Осипова Е.С.

**Оценка эффективности работы налоговых органов России:
показатели и тенденции**

*Дальневосточный институт управления - филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(Россия, Хабаровск)*

doi:10.18411/spc-08-04-2019-04

idsp: sciencepublic-08-04-2019-04

Налоговые поступления как источник более 70% доходов государственного бюджета РФ определяют особое место налоговой службы в системе органов, осуществляющих финансовый государственный контроль. В отличие от многих государственных органов деятельность налоговой службы оценивается именно с точки зрения пополнения государственного бюджета.

Налоговое администрирование как система управления налоговыми отношениями тесно сопряжена с налоговыми рисками, в связи с этим успешное решение задач обеспечения стабильных поступлений налогов и сборов во все уровни бюджетов страны особенно актуально и требует выстраивания особого подхода к качеству и эффективности работы налоговых органов.

Наиболее результативными среди мероприятий налогового контроля являются выездные налоговые проверки (далее – ВНП), поскольку в процессе их проведения имеются широкие возможности для проведения вспомогательных мероприятий налогового контроля (статьи 90-98 НК РФ). Их проведение позволяет найти и доказать факты налоговых правонарушений. Высокая эффективность также обусловлена проведением предпроверочного анализа, который ориентирует на «слабые места» в хозяйственной деятельности налогоплательщика и возможные нарушения налогового законодательства. С учетом такого подхода выездные проверки в настоящее время должны быть на сто процентов успешными, но в практике так бывает не всегда. Кроме того, ВНП являются более затратными по временным и финансовым ресурсам, чем камеральные проверки, поэтому высокий результат оправдывает бюджетные средства на их проведение. В масштабах страны неэффективные проверки в общем можно назвать «налоговым риском государства». Поэтому минимизация затрат по их проведению – одна из первоочередных задач повышения эффективности налогового администрирования.

Таблица 1

Результаты контрольной работы налоговых органов, всего по России

Наименование показателя		2015	2016	2017	2018
1	Дополнительно начислено платежей по результатам контрольной работы всего, млрд руб., в т.ч.	339	447	372	362
	уд. вес доначислений по результатам ВНП, в %	78	78	83	85
2	Уд. вес налогов в общей сумме дополнительно начисленных платежей, в %	76	73	71	70
3	Уд. вес налогов в дополнительно начисленных платежах по результатам ВНП, в %	74	72	71	71
4	Количество ВНП, всего (ед.)	30 662	26 043	20 163	14 152
5	Количество ВНП, выявивших нарушения налогового	30 346	25 796	19 778	13 838

	законодательства (ед.)				
6	Результативность ВВП, в % (кол-во ВВП, выявивших нарушения/кол-во ВВП)	99	99	98	98

Источник: рассчитано автором по данным отчетов формы 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов (сведения о проведении камеральных и выездных проверок)» за 2015-2018 гг.
URL: https://www.nalog.ru/rn25/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Представленный материал свидетельствует, что выездные проверки более результативны по сравнению с камеральными проверками (результативность в среднем за указанный период - 6%), что объясняется их спецификой и дополнительными возможностями. То, что выездными проверками практически в ста процентах выявляются налоговые правонарушения, говорит о профессиональной подготовительной работе. Ведь проверка начинается задолго до выхода на территорию налогоплательщика. Вначале анализируется информация с применением различных программных комплексов: «ВВП-отбор», «Однодневка», ИР «Досье рисков», «АСК НДС – 2», «Таможня», «Анализ банковских документов» и др., которые автоматически отбирают компании с высокой степенью вероятности совершения налоговых правонарушений. Потом по приоритетной группе собирается дополнительная информация из внутренних и внешних источников. Далее следует изучение имеющейся в налоговой инспекции информации о налогоплательщиках, включенных в план ВВП: учредительных документов, бухгалтерской и налоговой отчетности, учетной политики. Также выявляются связи между контрагентами и предварительно составляются схемы возможного ухода от налогообложения. Таким образом, заранее определяются «зоны риска», а стандартный метод ревизии путем простой сверки данных бухгалтерской и налоговой отчетности, с данными, которые установили проверяющие, является вспомогательным.

Показатели выявленных нарушений отражают только один из аспектов контроля. Его эффективность определяется успешностью реализации материалов проверки.

Таблица 2

Отдельные качественные показатели реализации материалов контрольной работы, всего по России

Наименование показателя		2017	2018
1	Поступило по результатам контрольной и аналитической работы всего, млрд руб., в т.ч.	279,2	297
	по результатам аналитической работы, млрд руб., в % от общей суммы	56,1 20	80 27
2	Удовлетворено в пользу бюджета сумм требований по результатам судебных споров, млрд руб., в т.ч. в % от общей суммы требований	191 80	168,7 82,7

Источник: Отчет-презентация «Итоги деятельности ФНС России» за 2017, 2018 гг.
URL: https://www.nalog.ru/rn25/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/#t31

Одним из приоритетных направлений работы налоговых органов является побуждение налогоплательщиков к добровольному уточнению налоговых обязательств без проведения выездных налоговых проверок. Доля поступлений по результатам аналитической работы (требования об уточнении обязательств, предметные комиссии) составляет четвертую часть от общей суммы поступлений, что достаточно немало. Использование такого аспекта работы ослабляет нагрузку на бизнес, позволяет рационально использовать трудовые и бюджетные ресурсы. Это возможно благодаря постоянному совершенствованию программных продуктов, применению продвинутых технологий проверок, развитию аналитики.

Следует обратить внимание, что количество ВВП ежегодно уменьшается (табл. 1), но при этом размеры дополнительно начисленных сумм и поступлений

увеличиваются или снижаются несущественно, что ведет к росту эффективности одной проверки в среднем. Данная тенденция также подтверждает повышение качества работы налоговых органов.

Досудебное урегулирование налоговых споров важный показатель деятельности налоговых органов. Здесь оценивается три параметра: количество поступивших и количество удовлетворенных жалоб на результаты налоговых проверок, а также сумма удовлетворенных требований. В отчете «Итоги деятельности ФНС России» отмечается, что в течение последних пяти лет происходило неуклонное снижение количества жалоб на результаты выездных налоговых проверок благодаря выработке единых правоприменительных подходов, учету судебной практики по аналогичным спорам и возможностью ознакомиться с правовой позицией налоговых органов по рассмотренным жалобам через он-лайн сервисы, размещенные на сайте ФНС России. В 2017 и 2018 гг. удельный вес числа удовлетворенных жалоб составил 34,7% и 29,9%, а удельный вес сумм удовлетворенных требований – 16,2% и 11,5% соответственно [3]. В данном случае низкие показатели также свидетельствуют о росте эффективности работы. Удовлетворение небольшого числа жалоб объясняется как высоким качеством собранной доказательной базы по факту совершенных налоговых правонарушений, так и возможностью налоговых органов устранить отдельные процессуальные или расчетные ошибки на этой стадии.

В процессе реализации результатов налогового контроля решающим этапом является судебное оспаривание результатов проверки. Если на стадии досудебного урегулирования споров налоговые органы часто не поддерживают требования противоположной стороны, то в арбитражном суде шансы налогоплательщиков высоки. Надо иметь в виду, что суды принимают во внимание четкую документальную аргументацию фактов, безотносительно того, чьи интересы они представляют. Поэтому 80 % (табл.2) удовлетворенных споров в пользу бюджета свидетельствует о высоком профессионализме налоговых инспекторов. Отметим, что средний по России показатель может считаться успешным значением. Однако данное направление работы требует в большей мере индивидуальной оценки по субъектам, краям, городам и инспекциям, что позволяет выявить проблемы в работе, в том числе и кадровые. Количество рассмотренных судами споров с бизнесом в 2017 г. по сравнению с 2016 годом снизилось на 9%, а в 2018 г. – на 11%, что тоже признается позитивной тенденцией в контрольной работе [3]. Достижение высоких показателей данного направления связано с плодотворным сотрудничеством контрольных блоков, юридических отделов и отделов досудебного урегулирования споров инспекций.

Существуют и другие способы оценки эффективности работы налоговых органов. Одна из главных целей деятельности налоговых органов – полное и своевременное обеспечение поступлений в бюджеты всех уровней. И в этой работе задействованы все отделы и подразделения: каждый вносит свою лепту в соответствии с установленным функционалом. Основными количественными показателями, которые оцениваются как достижение работы могут быть: сумма налоговых поступлений по инспекции (добровольная уплата по данным налоговых деклараций), сумма дополнительно начисленных платежей по результатам налогового контроля, сумма взысканных (поступивших) налогов из дополнительно начисленных. Чтобы оценить деятельность всей инспекции в целом, целесообразно сравнить эти суммы со средствами, выделенными из бюджета на обеспечение ею основных государственных функций и задач. Подобным образом оценивается деятельность и других контролирующих органов, которые осуществляют проверку эффективности использования бюджетных средств. Если сузить параметры оценки, то можно провести сравнение доначисленных сумм по проверкам с суммами налогов, начисленных по налоговым декларациям. Это даст представление о проценте сокрытия или занижения налогов. Отметим, что данные сравнения дадут невысокий процент, поскольку суммы

выявленных нарушений и начислений по декларациям(или выделенных бюджетных средств на содержание инспекции) отличаются масштабами. Например, за 2015-2018 гг. по России соотношение доначисленных сумм налогов по проверкам и сумм начисленных по декларациям составило всего 2-3%%. Поэтому более информативным будет использование такого способа измерения эффективности работы в сопоставлении между инспекциями.

В практике используется методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России в целях распределения средств материального стимулирования государственных гражданских служащих налоговых органов. Она содержит много показателей, этапов и требует существенных временных затрат для определения того, собственно, для чего она предназначена [4]. Кроме того, с 2013 г. применяется методика оценки эффективности деятельности руководителя ФНС России по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности [5].

Таким образом, вопрос оценки эффективности работы налоговых органов представляет интерес в теоретическом и практическом плане. Также можно оценить и отдельные направления контрольной работы, в частности, успешность проведения выездных налоговых проверок.

На основе количественных и качественных показателей возможна разработка рейтинговой системы, как для целей финансового поощрения работников инспекций, так и осуществления мониторинга налоговых процессов.

Представленный анализ выявил высокую эффективность и положительные тенденции в работе налоговых органов. Открытость деятельности налоговых органов, создание благоприятных условий для ведения бизнеса за счет расширения информационных ресурсов и программного обеспечения, соблюдение регламентов работы с налогоплательщиками, применение современных технологий осуществления налогового контроля и его избирательность, играют в этом вопросе немаловажное значение.

1. Налоговый кодекс РФ. Часть первая [Электронный ресурс]: от 31.07.1998 № 146-ФЗ: (ред. от 27.12.2018 N 546-ФЗ) // Консультант Плюс. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>.
 2. Официальный сайт «Федеральная налоговая служба России». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.nalog.ru/>.
 3. Отчет-презентация «Итоги деятельности ФНС России» за 2017, 2018 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://www.nalog.ru/rn25/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/#t31.
 4. Приказ Федеральной налоговой службы от 15 ноября 2007 г. № ММ-4-25/31дсп (в ред. Приказа ФНС России от 19.11.2007 № ММ-4-16/33дсп) «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности территори-альных органов ФНС России в целях распределения средств материального стимулирования государственных гражданских служащих ФНС России».
 5. Приказ Федеральной налоговой службы от 22 февраля 2013 г. № ММВ-7-12/95@ «Об утверждении методик расчета значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной налоговой службы по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/docs/4057487/.
-