрируют, что в 2016 г. по результатам административной работы ФНС России сумма дополнительных начисленных платежей составила 454,8 млрд руб. Это на 103,3 млрд руб., или 29,4%, больше налоговых начислений, чем в 2015 г. Изменены также подходы к планированию выездных налоговых проверок. «Отбор налогоплательщиков, с наибольшими рисками ухода от уплаты налогов и включение их в планы проведения выездных проверок, позволили обеспечить рост эффективности одной выездной налоговой проверки с 8,9 млн руб. в 2015 г. до 13,7 млн руб. в 2016 г. (на 4,8 млн руб., или в 1,5 раза) при сокращении количества выездных налоговых проверок (с 30,7 тыс. в 2015 г. до 26,0 тыс. в 2016 г.)» [4].

По данным аналитической записки «О поступлении налоговых платежей, задолженности по ним и деятельности УФНС России Республике Дагестан за 2016 г.» за анализируемый 2016 г. с территории Республики Дагестан было собрано и перечислено в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов на сумму 31767,9 млн руб., с темпом роста 115,5% или на 4252,2 млн руб. больше, чем за 2015 г. (по СКФО – 115,7%). Поступления в бюджетную систему РФ от Республики Дагестан основных видов налогов (налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, имущественные налоги, акцизы, налог за пользование природными ресурсами) в общем объеме поступлений за 2016 г. составили 94,7%, что на 0,2% выше аналогичного показателя 2015 г. [5].

В течение 2016 г. налоговыми органами Республики Дагестан проводилась работа по выполнению задач и функций, возложенных на них в сфере учета налогоплательщиков, государственной регистрации индивидуальных предпринимателей, государственной регистрации юридических лиц и ведения единых государственных реестров налогоплательщиков. Всего за 2016 г. «было зарегистрировано 1996 вновь созданных юридических лиц (2015 г. – 1696), прекратило деятельность – 853 предприятий и организаций (2015 г. – 1131), в том числе в связи с добровольной ликвидацией – 311» [5].

Количество проводившихся выездных налоговых проверок за 2016 г. в Республике Дагестан, как и целом по Российской Федерации, снизилось, но при этом несколько возросла их эффективность. Так, если в 2015 г. по отчетным данным УФНС России по Республике Дагестан было проведено 2298 выездных налоговых проверок, то к 2016 г. этот показатель составил 1427, что на 38% меньше аналогичного показателя за 2015 г. Однако, учитывая масштабность проблем собираемости налогов в регионе, обусловленных в значительной степени высоким уровнем теневой составляющей экономики (по различным оценкам масштабы его в регионе колеблются от 40 до 70%, что почти в 2 раза превышает среднероссийские показатели) и высоким уровнем уклонения от уплаты налогов, данный рост эффективности выездных проверок представляется весьма недостаточным.

Одной из самых актуальных проблем в процессе налогового администрирования в РФ считается контроль фирм-однодневок. Целью их создания считается уход от уплаты налоговых платежей [6, с. 211]. Фирмы-однодневки используются при таких нарушениях налогового законодательства, как «незаконное возмещение налога на добавленную стоимость из бюджета, сокрытие объектов налогообложения, обналичивание денежных средств» [7, с. 16]. Следует отметить, что в последние годы (2015–2017 гг.), в Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий, направленных на борьбу с фирмами-однодневками. В частности:

- с 1.01.2016 г. нотариусы обязаны по запросу налоговых администраторов представлять сведения о совершенных нотариальных действиях;

- с 31.03.2015 г. за предоставление в единый государственный реестр юридических лиц сведений о подставных лицах Уголовным кодексом РФ предусмотрена уголовная ответственность;

- в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях учредители юридических лиц приравнены к должностным лицам, для них установлена соответствующая ответственность;

- с 1.01.2016 г. хозяйствующих субъектов обязали предоставлять в налоговые органы по месту регистрации заявление в случае изменения адреса местонахождения [8, с. 148].

На период 2018–2019 гг. запланирован комплекс мероприятий в области совершенствования налогового администрирования, в том числе по усилению противодействия при злоупотреблении нормами законодательства о налогах и сборах в целях ухода от уплаты налогов. Однако, несмотря на

очевидные позитивные тенденции, следует отметить, что сохраняются и отдельные нерешенные проблемы в области повышения эффективности налогового администрирования, существенно снижающие налоговый потенциал, увеличивающие издержки проведения налоговых проверок и усложняющие процедуры поступления налоговых доходов в бюджет государства.

Анализируя механизм исчисления и уплаты налогов, необходимо отметить ряд проблем в этой сфере. В частности, согласно действующему налоговому законодательству, пеня начисляется за каждый день неуплаты налога. Его размер составляет 1/300 ставки рефинансирования Банка России. Ставка рефинансирования ЦБ до 1 января 2016 г. имела собственное значение, а с 01.01.2016 ее значение приравнивается к значению ключевой процентной ставки, что стимулирует налогоплательщика к неуплате налогов вместо получения кредита для погашения задолженности. В связи с возникающей негативной ситуацией, на наш взгляд, целесообразно заменить в расчетах сумм пени за просрочку налоговых платежей, ставку рефинансирования на ставку банковского кредита, предусмотренного для предпринимателей.

Одно из важнейших налоговых резервов пополнения доходов бюджета – реализация эффективных мер по взысканию налоговой задолженности. Совокупная задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемых в Пенсионный фонд РФ, «по состоянию на 1 января 2017 г. составила 1 402,1 млрд руб. и за период с начала 2016 г. выросла на 246,9 млрд руб., или на 21,4%. При этом по данным ФНС России в 2016 г. наблюдался рост задолженности в 71 Управлениях ФНС России по субъектам РФ и 3 межрегиональных инспекциях ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, том числе в УФНС России: по городу Москве – на 74,6 млрд руб. (или на 27,3%)» [4]. По данным отчетным данным УФНС России по Республике Дагестан задолженность в регионе по платежам в бюджетную систему на 1.01.2017 г. составила 8989,8 млн руб., в том числе недоимка – 4013,1 млн руб.

Сохранение значительных объемов налоговых задолженностей перед бюджетной системой Российской Федерации, во многом объясняется общими макроэкономическими проблемами (в том числе низкой платежеспособностью ряда хозяйствующих

субъектов и низким уровнем доходов населения, требующими комплексного подхода для снижения масштабов. Но при этом роль необходимости повышения эффективности реализации процедур взыскания налоговой задолженности также нельзя недооценивать.

Взыскание налоговой задолженности включает в себя процедуры, предусмотренные соответствующими статьями Налогового кодекса РФ, при этом они весьма затратные, что в свою очередь дает возможность недобросовестному признать налоговую задолженность невозможной ко взысканию в связи с банкротством хозяйствующего субъекта.

Данную конфликтную ситуацию можно разрешить путем установления тесных взаимоотношений налоговых и правоохранительных органов, усиления межведомственного взаимодействия. В качестве решения проблем межведомственного взаимодействия различных структур, отдельные специалисты (точку зрения которых мы тоже разделяем) предлагают «создать единую всероссийскую базу органов, способствующей качественному и оперативному обмену соответствующей информацией» [9, с. 56].

Ряд проблем вызваны тем, что у органов налогового администрирования нет необходимой гибкости. «Инфляционная составляющая, изменение экономической ситуации в связи с введением международных санкций привели к снижению экономической эффективности от воздействия твердых санкций. Отсутствие обратной связи, позволяющей корректировать размер санкций в зависимости от экономической конъюнктуры, является свидетельством неэффективного реагирования налогового администрирования на динамику существующих экономических процессов» [10, с. 18]. Установление поправочных дифференцированных коэффициентов в зависимости от объемов бизнеса налогоплательщика и уровня инфляции могут стать решением этой проблемы.

В Российской Федерации сохраняются отдельные проблемы законодательного регулирования основной формы контроля – налоговых проверок.

Одним из проблемных вопросов налогового администрирования является повторная налоговая проверка и порядок ее проведения. Как известно, основными формами налогового контроля, согласно ст. 88 и 89 НК РФ, являются выездная и камеральная налоговые проверки. В соответствии со ст. 89 Налогового кодекса РФ, под повторной выездной проверкой понимается проверка, проводимая за тот же отчетный

период по ранее проверенным налогам независимо от срока проведения предыдущей проверки. К сожалению, в действующем в Российской Федерации налоговом законодательстве не раскрываются конкретные основания для проведения повторных проверок, что часто создает предпосылки для возможных злоупотреблений налоговых администраторов в части соблюдения ограничений по количеству выездных проверок. В этой связи в действующем законодательстве (Налоговом кодексе РФ) необходимо четко регламентировать и прописать условия проведения повторных выездных проверок.

В настоящее время «информационной базой по налоговым проверкам, используемой налоговыми органами, является в основном внутренняя информация. Внешней информацией в основном пользуются при проведении проверочных мероприятий по определенным налогоплательщикам» [11, с. 100]. Для дальнейшего повышения эффективности налоговых проверок в структуре налоговых органов Российской Федерации целесообразно функционирование специального отдела предпроверочного анализа.

Как показывает практика проведения исследований, «на сегодняшний день процесс проведения камеральных проверок полностью автоматизирован, а процедура подготовки планирования и сопровождения выездной налоговой проверки не автоматизирована, что значительно повышает трудоемкость и увеличивает длительность проведения налоговых проверок» [12, с. 7].

В связи с вышеизложенным, своевременным и актуальным в современных условиях для Российской Федерации является бесконтактный способ приема отчетности и принцип самоначисления налогов (весьма успешно реализуется в США, а также во многих странах Евросоюза, а из стран постсоветского пространства – в Казахстане). Внедрение информационных технологий, которые полностью автоматизируют процесс организации как выездных, так и камеральных налоговых проверок значительно увеличит оперативность и качество их проведения, повысит результативность и достоверность выбора объектов углубленного контроля.

Реализация сформулированного выше подхода будет способствовать повышению точности и оперативности добавления выходной информации, в информационную базу данных выездных офисов. В случае перехода к системе автоматизации выездного налогового контроля фискальные органы получат возможность посредством компьютерной программы контролировать точность и достоверность составления налоговых деклараций, определять возможную

налоговую базу контролируемого субъекта налогообложения посредством не только прямых методов, но и косвенных. Это позволило бы уменьшить трудоемкость операций по изучению документов налогоплательщиков и существенно снизило бы риск погрешностей воздействия субъективного фактора.

Дальнейшее совершенствование процедур организации налогового администрирования предотвратит возможность ухода от уплаты налогов, что приведет к лучшей собираемости налогов и восполнению недополученных государством доходов для своевременного финансирования бюджетных расходов. Меры по совершенствованию налогового администрирования должны проводиться в сочетании с мероприятиями, направленными на создание комфортных условий для уплаты налоговых платежей, достижению большей согласованности интересов государства и налогоплательщиков в процессе налогообложения, а также мерами, направленными на обеспечение устойчивого роста производства как ключевого резерва роста налогового потенциала государства и ее территориальных образований.

Список литературы

1. Варнавский А.В. Налоговое администрирование: конфронтация или взаимодействие? // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 1. С. 144–150.

2. Мишустин М. Мы начинаем управлять поведением налогоплательщиков // Коммерсант. 2015. № 11 (20 ноября). С. 4–5.

3. Мусаева Х.М. Налоговое администрирование в контексте становления и развития налоговой системы Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2017. № 7 (84). С. 69–73.

4. Итоги работы ФНС России за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://investaudit.ru/o-kompanii/novosti/6435/> (дата обращения: 15.09.2018).

5. Аналитическая записка «О поступлении налоговых платежей, задолженности по ним и деятельности УФНС России по Республике Дагестан за 2016 г.» // Управление Федеральной налоговой службы по Республике Дагестан. Махачкала, 2016. С. 3.

6. Гоголев А.М. Современное состояние и проблемы развития налогового администрирования // Публичное и частное право. 2014. № 3. С. 211–216.

7. Алиев Б.Х. Налоговая система: понятие, структура и параметры // Налоги. 2008. № 3. С. 16–18.

8. Козлов П.А., Кашинина М.В. Актуальные проблемы налогового администрирования в России // Вестник Финансового университета. 2016. № 4 (94). С. 146–149.

9. Фетисов П.С. Проблемы налогового администрирования в ходе проведения выездных налоговых проверок // Инновационное развитие экономики. 2015. № 3 (27). С. 56–59.

10. Гусейнова Г.М. Актуальные проблемы налогового администрирования // Налоги и финансы. 2012. № 3. С. 16–18.

11. Рябко С.А., Тишкевич И.В. Разработка инструментов анализа эффективности администрирования налогов на уровне региона // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 2–8. С. 100–102.

12. Ефремова Т.А. Повышение результативности налогового контроля: автореф. дис. ... экон. наук: 08.00.10. Саранск, 2009. 41 с.