DOI: 10.17117/na.2015.04.023

Поступило в редакцию: 23.04.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.04.023.pdf>

Золотарева Г.М., Смагина М.Н. Вопросы организации взаимодействия налогового администрирования и бюджетной политики

Zolotareva G.M., Smagina M.N.
Questions of interaction of tax administration and budgetary policy

Раскрываются понятия налогового и бюджетно-налогового администрирования, приводится фактор, влияющий на эффективность администрирования доходов бюджетной системы и современные направления совершенствования администрирования бюджетных доходов с примерами мер, предпринимаемых в данной области государством. Показаны направления регулятивной деятельности Минфина при решении задачи собираемости налогов, определено направление бюджетной политики России. Проанализированы предполагаемые результаты повышения страховых тарифов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование. Выявлены пути обеспечения экономически обоснованной налоговой нагрузки, обоснована возможность введения налоговой конкуренции между регионами на территории РФ
Ключевые слова: налоговая политика, налоговое администрирование, перераспределение финансовых ресурсов

Золотарева Галина Михайловна
Кандидат педагогических наук, доцент
Тамбовский государственный технический университет
г. Тамбов, ул. Советская, 106

Смагина Марина Николаевна
Кандидат экономических наук, доцент
Тамбовский государственный технический университет
г. Тамбов, ул. Советская, 106

The notion of tax and fiscal administration, given factor affecting the efficiency of the administration budget revenues and modern ways of improving the administration of budget revenues, with examples of measures taken in this area by the state. Show the direction of the regulatory activities of the Ministry of Finance in solving the problem of tax collection, determined the direction of fiscal policy in Russia. Analyzed the results of the alleged increase in insurance rates for compulsory retirement, medical and social insurance. The ways to ensure economically viable tax burden, demonstrated the possibility of the introduction of tax competition between regions in the Russian Federation

Key words: fiscal policy, tax administration, the redistribution of financial resources

Zolotareva Galina Mikhailovna
Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor
Tambov State Technical University
Tambov, Sovetskaya st., 106

Smagina Marina Nikolaevna
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Tambov State Technical University
Tambov, Sovetskaya st., 106

Значение налогового администрирования в системе государственного управления во многом определено структурой субъектов налогового администрирования и принципами их действия и взаимодействия.

В системе приоритетов бюджетно-налоговой политики все более существенное значение приобретает эффективность администрирования бюджетных доходов как функции государства и его институтов власти и управления.

Налоговое администрирование – это деятельность налоговых органов (в соответствии с их полномочиями) по осуществлению контроля за соблюдением налогового законодательства РФ организациями и физическими лицами. Цель налогового администрирования – наиболее эффективное функционирование налогового механизма и системы налоговых органов.

Одной из наиболее характерных черт системы налогового администрирования является множественность субъектов его осуществляющих. Органами налогового администрирования условно можно называть те государственные органы, которые наделены какими-либо властными полномочиями в сфере налогообложения, за исключением осуществляющих сугубо правоохранительную функцию.

Бюджетно-налоговое администрирование является более широким и системно более многообразным понятием, чем налоговое администрирование. Во-первых, бюджетно-налоговое администрирование отражает взаимодействие категории налогов и категории бюджета (бюджетной системы); во-вторых, указанное понятие расширяет сферу администрирования на всю доходную часть бюджетов, как федерального, так и территориальных; в-третьих, бюджетно-налоговое администрирование расширяет и конкретизирует целевую функцию, поскольку отражает не только задачу эффективного функционирования налоговых органов, но и эффективное функционирование всего механизма формирования бюджетно-налогового потенциала государства; в-четвертых, в понятии «бюджетно-налоговое администрирование» более содержательно раскрывается социальная направленность государственного администрирования доходов, поскольку налоги и доходы администрируются с целью формирования бюджета государства как социально-политического и экономического института гражданского общества, выражающего его интересы в их концентрированном, общем содержании. Таким образом, бюджетно-налоговое администрирование обеспечивает ресурсами реализацию всего комплекса функций государства, включая функции государственного управления и регулирования, обороны и безопасности, развития национальной экономики, социальные функции.

Эффективность администрирования доходов бюджетной системы зависит от необходимости взаимодействия всех органов и участников бюджетного процесса – налоговых инспекций, органов МВД, таможенных органов, судов, прокуратуры.

Повышение эффективности администрирования бюджетных доходов осуществляется как в масштабе системы администраторов доходов, так и в локальном аспекте, на уровне отдельных налоговых инспекций, органов власти субъектов Федерации, муниципальных образований, бюджетных учреждений [1].

На XV Генеральной Ассамблее Внутриверопейской организации налоговых администраций в Ницце (Франция) в июле 2011 руководитель ФНС России М. В. Мишустин отметил в докладе на тему «Расширение возможностей элек-

тронных услуг в налоговом администрировании», что ФНС России фактически является пионером электронных услуг в РФ: «В 2002 году мы первыми из государственных структур запустили проект по реализации юридически значимого документооборота с налогоплательщиками и использованием ЭЦП. Благодаря этому у налогоплательщиков появилась возможность предоставления в налоговые органы всех видов бухгалтерской налоговой отчетности в электронном виде».

Сейчас этой системой пользуются 62% юридических лиц, ведущих финансово-хозяйственную деятельность, а к 2015 этот показатель планируется довести до 80% [2].

Официальный сайт ФНС России стал одним из первых, где широко представлены публичные интернет-сервисы: публикуются открытые сведения из ЕГРЮЛ / ЕГРИП, есть возможность узнать адрес своей инспекции и задолженность по налогам и сборам, пеням и штрафам.

Как отметил министр финансов РФ А. Силуанов: «В последнее время налоговая система РФ претерпела значительные изменения». Налоговая система упрощена, что важно как для удобства налогоплательщиков, так и для гармонизации национальной налоговой системы с лучшими мировыми стандартами. По его словам, налоговое законодательство приведено в соответствие с требованиями Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Проведенный на территории РФ в мае 2013 г. форум ОЭСР по налоговому администрированию является подтверждением тех успехов, которых РФ достигла как в области налогового законодательства, так и налогового администрирования, – подчеркнул глава Министерства финансов РФ [3].

Мировой опыт налогообложения позволяет определить возможности для построения эффективной системы взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками, в частности, на информационное взаимодействие налоговых служб и хозяйствующих субъектов. Направления такого взаимодействия заключаются в создании удобных условий для налогоплательщика при общении с налоговыми структурами. Частью управления системой организации отношений между налогоплательщиками и налоговой администрацией в лице налоговых органов является система налогового администрирования, в рамках которого должно производиться соблюдение форм отношений, установленных законом, которое находит свое выражение в совокупности норм и правил, регламентирующих налоговые действия и конкретную технологию налоговых отношений, а также меры ответственности за нарушение налогового законодательства и полномочия налоговых органов. Как совокупность приемов и способов налоговое администрирование в последнее время имеет определенную направленность на совершенствование организационных форм и методических средств рассматриваемых взаимоотношений.

Таким образом, налоговое администрирование в настоящее время выступает одним из элементов успешного развития налоговой системы, и кроме того, оказывает существенное влияние на рост экономики в целом.

Все чаще находят признание усилия Федеральной налоговой службы РФ по улучшению налоговой системы: во всемирном рейтинге Doing Business РФ

за год поднялась на восемь позиций – со 120-го места на 112-е, в том числе за счет налогового администрирования. В разделе «Налоговое администрирование» РФ продвинулась с 105-й на 64-ю позицию. Улучшение позиций в рейтинге стало возможным благодаря упрощению процедур исчисления и уплаты налогов. Количество онлайн-сервисов в РФ постоянно расширяется [3].

Регулятивная деятельность Минфина РФ при решении задачи повышения собираемости налогов будет направлена на ликвидацию пробелов, создающих возможности ухода от налогообложения, снижение рисков, связанных с неоднозначной трактовкой налогового законодательства, четкое разграничение правомерной практики налоговой оптимизации от случаев противоправного отклонения от уплаты налогов, сближение систем налогового и бухгалтерского учета, сближение налоговой базы, указанной в декларациях налогоплательщиков с налоговой базой, рассчитанной по уровню экономической активности, упрощение процедуры государственной регистрации организаций и индивидуальных предпринимателей [1].

В бюджетной политике разных стран сейчас можно обнаружить две модели. Развитые страны упорно снижают свои бюджетные дефициты в основном за счет экономии госсредств, а в редких, кризисных случаях (Греция, Португалия, Испания) – и за счет аккуратного повышения налогов. Наоборот, страны, получающие сверхдоходы от высокой цены нефти, резко увеличивают бюджетные траты – в основном социальные и расходы на инфраструктуру.

У России оказался свой путь – между первыми и вторыми. Во-первых, растет бюджетный дефицит и особенно – бюджетные обязательства будущих лет, ведущие к росту расходов. Но пока дефицит низок, как и госдолг, рынки не требуют от России никаких чрезвычайных мер по сокращению дефицита [4].

Общие страховые тарифы на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование в 2013-2014 году не изменяется по сравнению с 2012 годом, и их суммарный процент равен 30.

Заработная плата, выплачиваемая из федерального бюджета, составляет около 3% ВВП, заработная плата, выплачиваемая из консолидированного бюджета субъектов РФ, – 3,3% ВВП. Начисления на заработную плату при номинальной ставке взносов 26% (эффективный тариф 22%) составляют 1,3% ВВП. Увеличение эффективной ставки примерно на 30% приведет к росту расходов на оплату труда из бюджетов всех уровней на 0,4% ВВП. В то же время поступления по налогу на прибыль из-за лишней налоговой нагрузки от коммерческих предприятий автоматически снизятся на 0,36% ВВП [5].

В итоге повышение взносов покрывает лишь немногим более 14% дефицита пенсионной системы. Но это в случае, если налоговая дисциплина будет абсолютной, на что рассчитывать не приходится. Снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда в 2000 г. привело к масштабному выходу из тени зарплат. Налоги с этих денег, по оценке Института экономики переходного периода, составили не менее 1,5-2% ВВП. Конечно, сразу же после «обратной» реформы оперативно вернуть зарплаты обратно в конверты компании не смогут, однако уже в первые годы реформы бюджет потеряет не менее 0,5-0,7% ВВП из-за уклонения от уплаты зарплатных налогов по расчетам «Деловой России»

и опросам, которые провела эта организация. В результате итоговый фискальный эффект от предполагаемой меры будет крайне незначительным. Вполне возможно, даже отрицательным [5].

Проблема пополнения бюджета стала особенно актуальной после того, как Дмитрий Медведев пообещал бизнесу снизить страховую нагрузку с 34% до 30%, а для малого бизнеса, работающего в производственной и социальной сферах, – до 20%. Минфин подсчитал, что объем выпадающих расходов составит 250 млрд. рублей.

Директор института экономики РАН Руслан Гринберг высказал мнение, что «Россия не заслуживает плоской шкалы» налогов на личные доходы. Он объяснил, что, на его взгляд, шкала должна быть прогрессивной и в качестве примера привел практику налогообложения в ФРГ, где 4% жителей через выплату налогов на личные доходы обеспечивают 40% поступлений бюджета страны [6].

Прогрессивный налог очень сильно стимулирует бизнесменов на разного рода акции на благотворительность, инвестирование, когда капиталист меньше денег выплачивает в виде дивидендов, и больше вкладывает в развитие производства. Таким образом, если деньги не дошли до его кармана, а сразу в пределах бизнеса вернулись в инвестиции, то они не облагаются подоходным налогом и способствуют росту предприятия. То есть прогрессивный подоходный налог обладает целым рядом преимуществ, он стимулирует богатых людей на более социально ответственные и экономически эффективные действия.

В настоящее время ставка налога на доходы физических лиц в РФ составляет 13%.

В Германии для одиноких граждан необлагаемый минимум установлен в размере 8 тысяч евро, а для тех, чьи доходы не превышают 10 тысяч, налог оказывается вполне символическим. Далее ставка плавно повышается от 10 до 45%. Платить по максимуму приходится тем, чей годовой доход превышает 250 тысяч евро в год.

В США первые 8935 долларов не облагаются налогом, на следующие 8 тысяч ставка составляет 10%, и далее начинает расти. Максимальным налогом (35%) облагаются доходы свыше 358 тысячи долларов.

Средняя налоговая ставка в отношении всех налогоплательщиков в США составляет около 9,3%. Кроме того налоговое законодательство США изобилует льготами для налогоплательщиков с любым уровнем доходов. Послаблениями пользуются налогоплательщики, имеющие детей, оплачивающие ипотечный кредит или обучение в вузе и даже те, кто платит другие налоги. Количество налоговых льгот столь велико, что 45% американских семей не пришлось платить федеральный подоходный налог за 2012 год. 10% налогоплательщиков из числа самых богатых американцев обеспечивают свыше половины налоговых поступлений страны.

Прожиточный минимум в целом по РФ на душу населения составляет 7095 руб., для трудоспособного населения – 7633 рублей. В то время как с 1 января 2014 года минимальный размер оплаты труда составляет 5554 рублей.

Согласно одобренному прогнозу министерства экономического развития РФ с учетом факторов повышения стоимости потребительской корзины доля бедного населения может увеличиться с 12,7% в 2014 г. до 12,8% в 2015 г. и снизиться до 12,5% только к 2016 году.

Тогда как согласно бюджетной стратегии на период до 2023 года, одной из важнейших задач нового этапа бюджетной политики является снижение бедности, повышение результативности социальной политики, что исключает возможность повышения ставок НДФЛ для всех категорий налогоплательщиков [7].

Другим актуальным направлением повышения эффективности администрирования бюджетных доходов, которое находится под контролем Министерства финансов РФ и подведомственных ему федеральных служб, является обеспечение экономически обоснованной налоговой нагрузки. Это решается стабильностью налогового законодательства, стабильностью и открытостью подготовки предложений по его совершенствованию, участием Минфина РФ в подготовке проектов федеральных законов и нормативных актов Правительства по вопросам налоговой политики и налогового администрирования, координацией деятельности ведомств и служб экономического блока, анализом и прогнозированием налоговой нагрузки на функционирование отраслей экономики. При этом необходимо снижать издержки, связанные с налоговым администрированием и неопределенность трактовки налогового законодательства. Налоговое администрирование не должно являться барьером для развития предпринимательской деятельности. Конечным результатом решения данной задачи должно стать увеличение доли налогоплательщиков, положительно оценивающих работу налоговых органов.

Конкретные направления повышения эффективности бюджетно-налогового администрирования разрабатываются и реализуются в отношении отдельных налогов и в их взаимосвязи и зависимости с целью увеличения доходного потенциала и оптимизации налоговой нагрузки на экономику с учетом отраслевой специфики. Так, темп развития промышленности ниже на 2-3% общего роста ВВП, однако именно промышленность обеспечивает 55% всех налоговых платежей в бюджетную систему страны [1].

Работа по повышению эффективности налогового администрирования призвана создать баланс прав и обязанностей налогоплательщиков и государства в лице налоговых органов с тем, чтобы, с одной стороны, избавить налогоплательщиков от излишнего административного воздействия, с другой – сохранить за налоговыми органами достаточные полномочия по контролю за соблюдением законодательства, что требует изменения культуры и идеологии взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками, появления реальной ответственности налоговых органов за принимаемые решения [8].

В России совокупность действующих в стране механизмов и методов организации налоговых потоков по уровням ее территориальной иерархии основана на централизации финансовых ресурсов на уровне Федерации, следствием чего является увеличение объемов дотаций на выравнивание бюджетной

обеспеченности. К примеру, в Тамбовскую область в 2013 году было направлено 9775717,1 тыс. руб. в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Чем больше полномочий возложено на федеральную власть, тем сложнее уравновесить диспропорции в уровне развития отдельных регионов. В то же время нельзя полностью отказаться от централизации налоговых поступлений, так как существует большое количество общественных благ, финансирование которых целесообразнее передать федеральной власти. В производстве многих общественных благ существует значительная экономия от масштаба и интернализация фискальных экстерналий (т.е. ситуация, при которой высокая мобильность факторов производства – капитала и рабочей силы – заставляет территориальные органы власти (юрисдикции) вступать в конкуренцию между собой). В этом случае ее целесообразнее передать федерации, как и необходимые налоговые доходы. При этом теория публичных финансов не нашла убедительных и точных моделей распределения функций между уровнями государственного управления, кроме очевидных решений, например, отнесения обороны на национальный уровень. Тем не менее, это не снимает актуальности проблемы расширения налоговой базы отдельных территорий как источника пополнения собственной доходной базы из бюджетов.

Под гармонизацией налоговых отношений публично-правовых образований понимается развитие и укрепление отношений между уровнями власти по поводу разграничения их налоговых полномочий за счет усиления налоговой составляющей при формировании доходов региональных и местных бюджетов и повышение ответственности публично-правовых образований перед налогоплательщиками за результаты перераспределения финансовых ресурсов.

Целью гармонизации налоговых отношений является справедливое перераспределение финансовых ресурсов в процессе создания общественных благ, а одним из ее инструментов – налоговая конкуренция, под которой понимается конкуренция между публично-правовыми образованиями за расширение контроля над частью налоговой базы, формируемой на своей территории.

Налоговая конкуренция, выступая своего рода системообразующим и интегрирующим процессом, способствует в некотором смысле созданию «положительной обратной связи, оказывающей усиливающее воздействие на федеративную систему и обеспечивающей механизм повышения ее устойчивости.

Цель развития налоговой конкуренции состоит в том, чтобы за счет расширения налоговых полномочий территорий по управлению элементами региональных и местных налогов создать возможности для налогового стимулирования привлечения инвестиций и создания новых производств и рабочих мест, что позволит сформировать новые источники налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты. Налоговую конкуренцию следует рассматривать не как способ борьбы за налоговые доходы, а как способ взаимодействия уровней власти, нацеленный на укрепление доходной базы бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Таким образом, в современных условиях бюджетно-налоговое администрирование стало реальным инструментом реализации бюджетной и налоговой политики, однако необходимо развивать это направление в условиях постоянно меняющейся внешней среды и стимулирования налоговой конкуренции между регионами для повышения конкурентоспособности национальной экономики в целом.

Список литературы:

1. Журавлев А. Эффективность бюджетно-налогового администрирования.
URL: <http://institutiones.com/.../1097-effectivnost-byudzhethno-nalogovogo>
2. Коротко о важном. В ФНС России разработана концепция комплексной модернизации налоговых органов // Налоговый вестник. 2011. № 8. С. 6-7.
3. Зыкова Т. Налоговики из 43 стран мира обсудят проблемы налогообложения // Российская газета.
URL: <http://www.rg.ru/2013/05/13/nalogi-site-anons.html>
4. Грозовский Б. В бюджетной политике Россия обнаружила свой особенный путь.
URL: www.audit-it.ru/articles/a1/358210.html
5. Баязитова А. Повышение налогов с 2011 года принесет убытки и бизнесу, и государству.
URL: www.marker.ru/news/834
6. Эксперты: сократить дефицит бюджета РФ может рост собираемости налогов.
URL: <http://ria.ru/economy/20101116/297111923.html>
7. Бюджетная стратегия на период до 2023 года.
URL: www.minfin.ru/
8. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.
URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=105756>

References:

1. Zhuravlyov A. Efficiency of budgetary-tax administration.
URL: <http://institutiones.com/.../1097-effectivnost-byudzhethno-nalogovogo>
2. Shortly about important. In Federal Tax Service of Russia is developed the concept of complex modernization of tax bodies // the Tax bulletin. 2011. №8. Pp. 6-7.
3. Zyкова T. Taxmen from 43 countries to discuss tax issues // Russian Newspaper.
URL: <http://www.rg.ru/2013/05/13/nalogi-site-anons.html>
4. Grozovskiy B. In the budgetary policy Russia has found out the especial way.
URL: www.audit-it.ru/articles/a1/358210.html
5. Bayazitova A. Increasing of taxes since 2011 will yield losses and to business, and the state.
URL: www.marker.ru/news/834
6. Experts: Growth of a collecting of taxes can reduce deficiency of the budget of the Russian Federation.
URL: <http://ria.ru/economy/20101116/297111923.html>
7. Budgetary strategy for the period till 2023.
URL: www.minfin.ru
8. The basic directions of a tax policy of the Russian Federation for 2013 and for the scheduled period 2014 and 2015.
URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=105756>