

НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РФ: СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Совершенствование налогового администрирования представляет собой одну из первоочередных задач налоговой политики РФ на современном этапе и на среднесрочную перспективу. Качество налогового администрирования определяет эффективность налоговой системы страны, ее фискальную отдачу. Сущность налогового администрирования еще не раскрыта в полном объеме. Множество точек зрения по поводу определения налогового администрирования и существующие противоречия при его осуществлении побуждают вновь возвращаться к данной теме.

Ключевые слова: налоговое администрирование; налоговая политика; налоговая система.

В последние пять лет налоговая система РФ проходит очередной этап реформирования, и этот этап ставит уже иные цели и задачи по сравнению с предыдущими. Если в первые годы становления и функционирования налоговой системы первоочередными целями являлись становление упорядоченного налогового законодательства и снижение налоговой нагрузки, то на современном этапе происходит изменение целевых ориентиров в сторону качественного улучшения, повышения эффективности налоговой системы.

Впервые вопрос о налоговом администрировании, как основной цели налоговой политики на ближайшую перспективу был затронут в бюджетном послании на 2004 г., где говорится о совершенствовании налогового администрирования как первоочередной цели налоговой политики РФ. К 2004 г. период кардинальных изменений подходил к завершению. Первоочередной целью являлось сохранение стабильности налоговой системы как фактора легализации бизнеса и увеличения массы налоговых платежей. Усилия по реформированию налоговой системы должны быть направлены на повышение ясности законодательства. «Важным направлением налоговой политики станут меры по повышению уровня налогового администрирования, в том числе на основе внедрения информационных технологий. Совершенствование налогового администрирования не только является потенциальным резервом для дальнейшего снижения налогового бремени, но и необходимо в целях обеспечения равенства конкурентного режима для добросовестных налогоплательщиков» [1].

Экономисты и различные специалисты в области налогообложения до сих пор сходятся во мнении, что общего, точного определения понятию «налоговое администрирование» нет. А.В. Угрюмова пишет: «В настоящее время термин “налоговое администрирование” применяется бессистемно, отсутствует единое понимание его содержания» [2]. Термин «налоговое администрирование» не прописан ни в одном законодательном акте. Более того, долгое время законодатель пытался избежать использования в федеральных законах данного термина, однако в 2006 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования». Кроме того, данное понятие широко используется в направлениях налоговой и таможенно-тарифной политики, начиная с 2007 г.

Вместе с тем, исходя из контекста документов, в которых встречается данный термин, многие авторы

склонны определять налоговое администрирование как деятельность налоговых органов. В связи с этим некоторые авторы налоговое администрирование подменяют понятием «налоговый контроль». По мнению Л.Я. Абрамчик, налоговое администрирование можно рассматривать как своеобразный механизм управления в налоговой сфере. При этом в узком смысле налоговое администрирование автор определяет как повседневную деятельность налоговых органов и их должностных лиц, обеспечивающую своевременную и полную уплату налогоплательщиками в бюджеты налогов, сборов и иных обязательных платежей [3].

Необходимо отметить, что сами законодатели и исполнительные органы власти определяют налоговое администрирование именно как целенаправленную деятельность исполнительных органов власти в отношении всех мероприятий, связанных с осуществлением налогового контроля, включая учет и регистрацию налогоплательщиков, предоставление налоговых льгот, проведение проверок и т.д.

Налоговое администрирование – категория сложная и многоплановая. Ее можно представить в нескольких аспектах. В данной работе предлагается рассматривать налоговое администрирование в трех аспектах:

- 1) юридическом.
- 2) управленческом.
- 3) финансовом.

Налоговое администрирование в юридическом аспекте есть деятельность органов власти по поводу контроля за исполнение налогового законодательства и привлечение к ответственности за налоговые правонарушения.

Налоговое администрирование в управленческом аспекте представляет собой процесс управления, связанный с осуществлением налогового контроля.

Налоговое администрирование в финансовом аспекте – это деятельность государственных органов власти по обеспечению полноты сбора налоговых платежей в государственный бюджет.

Таким образом, объединив все аспекты, можно определить, что налоговое администрирование есть целенаправленные действия государственных уполномоченных органов по управлению налоговым процессом в рамках существующей государственной финансово-экономической политики между участниками налоговых правоотношений, включающими функции по сбору налогов, налоговому контролю и привлечению к ответственности за налоговые правонарушения виновных лиц, учета и работы с налогоплательщиками.

Налоговое администрирование как подсистема управления налоговым процессом в стране несомненно

должно подчиняться определенным правилам, которые по существу совпадают с общими правилами (принципами) налогообложения. Тем не менее разные авторы выражают свою точку зрения относительно принципов налогового администрирования.

С точки зрения автора в данной работе можно определить следующие принципы налогового администрирования:

1. Принцип законности. Данный принцип означает, что налоговое администрирование, являясь подсистемой управления налоговой системы, должно подчиняться в своей деятельности установленному налоговому и финансовому законодательству страны. Контрольные мероприятия, проводимые в рамках налогового администрирования, должны проводиться исключительно в установленных законом правилах.

2. Принцип объективности. При проведении мероприятий налогового администрирования со стороны налоговых органов как субъекта налогового администрирования, обладающего, несомненно, властными полномочиями, требуется обеспечение неприменения дискриминационных мер, предвзятости в отношении налогоплательщиков, уважения чести и достоинства, обеспечение прав налогоплательщиков.

3. Принцип единства. Предполагает единство применяемых приемов, методов и инструментов налогового администрирования на всей территории РФ.

4. Принцип эффективности. Результаты налогового администрирования в абсолютной денежной и относительной оценке (например, собираемость налогов в бюджет) должны быть выше затрат на его проведение. Кроме того, эффективность налогового администрирования проявляется в результативности налоговых проверок (особенно выездных), взыскания и урегулирования налоговой задолженности. С точки зрения ФНС данные показатели являются индикаторами налогового администрирования.

Несовершенство налогового администрирования, «болевы» точки при осуществлении налогового контроля, проблемы налогового законодательства часто обсуждаются авторами – специалистами в области налогообложения, органами власти и налогоплательщиками. Если проанализировать точки зрения авторов по поводу проблем в области налогового администрирования, то данные проблемы можно сгруппировать следующим образом.

1. Проблемы правового характера. Налоговое администрирование прежде всего нацелено на соблюдение налогового законодательства всеми участниками налогового процесса. Но проблема здесь кроется в том, что налоговое законодательство РФ, во первых, слишком неустойчиво, во вторых, запутанно и противоречит в определенной части экономическим реалиям. В третьих, налоговое законодательство РФ, а точнее, вносимые в него изменения часто подвержены субъективным причинам. Как отмечают О.В. Врублевская и М.В. Романовский, «принятие каждого налогового закона в Государственной Думе сопровождается серьезной закулисной борьбой и лоббированием интересов отдельных отраслевых комплексов и социальных групп». Кроме того, налоговое законодательство РФ содержит несколько неурегулированных моментов, которые при-

водят к созданию новых и использованию уже хорошо известных и налоговым органам и всем налогоплательщикам налоговых схем. Одной из распространенных в настоящее время является зарплатная схема, позволяющая «уводить» доходы от обложения ЕСН. При этом на законодательном уровне предусмотрена система санкций за неполную уплату налога, но доказать, что в какой то конкретной организации заработная плата выплачивается в конвертах практически невозможно. Слабые стороны также содержит процедура администрирования НДФЛ в отношении доходов физических лиц при сдаче имущества в аренду.

2. Проблемы организационного характера. Как уже было отмечено ранее, налоговое администрирование по сути есть практическая деятельность налоговых органов. Для качественного исполнения функции администрирования налогов в современных экономических условиях необходимо сочетание нескольких факторов:

- наличие высококвалифицированных специалистов в налоговых органах;

- наличие новых технологий (программных продуктов) для осуществления многих функций в электронном виде для упрощения многих процедур как для работников налоговых органов, так и для налогоплательщиков;

- скоординированная работа уполномоченных ведомств по обмену данными с налоговыми органами.

В отношении двух последних перечисленных факторов существуют серьезные проблемы, хотя в последние два года ситуация существенно изменилась. Что касается внедрения и использования информационных технологий при проведении администрирования, то данные процедуры проводятся на хорошем уровне. Налоговые инспекции устанавливают программные продукты, создают единые базы данных, широко стал использоваться сайт ФНС для работы с налогоплательщиками. Как отмечается в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности ФНС РФ за 2009–2011 гг., необходимо в дальнейшем совершенствовать формы и методы оказания информационных услуг налогоплательщикам, а также совершенствование действующих и создание новых услуг налогоплательщикам (развитие вариантной системы формирования в электронно-цифровом виде и представления в налоговые органы деклараций и других документов, а также системы их приема и обработки, внедрение технологий организации доступа налогоплательщика к персонализированным данным, содержащимся в информационных ресурсах налоговых органов с использованием Интернет-технологий и др.) [4].

В настоящее время существуют пробелы при осуществлении обмена данными между государственными органами и налоговыми инспекциями. Так, происходят сбои или задержки при передаче данных с органов внутренних дел (паспортных столов, миграционной службы, ГИБДД) в налоговые органы, в результате чего налогоплательщики несколько лет могут получить уведомления об уплате транспортного налога на проданный автомобиль или квитанцию не на свое имя или не по месту жительства.

3. Проблемы социально-психологического характера. В России конфронтация интересов фискальных ор-

ганов и экономических субъектов очень велика. Налоговая культура в России всегда была и остается крайне низкой. Проблемы социально-психологического характера складываются из сочетания следующих факторов:

- менталитет российского налогоплательщика, который направлен прежде всего на сокрытие доходов и минимизацию налогов;
- экономическая неграмотность налогоплательщиков;
- недоверие налогоплательщиков к налоговым органам, часто вследствие неправильного поведения последних. Не секрет, что должностные лица налоговых служб при осуществлении проверок или просто при взаимодействии с налогоплательщиками позволяют себе проявление грубости, негативизма, подозрительности, предвзятости в отношении налогоплательщиков.

Кроме того, расцветшая коррупция в органах налогового контроля лишь усугубляет ситуацию.

В настоящее время Министерство финансов совместно с ФНС определяет стратегической целью налоговой политики формирование и функционирование эффективной налоговой системы. При этом определяется своеобразное «дерево целей» исходя из теории менеджмента: определяется стратегическая цель, тактические задачи и конкретные мероприятия. Исходя из данных ДРОНД Министерства финансов на 2010–2012 гг., для достижения стратегической цели большая ответственность возложена на ФНС и территориальные органы, причем большинство задач и мероприятий связаны с совершенствованием налогового администрирования. Система данных мероприятий представлена на рис. 1.

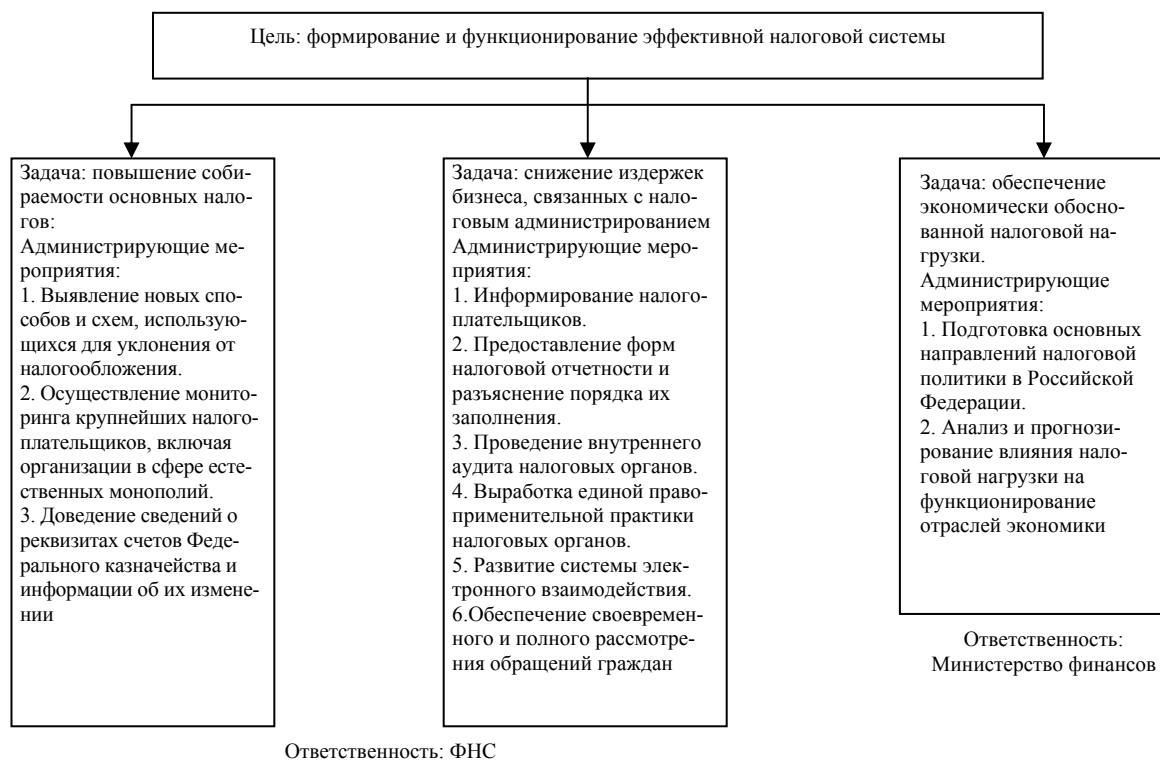


Рис. 1. Задачи и мероприятия по достижению главной цели налоговой политики РФ

Несомненно, главными приоритетами налогового администрирования должны стать выявление и предотвра-

щение использования налоговых схем, определение жестких мер ответственности за уклонение от уплаты налогов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 году»*. Режим доступа: <http://www.government.ru/content/>
2. *Узрюмова А.В.* К вопросу о содержании понятий «налоговое администрирование» и «администрирование налога» // Вестник финансовой академии. 2008. № 4.
3. *Абрамчик Л.Я.* Налоговое администрирование в системе финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 4.
4. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФНС РФ на 2009–2011 гг.* Режим доступа: www.minfin.ru

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 5 сентября 2009 г.