

УДК 336.225.641

Н. В. Юрченкова

НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В современных условиях восстановления экономики после глобального финансово-экономического кризиса проблема формирования доходной базы бюджетной системы Российской Федерации является крайне важной. На основе проведенного анализа налоговой задолженности разработаны меры по повышению эффективности налогового администрирования, способствующие устойчивому развитию экономики и пополнению бюджетов различных уровней.

Ключевые слова: кризис, налоговое администрирование, налоговая задолженность, регулирование, налоговая система.

1. Введение

В кризисный период произошло существенное снижение налоговых поступлений, особенно в доходной части региональных и местных бюджетов Российской Федерации. Проблема повышения эффективности налоговой системы, способствующей устойчивому развитию экономики, в настоящее время занимает особое место в экономической науке и практике.

2. Влияние финансово-экономического кризиса на налоговые доходы

Успешность мобилизации налоговых доходов зависит от способности налоговой системы обеспечить своевременность и полноту поступления налоговых платежей в бюджетную систему страны, а снисходительное отношение к выполнению налоговых обязательств [1. Т1. С.50], как отчетливо показала мировая практика, отрицательно сказывается как на бюджетной системе, так и на экономике в целом. Финансовая независимость государства обеспечивается в первую очередь за счет устойчивого прироста поступлений в бюджет, по-

зволяющих покрывать расходные обязательства, поэтому сокращение налоговых поступлений рассматривают как угрозу финансовой безопасности.

Последствия финансового и экономического кризиса глубоко отразились на поступлениях бюджетов всех стран-членов Европейского союза. Приняв широкий пакет антикризисных налоговых мер за период 2008–2010 годов, акцент налоговой политики в нескольких государствах-членах теперь ясно переносится на очень насущную проблему – консолидации публичных финансов. В финансовых отношениях ответственных стран ЕС, таких как Испания, лишние сберегательные ресурсы оказались сконцентрированы в частном секторе и часто инвестировались в высокодоходные ипотечные кредиты, позднее ставшие «пузырями», как только начали появляться первые неплательщики и стоимость недвижимости стала падать. Разрыв этих «пузырей» создал угрозу банкротства для банков, а вызванная неплатежами рецессия, крах кредитных институтов и финансовая нестабильность подорвали и экспортные операции, что привело к взрыву бюджетных дефицитов и к полноценному финансовому кризису.

В финансовых отношениях расточительных стран ЕС, таких как Греция, цепь событий была несколько короче. Здесь лишние сбережения были, главным образом, заимствованы правительством, непосредственно приводя к финансовому кризису. Рост долгов приобрел катастрофические пропорции после финансового кризиса 2008 года, и как следствие спад привел к решительным сокращениям частных расходов и автоматическому захвату правительством избыточных сберегательных ресурсов.

Глобальная финансовая катастрофа и долговой кризис еврозоны пролили свет на проблемы регулирования международной политики, в частности проблемы управляемости потоков международных финансов, связанные с неустойчивостью в объединенных экономических системах [2. Т. 1. С. 1–4].

Налоговое законодательство РФ совершенствуется, упрощены процедуры уплаты налогов, но, несмотря на это, налоговая задолженность продолжает накапливаться, а уровень собираемости налогов, как известно, один из ключевых показателей эффективности налоговой системы.

3. Анализ налоговой задолженности в разрезе субъектов РФ

По состоянию на декабрь 2011 г. сумма задолженности по налогам и сборам составила 692,58 млрд руб., при этом половина этой суммы – по налогу на добавленную стоимость. Если сопоставить с ростом поступлений по НДС, то следует выделить фактор улучшения качества администрирования данного налога.

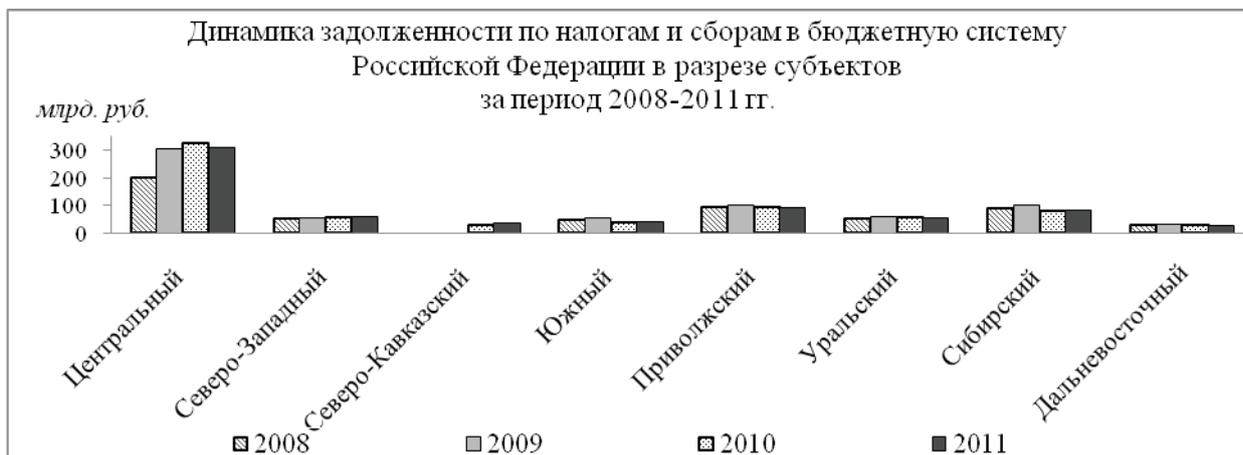


Рис. 1. Динамика задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации в разрезе субъектов за период 2008-2011 гг.

За период с 2008 по 2011 год объем задолженности вырос в целом на 23 % (рис. 1) и в два раза увеличились реструктурированная задолженность и отсроченные платежи.

44,63 % накопленной налоговой задолженности приходится на Центральный федеральный округ, а порядка 20 % – на организации в Приволжском и Сибирском федеральных округах (рис. 1). За период 2008–2011 годов удельный вес задолженности по налогам и сборам в Центральном федеральном округе увеличился с 35,57 до 44,63 % от всей задолженности по субъектам Российской Федерации, или с 198,86 млрд руб. до 309,07 млрд руб.

Если сопоставить эти данные с ростом просроченной кредиторской задолженности органи-

заций, то получатся следующие данные [3. Т. 1. С. 641]: в 2010 году объем просроченной кредиторской задолженности составил 1006 млрд руб., в том числе 82 млрд руб. (или 8,2 %) перед консолидированным бюджетом и 36 млрд руб. (3,6 %) перед государственными внебюджетными фондами. При этом более половины всей задолженности накоплено предприятиями ключевых видов экономической деятельности: обрабатывающего производства, добычи полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также оптовой торговлей, включая торговлю через агентов.

Темп прироста налоговой задолженности в целом по Российской Федерации за 2008–2010 годы составил 25,9 %, в то время как просроченная кре-

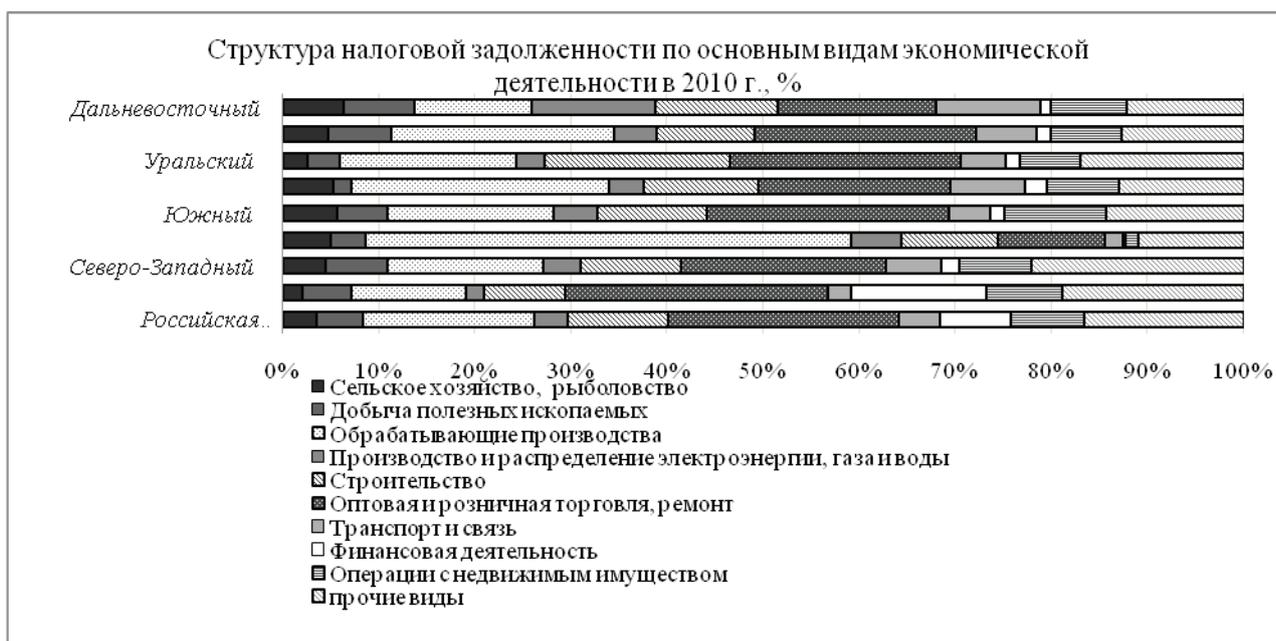


Рис. 2. Структура налоговой задолженности по основным видам экономической деятельности в 2010 г., %

Таблица 1. Общая характеристика задолженности по налогам и сборам отдельных видов экономической деятельности в 2010 году

Вид экономической деятельности	Сумма налоговой задолженности, млрд руб.	Поступило платежей, млрд руб.	Удельный вес задолженности в сумме поступлений по виду деятельности, %
Обрабатывающие производства	125,99	1342,02	9,39
Добыча полезных ископаемых	34,12	1893,68	1,80
Строительство	73,66	412,51	17,86
Оптовая и розничная торговля, ремонт	168,92	787,20	21,46
Финансовая деятельность	52,07	362,68	14,36
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	52,99	868,20	6,10

диторская задолженность организаций выросла на 1,2 %. Наибольший удельный вес задолженности приходится на обрабатывающие производства, что говорит о достаточно сложном положении, в котором находятся отрасли промышленности (рис. 2).

Сопоставив величину налоговой задолженности и объем поступлений от различных видов экономической деятельности (данные табл. 1), мы получаем вывод: повышенный уровень задолженности в оптовой и розничной торговле, строительстве и финансовой деятельности. Если говорить об организациях финансового сектора, то тут основные неплательщики сосредоточены в Центральном федеральном округе.

Подавляющая часть задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ приходится на федеральные налоги и сборы (более 81 %).

В то время как доля задолженности по региональным налогам и сборам составляет 11 %, менее 5 % по местным и более 2 % по налогам с использованием специальных налоговых режимов¹.

В структуре задолженности по федеральным налогам и сборам основная доля приходится на налог на добавленную стоимость (НДС) по товарам (работам, услугам), реализуемым на территории РФ (55 %) и налог на прибыль организаций (29 %)². Высокая доля НДС в задолженности объясняется в первую очередь проблемами его администрирования.

В части задолженности по отдельным видам налогов не наблюдается значительной дифференциации между округами. По налогам на добавленную стоимость и на прибыль наибольшая величина

¹ Рассчитано по отчету формы 4-НМ Т1 по состоянию на 01.12.2011 г.

Таблица 2. Структура задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по видам налогов в разрезе субъектов Федерации на 1 декабря 2011г., %

Федеральные округа	Всего	в том числе по							
		федеральным				региональным	местным	налогам со СНР	
		Всего	из них						
	налог на прибыль организаций		НДС	платежи за пользование природными ресурсами	проч.				
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Центральный	44,63	46,79	63,53	44,06	15,16	26,26	36,97	31,4	34,62
Северо-Западный	8,27	7,29	5,24	7,81	12,08	9,06	14,34	7,46	11,12
Северо-Кавказский	5,08	5,49	1,84	4,08	12,89	17,51	2,87	4,53	3,53
Южный	5,85	5,55	4,83	6,12	4,35	4,94	6,08	9,94	7,35
Приволжский	13,09	12,43	8,29	13,76	6,5	15,9	15,6	17,54	14,74
Уральский	7,50	6,93	5,34	7,59	5,98	7,61	9,56	10,62	10,43
Сибирский	11,50	11,47	8,12	12,05	31,49	14,55	10,18	15,21	12,63
Дальневосточный	4,10	4,05	2,81	4,53	11,55	4,17	4,4	3,3	5,58

Таблица 3. Структура динамики налоговой задолженности за 2006–2011 гг.

Показатель, млн руб.	По состоянию на					
	01.01.07	01.01.08	01.01.09	01.01.10	01.01.11	01.01.12
Недоимка	245 184,5	227 424,0	223 495,9	323 387,1	315 489,6	312 630,6
<i>темп прироста %</i>	-0,5	-7,2	-1,7	44,7	-2,4	-0,9
Реструктурированная задолженность	15 702,7	11 545,2	38 737,9	31 127,3	25 409,7	8 596,8
<i>темп прироста %</i>	-27,0	-26,5	235,5	-19,6	-18,4	-66,2
Отсроченные (рассроченные) платежи	312,8	416,7	671,9	463,5	815,8	712,2
<i>темп прироста %</i>	-4,4	33,2	61,2	-31,0	76,0	-12,7
Приостановленные к взысканию платежи	119 833,7	90 454,4	65 844,6	72 981,1	60 121,1	45 212,2
<i>темп прироста %</i>	-75,3	-24,5	-27,2	10,8	-17,6	-24,8
Задолженность перед бюджетом по налогам и сборам – всего	757 405,2	574 909,0	559 069,4	698 955,1	704 529,6	698 909,6
<i>темп прироста %</i>	0,4	-24,1	-2,8	25,0	0,8	-0,8

на задолженности характерна для Центрального и Приволжского округов (табл. 2), в части задолженности по платежам за пользование природными ресурсами крупнейшими должниками являются Сибирский, Северо-Западный и Северо-Кавказский федеральные округа.

Как отметил В. Г. Пансков [4. Т. 1. С. 26], одним из наиболее «проблемных» налогов в российской налоговой системе является НДС. Понимая значимость данного налога как доходного источника федерального бюджета, поступления от которого не зависят напрямую от состояния экономики, мы соглашаемся с предложениями профессора Панскова по введению механизма так называемых НДС-счетов, суть которого состоит в том, чтобы получаемые от покупателя суммы НДС зачислялись не на расчетный счет организаций, а на специальный счет, с которого нельзя было бы взять деньги для иных целей, кроме уплаты НДС поставщику, а также причитающихся бюджету НДС и др. налогов.

4. Совершенствование налогового администрирования: урегулирование налоговой задолженности

За счет более высокой собираемости налогов можно существенно увеличить поступления в бюджет страны. Единственный путь повышения собираемости налогов – ужесточение налогового администрирования с целью снижения задолженности, особенно это касается снижения задолженности по НДС предприятий оптовой и розничной торговли, строительства и промышленности.

В настоящее время негативной тенденцией является увеличение доли недоимки и отсроченных

(рассроченных) платежей (табл. 3). Что касается задолженности, приостановленной к взысканию в связи с проведением процедур банкротства, то в ходе исследования было определено, что реальной к взысканию может быть только четвертая часть.

В условиях нестабильной экономической ситуации объективно необходимым представляется использование мер, поддерживающих добросовестных налогоплательщиков от риска возникновения банкротства в результате исполнения налоговых обязанностей. Предлагается предоставить полномочия по оценке угрозы банкротства налоговым органам в рамках исполнения государственной функции уполномоченного органа РФ в делах о банкротстве. Продление срока финансового оздоровления (но не более чем 10 лет) по ходатайству должника, собрания или комитета кредиторов в случае, когда планом финансового оздоровления предусматривается осуществление крупномасштабных мероприятий (перепрофилирование производства, освоение новых видов продукции, пользующихся спросом и т.п.). Участникам программы финансового оздоровления предоставить права реструктуризации на среднесрочный период (4–5 лет) и долгосрочный период (7–10 лет). Создание системы контроля налоговых органов за выполнением программ финансового оздоровления организаций, использующих право на реструктуризацию.

В настоящее время анализ эффективности налогового контроля сводится к определению только двух показателей: поступления налогов и сборов на 1 руб. затрат на содержание налоговых органов; затрат на содержание налоговых органов на

100 руб. поступлений налогов и сборов. Это является не совсем корректным, поскольку эффективность налогового контроля характеризуется целым рядом показателей, в частности уровнем мобилизации налоговых поступлений и сборов в бюджетную систему страны и регионов и уровнем реального доначисления налогов по результатам проведения налоговых проверок (т.е. которые не были пересмотрены в административном или судебном порядке)

Главной задачей налоговых органов при осуществлении контрольной функции являются проверка поступлений налоговых платежей и использование побудительно-обеспечительных мер, реализуемых с целью получения налоговых платежей, не уплаченных налогоплательщиком добровольно и своевременно. На наш взгляд, в целях дальнейшего совершенствования функций администрирования задолженности по налогам и сборам необходимо реализовать следующие мероприятия:

1. Разработать методологические инструменты, позволяющие осуществлять анализ результатов деятельности по принудительному взысканию недоимки (в т.ч. за счет расширения форм статистической отчетности). Необходимо пересмотреть систему показателей эффективности налогового администрирования в части администрирования задолженности по налогам и сборам.

2. Разработать предложения по изменению гражданского и налогового законодательства в части порядка принудительно взыскания налоговой задолженности с учредителей, а при ее отсутствии – с директоров организаций-налогоплательщиков. Это особенно актуально при банкротстве предприятий, поскольку в России исторически сложилось, что процент получения задолженности после окончания процедуры конкурсного производства остается крайне низким.

Очевидно, что эта сложная задача должна быть решена при помощи налогового контроля, являющегося необходимым условием функционирования налоговой системы. Естественно, при отсутствии действенного контроля трудно рассчитывать на сознательность налогоплательщиков в вопросе своевременного и в полном объеме исполнения своих обязательств.

Для функций и задач регулирования налоговой задолженности характерен ряд общих недостатков бюджетного процесса:

– нечеткость в разделении полномочий в части прогнозирования, планирования и администрирования бюджетно-налоговой сферы;

– отсутствие ясных формулировок целей и конечных результатов направлений деятельности;

– преобладание внешнего контроля над соответствием факта плановым показателям, при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов направления деятельности;

– отсутствие системы оценки результата деятельности по направлениям;

– отсутствие определяемых критериев и процедур отбора направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики.

Отмеченные недостатки могут быть преодолены, помимо совершенствования законодательных актов, регламентирующих вопросы регулирования налоговой задолженности, совершенствованием мониторинга финансово-налоговых показателей.

Литература

1. *Артёмов Д. А.* Механизм налогового администрирования: теория, методология, направления трансформации. – Ростов н/Д: Содействие – XXI век, 2010. – 351 с.

2. *Yannos Papantoniou.* Presentation of the Report: “The Lessons of the Eurozone Crisis that Should Shape the EU’s G20 Stance”// Taming the turmoil: New rules for global finance. A high-level roundtable co-organised by Friends of Europe and the Financial Times with media partner Europe’s World.

3. *Российский статистический ежегодник.* Раздел «Финансы». 2011.

4. *Пансков В. Г.* Администрирование НДС: решение принято, но проблемы остаются // Финансы. – 2010. – № 2. – С. 26–29.

5. *Шувалова Е. Б., Самуйлов И. В.* Применение НДС в области инновационной деятельности // Экономика, статистика и информатика. – Вестник УМО. – 2010. – № 4. – С. 82–86.

6. *Шувалова Е. Б., Шувалов А. Е., Солярик М. А., Федоров П. Ю., Ермаков В. В., Аксенова А. А., Самуйлов И. В., Михайловская Д. М.* Теория и практика государственного налогового контроля на этапе инновационного развития экономики Российской Федерации. – М.: МЭСИ, 2011.

7. *Tax reforms in EU Member States 2011.* Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability// European economy 5, 2011. Taxation Paper No 28 from DG Taxation and Customs Union.