
РОЛЬ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

Агарков Г.А., Кортков С.В.

Отмечена значимость совершенствования налогового администрирования для обеспечения финансовой безопасности. Проведен анализ текущего состояния и перспектив налогового администрирования в Российской Федерации. Сформулированы предложения по совершенствованию организационного и информационного обеспечения налогового администрирования, базирующиеся на современных организационных и информационных технологиях.

Современный экономический глобализм создает условия, в которых управление экономикой осуществляется главным образом через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. Управление финансовыми потоками позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные государства и регионы. В этой связи важнейшим элементом экономической безопасности становится финансовая безопасность.

Финансовая безопасность государства – основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами. Финансовая безопасность региона состоит в способности его органов регулирования экономики обеспечивать социально-экономическое развитие, устойчивость платежно-расчетной системы. Значимость обеспечения финансовой безопасности отмечена и в доктрине экономической безопасности Российской Федерации [1].

В этой связи формирование налогово-бюджетной политики должно строиться с соблюдением требований финансовой безопасности. В современной экономике эффективность налоговой системы определяется не только построением экономически обусловленной структуры налоговых изъятий, но и организацией действенного налогового администрирования. Его совершенствование чрезвычайно актуально для российской налоговой системы. Проблема избыточного административного давления на бизнес признается как предпринимателями, так и представителями власти.

Налоговое администрирование можно определить как деятельность налоговых органов и их должностных лиц, обеспечивающую своевременную и полную уплату налогоплательщиками в бюджеты и во внебюджетные фонды налогов, сборов и иных обязательных платежей. Основной формой налогового администрирования являются различные виды налогового контроля и способы его проведения. Формой налогового контроля в Российской Федерации являются выездные и камеральные налоговые проверки. В настоящее время все большее внимание уделяется камеральному контролю, так как он позволяет осуществлять оперативный контроль за правильностью начисления налогоплательщиками налогов и сборов. Базовыми для налогового администрирования являются принципы справедливости, предсказуемости, эффективности:

1. Справедливость.

- 1.1. Максимально широкий охват налогоплательщиков контрольными мероприятиями с целью недопущения различной степени жесткости в применении налогового законодательства к плательщикам различных категорий, например, исходя из объе-

ма выручки, вида деятельности, организационно-правовой формы. Недопущение конкурентных преимуществ для неплательщиков налогов.

- 1.2. Непрепятствование предпринимательской деятельности при осуществлении контрольных мероприятий, например, возложение избыточной нагрузки по подготовке документации на проверяемых налогоплательщиков. Соблюдение прав налогоплательщиков при проведении контрольных мероприятий.
- 1.3. Недопущение практики презумпции виновности, в результате которой любая проверка должна закончиться начислениями, пусть даже потом они будут оспорены в суде.
2. Предсказуемость.
 - 2.1. Недопущение санкций и проведения дополнительных контрольных мероприятий по результатам разъяснения применения налогового законодательства после завершения налогового периода.
 - 2.2. Открытость информации о требованиях и критериях, являющихся основанием для проведения выездных контрольных мероприятий. Четкое определение границ налоговой оптимизации.
3. Эффективность.
 - 3.1. Оптимальность трудозатрат налоговых органов по обеспечению исполнения налогового законодательства.

По отношению к контролируемому действию выделяют предварительный, текущий и последующий контроль. Именно предварительный и текущий контроль реализуют превентивную контрольную функцию. Два этих вида контроля практически полностью отсутствуют в российской налоговой практике, предпочтение отдано последующему контролю, позволяющему накладывать на налогоплательщика штрафные санкции. Приоритет в деятельности российских налоговых органов санкционных воздействий на налогоплательщиков над профилактической работой существенно снижает финансовую безопасность российских регионов. Прежде всего, в результате избыточного административного давления на бизнес.

Одной из устойчивых тенденций в развитии налогового администрирования, особенно в странах ОЭСР, является широкая практика профилактики налоговых правонарушений. Задача контроля состоит не столько в выявлении правонарушения и наказании виновного, сколько в предотвращении самой возможности правонарушения. Такой подход к контролю в наибольшей степени соответствует обеспечению финансовой безопасности региона.

Внедрение международного опыта информирования налогоплательщиков, по нашему мнению, положительно сказалось бы на имидже Федеральной налоговой службы РФ в глазах налогоплательщиков, снизило бы объем работы контрольных органов, фактически исправляющих ошибки налогоплательщиков, и в конечном итоге привело бы к росту законопослушности российских предпринимателей. Рассмотрим российскую практику осуществления налогового контроля.

До 1 января 2007 г. налоговые органы имели возможность проводить камеральные проверки с затребованием дополнительных документов. Нередко из-за большого объема требуемых от налогоплательщиков копий документов они перерастали, по сути, в выездные проверки, территориально проводимые по месту работы инспектора. Отсутствовало четкое разграничение между выездной и камеральной проверками. В связи с внесением изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и изменением ведомственных документов ФНС России эту проблему можно считать решенной.

Представляет интерес состав проверяемых налогоплательщиков. С целью повышения эффективности налогового администрирования ФНС России подразделяет всех налогоплательщиков на три категории: крупнейшие, основные, обычные. Критерии принадлежности налогоплательщика к первой группе определяются на основе приказа Министерства финансов РФ, принадлежность ко второй или третьей группе определяется территориальными налоговыми органами по собственному усмотрению исходя из выручки от реализации, среднесписочной численности и стоимости основных средств налогоплательщика. Сопоставление доначислений по результатам камеральных проверок в зависимости от категории проверяемых налогоплательщиков показывает, что наиболее эффективны с точки зрения обеспечения наибольших доначислений проверки крупнейших и основных налогоплательщиков (рис. 1).

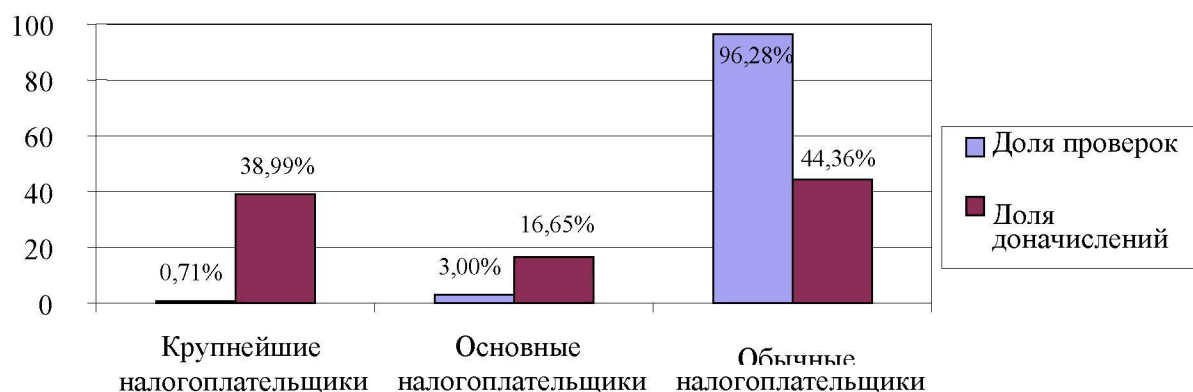


Рис. 1. Доначисления по результатам камеральных проверок, %

На основе проведенного анализа арбитражной практики, публикаций и ведомственных документов по вопросам камерального контроля выявлен ряд проблем в его организации.

1. Отсутствие программных средств для комплексного систематизированного накопления массива данных о налогоплательщиках, комплексной оценки и анализа информации о налогоплательщиках, получаемой в ходе проведения камеральных проверок.

2. Полное совпадение критериев оценки эффективности камеральных и выездных проверок (максимальные доначисления) препятствует разграничению практики их осуществления.

3. Большой объем запрашиваемых заверенных копий документов требует значительных затрат от налогоплательщиков, жалобы в прессе и общественных организациях на эту практику создают негативный имидж ФНС России.

С 1 января 2007 года налоговые органы в связи с внесением изменений в Налоговый кодекс должны существенно перестроить систему проведения камеральных проверок. Для налогоплательщиков обеспечены более либеральные условия контроля:

1. Провести углубленную камеральную проверку можно только для подтверждения права на налоговые льготы и на возмещение из бюджета НДС.

2. Налоговые органы не вправе истребовать у проверяемого платателя те документы, которые ранее представлялись им в ходе камеральных или выездных проверок.

3. Увеличились сроки подготовки налогоплательщиками документов для налоговых проверок, исполнения требований и обжалования решений налоговых органов.

Изменения законодательства потребуют совершенствования камерального контроля по следующим направлениям:

1. Переход к единой системе комплексной оценки эффективности камеральных и выездных проверок.
2. Внедрение системы комплексного накопления и оценки данных по результатам проведения камерального контроля.
3. Расширение количества источников информации, внешней информации для анализа законопослушности налогоплательщиков.
4. Автоматизация процесса истребования документов при проведении налоговой проверки в соответствии со статьями 93 и 93.1 НК РФ.
5. Законодательное обеспечение эффективности налогового контроля. Принятие закона, регламентирующего порядок контроля за расходами физических лиц и сопоставление их с задекларированными доходами.

Важнейшим инструментом налогового администрирования являются выездные налоговые проверки (рис. 2).

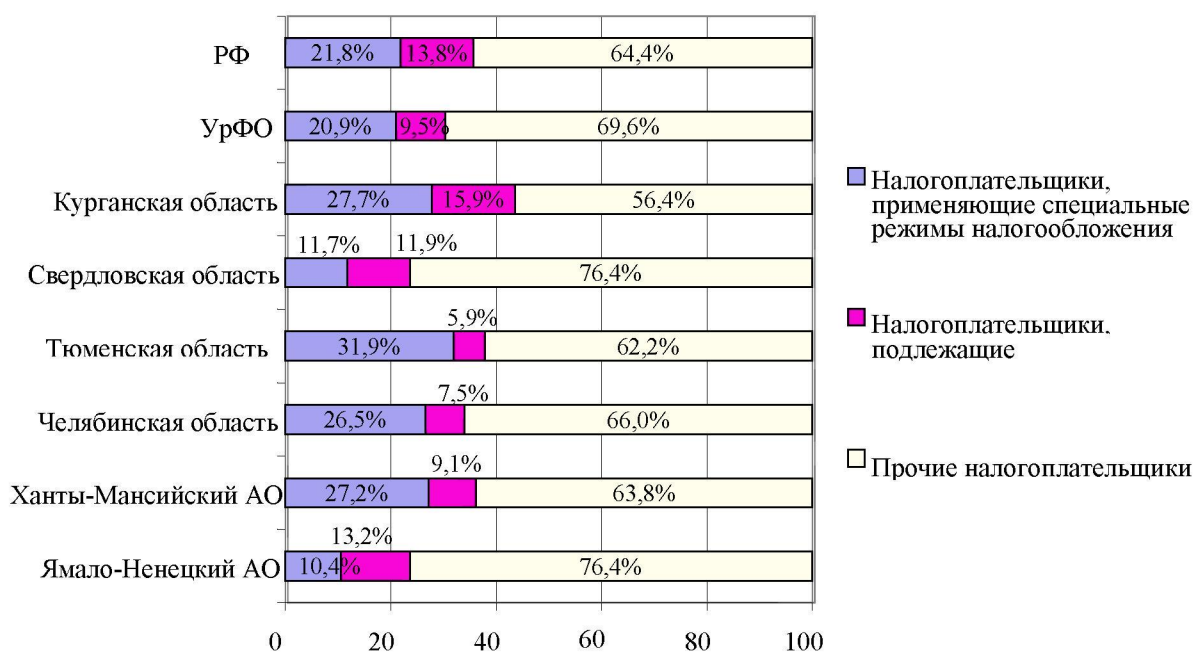


Рис. 2. Налогоплательщики, проверяемые выездными проверками, %

Необходимо отметить высокую долю выездных проверок, по результатам которых производится доначисление налогов. По России этот показатель более 92%, по УрФО – более 91%, по субъектам УрФО – от 89 до 95%. Какими способами достигается такая результативность, будет рассмотрено далее.

Структура результатов выездного контроля по категориям налогоплательщиков, у которых выявлены нарушения, фактически совпадает со структурой по налогоплательщикам, у которых были проведены проверки. Структура доначислений налогов по результатам выездного контроля представлена на рис. 3.

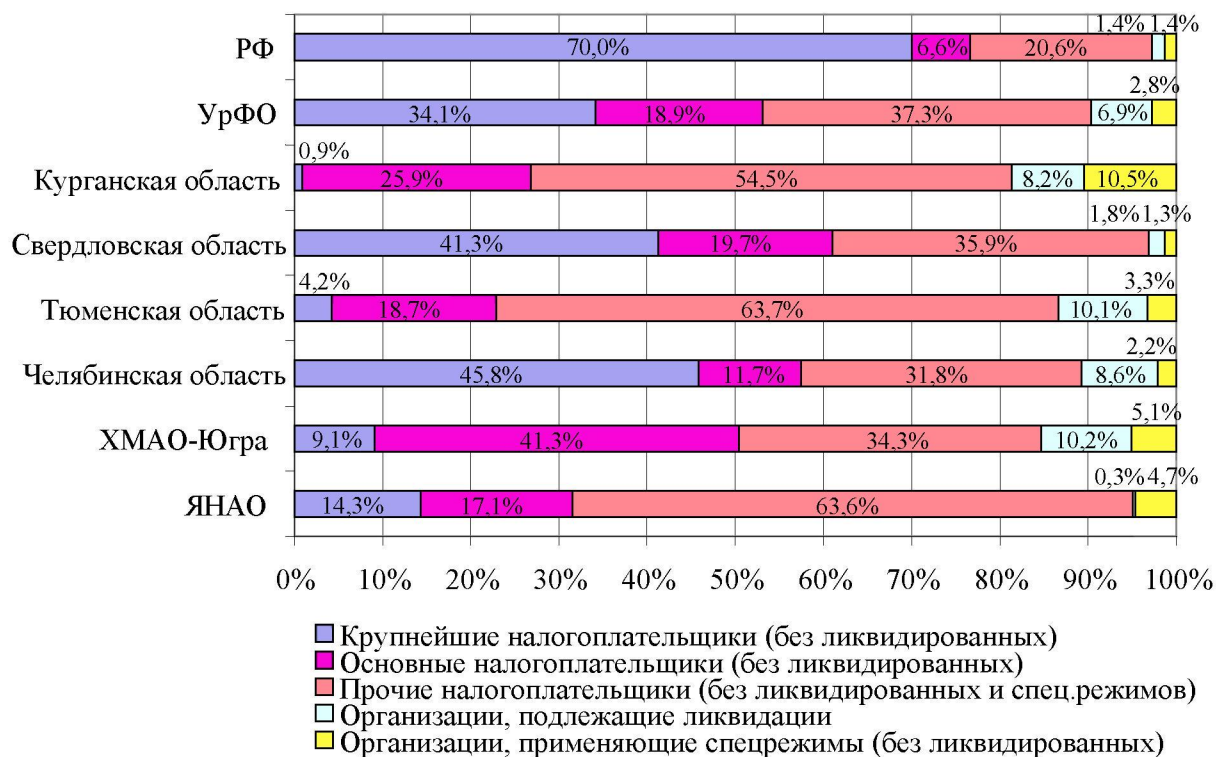


Рис. 3. Структура доначислений по результатам выездных проверок, %

Можно отметить значительное превышение доли доначислений по проверкам крупнейших налогоплательщиков в целом по Российской Федерации по сравнению с этой долей по УрФО и по его субъектам. Это объясняется тем, что самые крупные налогоплательщики зарегистрированы и проверяются межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам.

На основе проведенного количественного анализа организации выездного налогового контроля можно сделать следующие выводы.

1. Жесткая регламентация периодичности обязательных проверок крупнейших и основных налогоплательщиков (трудозатраты по проведению выездной проверки напрямую связаны с объемом бизнеса налогоплательщика) лишает инспекции возможности провести более интенсивные проверки законопослушных налогоплательщиков. Значительное внимание к крупнейшим (ежегодные проверки) и основным налогоплательщикам (проверка не реже одного раза в три года) приводит к проведению проверок, не выявляющих нарушения, выявляющих незначительные нарушения, и, как следствия:

1.1. Стремясь достичь результатов при проведении выездной проверки, сотрудники налоговых органов используют противоречия и неясности в налоговом законодательстве, толкуя их не в пользу налогоплательщика, что приводит в дальнейшем к продолжительным судебным тяжбам, оканчивающимся часто не в пользу ФНС. Так, в 2007 г. арбитражными судами РФ было рассмотрено 60 312 дел, связанных с налогообложением, из которых 75,9% решены в пользу налогоплательщиков [2].

1.2. Крупные и основные налогоплательщики в основном стремятся к ведению прозрачного и законопослушного бизнеса. Выгоды от привлечения средств для собственников намного превосходят плюсы от получения дополнительных ресурсов посредством уклонения от налогообложения.

1.3. Они имеют развитые юридические и аудиторские службы, что позволяет достаточно успешно отстаивать свою позицию в спорах с налоговыми органами, в случае если доначисления налогов по результатам проверки основаны на интерпретации неоднозначных норм законодательства, а не на выявленных фактах уклонения от налогообложения.

2. Обязательная проверка ликвидируемых юридических лиц приводит к значительному неэффективному отвлечению сил налоговых органов, так как в определенном законодательством порядке ликвидируются в основном хозяйствующие субъекты, относящиеся к законопослушным предпринимателям.

3. Проверка учреждений бюджетной сферы на общих с хозяйствующими субъектами основаниях. В настоящее время финансово-хозяйственная деятельность бюджетных учреждений (в том числе осуществляемая за счет внебюджетных источников) чрезвычайно строго контролируется Росфиннадзором, управлениями федерального казначейства.

4. Выездные проверки налогоплательщиков, находящихся на специальных налоговых режимах, должны проводиться только в случае наличия существенной информации об участии этих субъектов в схемах уклонения от налогообложения.

5. Отсутствие в критериях оценки работы налоговых органов показателей, характеризующих эффективность выбора объектов для проведения выездной налоговой проверки.

6. Недостаточное применение информационных систем для формирования и анализа критериев выбора объектов выездной налоговой проверки.

7. Не проводятся мероприятия по оценке уровня законопослушности налогоплательщиков, что также не позволяет объективно оценить эффективность выбора объектов для проведения выездных проверок. В международной практике для этой цели применяются опросы независимыми исследователями, либо проведение выездных проверок на основе случайного выбора объектов по группам налогоплательщиков, например регион, отрасль.

8. При планировании проведения контрольных мероприятий необходимо учитывать региональную специфику, которая выражается в отраслевой структуре экономики территории, общей социально-экономической ситуации. Как показывают проведенные нами ранее исследования, например, относительная доля доходов, получаемых жителями территории, скрываемая от налогов, находится в обратной зависимости от уровня жизни на территории.

Подводя итог, можно отметить, что существующая в настоящее время в России практика налогового администрирования достаточно функциональна, но требует совершенствования с учетом передового международного опыта в связи с экономическим ростом в России, повышением законопослушности налогоплательщиков, качественным ростом уровня профессионализма предпринимателей, прогрессом в области информационных технологий. Необходимо повышение роли мероприятий по профилактике налоговых правонарушений, снижение административного давления на бизнес.

К наиболее эффективным примерам международного опыта, которые могут найти применение в отечественной практике налогового контроля, следует отнести сбор информации о налогоплательщиках из максимально широкого спектра источников.

Сбор информации о розничной торговле посредством организации налоговыми службами лотерей по чекам.

Налоговой службой организуется лотерея по чекам, предоставляемым покупателями товаров в розничной торговле. У покупателей появляется стимул помогать инспекции, а у продавцов – показывать свой реальный оборот, чтобы не быть привлеченными к ответственности за сокрытие или занижение объемов реализации.

Сопоставление уплаченных налогов и задекларированных доходов с образом жизни, который ведет физическое лицо (применяется в Канаде).

Для проведения проверки полноты уплаты налогов физическими лицами применяется специальная методика, позволяющая сопоставить образ жизни гражданина с реальным доходом и суммой уплачиваемых налогов. Образ жизни определяется исходя из марки машины, недвижимости налогоплательщика, как он проводит отпуск и других данных, которые можно собрать в электронной форме из баз данных различных ведомств и компаний.

Наблюдение на месте (применяется во Франции).

Налоговый инспектор выезжает на территорию налогоплательщика без предварительного уведомления. Он ограничивается исключительно теми фактами, которые непосредственно наблюдает. Такие проверки часто применяются для выявления случаев использования нелегальной рабочей силы.

Наблюдения налогового инспектора заносятся в официальный отчет. Если результаты наблюдений свидетельствуют, что необходима, например, проверка учетных документов организации, инспектор должен известить об этом налогоплательщика.

Контрольные уведомления (применяются в Германии). Составляются налоговыми и таможенными органами и касаются предприятий, занимающихся внешнеэкономической деятельностью. Не требуют запроса другого учреждения, отправляются автоматически – в этом их отличие от справок по запросу.

В большинстве случаев поводом для составления контрольного уведомления для ревизора служит возникновение у него в результате нестандартного выполнения хозяйственной операции подозрения в том, что эта хозяйственная операция выполнена с нарушением деловой дисциплины со стороны делового партнера. Постановление по рационализации финансовых ревизий предприятий включает в себя перечень ряда действий, вызывающих подозрение.

Диагностический обзор (применяется во Франции). Цель – оценка рисков и достоверности данных в учетных документах налогоплательщика. Риск – возможность того, что налогоплательщик совершил правонарушение. Обзор состоит из анализа учетных документов налогоплательщика. При этом особое внимание обращают на учет денежных потоков.

Необходимо совершенствование практики отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок. Необходима компьютерная обработка данных налоговой и бухгалтерской отчетности, а также сведений, полученных из внешних источников, и информации, полученной в результате контрольных мероприятий. Применяемые налоговыми службами источники информации и критерии отбора объектов для выездного контроля достаточно разнообразны (подробно рассмотрены в [3]).

Анализ соотношения риск-доходность использует математический аппарат поддержки принятия решений, хорошо разработанный для фондового рынка при формировании пакета ценных бумаг. Выбор объекта для проведения выездной налоговой проверки с использованием этого аппарата может осуществляться посредством оценки соотношения объема потенциальных доначислений налогоплательщику по результатам проверки и вероятности выявления нарушения.

Регрессионный анализ является самым распространенным инструментом для описания связи между факторами и зависимой величиной. Позволяет рассчитать показатели, необходимые пользователю, например вероятность ведения хозяйственной деятельности с занижением налоговой базы.

Нейросетевой анализ – реализация принципа параллельных вычислений. Основаны на обучении нейронной сети путем загрузки в нее накопленных данных о показателях бухгалтерской и налоговой отчетности налогоплательщика и результатах налоговых проверок. Обученная сеть может использоваться для отбора налогоплательщиков для проведения выездной проверки, например, на основании критерия вероятных доначислений налогов.

Кластерный анализ предназначен для разбиения совокупности объектов на однородные группы (кластеры или классы). В ряде стран для выбора объекта выездной проверки применяются классические маркетинговые методы (исследование фокус-групп). Данные обрабатываются посредством кластерного анализа.

Внедрение в российской практике элементов организационного и информационного обеспечения налогового администрирования, базирующегося на современных информационных и организационных технологиях, обеспечит существенный рост эффективности российской налоговой системы. Этот рост окажет позитивное влияние не только непосредственно на работу налоговых органов, но и снизит издержки предпринимателей, нагрузку на судебную систему, улучшит инвестиционный климат российских регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Российская газета. 1996. 14 мая.
2. Сведения о рассмотренных спорах с участием налоговых органов в 2004-2007 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.arbitr.ru/_upimg/_nalog07a.pdf.
3. Агарков Г.А. Противодействие налоговой системы теневой экономической деятельности / Под ред. А.И. Татаркина, А.А. Куклина. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2007. 278 с.