

Оргкомитет конференции благодарит Брызгалина Аркадия Викторовича Генерального директора группы компаний «Налоги и финансовое право», главного редактора журнала «Налоги и финансовое право», кандидата юридических наук за популяризацию научных исследований участников конференции.

От оргкомитета конференции:  
д.э.н., проф. А. п. Киреенко  
д.э.н., проф. И. А.Майбуров

### Абрамов Анатолий Петрович

кандидат технических наук,  
доцент кафедры налогов и налогообложения  
Томского государственного университета,  
заместитель Мэра по экономике и финансам,  
Россия, г. Томск  
E-mail: asviaap@yandex.ru

## Квазиналоги: проблемы администрирования

Аннотация: Раскрываются проблемы администрирования неналоговых платежей, обусловленные несовершенством действующего законодательства и недостаточностью их научной проработанности. Обосновывается необходимость уменьшения количества неналоговых платежей и администраторов доходов бюджетной системы. Предлагается единая кодификация всех фискальных платежей и финансовых отношений в целом.

Ключевые слова: налоговые платежи, неналоговые платежи, администраторы доходов, плательщики, Финансовый кодекс.

Annotation: The problems of administration non-tax payments are showed. The causes of them are the imperfection of current legislation and the insufficiency of researches. The need to decrease a number of non-tax payments is justified and incomes' administrators in the fiscal system. A single codification of all fiscal charges and financial relationships are proposed.

Keywords: tax payments, non-tax payments, payers, incomes' administrator, Financial code.

Все многообразие фискальных платежей подразделяется на две основные группы: налоговые и неналоговые. К первым следует относить собственно налоги и налоговые сборы, в том числе налоговые пошлины, как разновидность налоговых сборов. Ко вторым относятся все иные обязательные платежи, включая различные неналоговые сборы, пошлины, платы, платежи и отчисления, которые в литературе иногда называют общим термином «квазиналоги».<sup>1</sup>

Природа налоговых и неналоговых платежей, несмотря на достаточно длительную их историю, и сегодня остается дискуссионной. Д.В.Винницкий, разработавший авторскую концепцию фискальных взиманий, исходит из того, что нет оснований исключать сборы любого вида из сферы действия налогового законодательства.<sup>2</sup> Фискальные платежи не предусмотрены законодательством о налогах и сборах, а

1 Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): Монография, 2009. С.66.

2 Винницкий Д.В. Налоги и сборы: Понятие. Юридические признаки. Генезис. Монография, 2002. С.68.

бюджетным законодательством определяются как неналоговые доходы бюджетной системы. Соответственно их установление осуществляется вне налогово-правового регулирования на основе законодательных актов иной отраслевой принадлежности. Более того, установление ряда фискальных сборов осуществляется посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов.

В большой степени современное понимание понятий налог и сбор нашло отражение в определениях, приведенных в ст. 8 Налогового кодекса. Однако большинство авторов научных работ по налогам отмечает неполноту и неоднозначность данных определений, требующих дополнительных комментариев для их практического применения. Результатом неоднозначного подхода в вопросах определения налога и сбора, налоговых и неналоговых платежей явился факт формального сокращения видов налоговых платежей с 1 января 2005 года. При этом реально не произошло сокращения обязательных платежей в бюджетную систему России, а только некоторые из них изменили свой статус и стали неналоговыми доходами. Разделение произошло фактически без учета не только правовой природы различных доходов бюджетной системы, но и без учета технологии их администрирования.

Несмотря на то, что ст. 41 Бюджетного кодекса дает понятия налоговых и неналоговых доходов, начиная с принятия федерального бюджета на 2005 год в законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год разделение доходов на налоговые и неналоговые не производится. Тем не менее, с некоторой степенью допущения, используя определения Бюджетного и Налогового кодексов, такое распределение можно произвести. Проведенный анализ показывает, что соотношение налоговых и неналоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета России в 2005 – 2009 годах составляло округленно 70% и 30%.<sup>1</sup>

Таким образом, можно утверждать, что главным видом доходов бюджетной системы современной России по-прежнему являются платежи, администрируемые в процессе налогообложения, порядок осуществления которого регулируется налоговым правом.

С точки зрения администрирования налоговых доходов в бюджетную систему важным является величина налоговой нагрузки, которая определяется их долей от производимого в стране внутреннего валового продукта. Наблюдаемая в настоящее время общемировая тенденция некоторого ослабления экономической роли государства, поддержки им рыночных отношений и частного предпринимательства, обуславливает снижение налогового давления на хозяйствующие субъекты. А это в свою очередь приводит к сокращению налоговых поступлений.

Подобная тенденция наблюдается сейчас и в России, о чем свидетельствуют данные за последние 5 лет. Так удельный вес налоговых доходов в ВВП за это время снизился с 29% до 27%. Однако при этом доля неналоговых доходов в ВВП соответственно возросла, что свидетельствует о том, что совокупная фискальная нагрузка не уменьшилась.

Необходимо отметить, что Бюджетный кодекс оставляет открытым перечень неналоговых доходов, что говорит не только о возможностях постоянного изменения и дополнения их перечня, но и существенной законодательной неопределенности в этом вопросе. Следует согласиться с тем, что существующие проблемы с классификацией доходов бюджетной системы обуславливают необходимость их научной систематизации.<sup>2</sup>

1 *Абрамов А.П.* Администрирование доходов бюджетной системы: проблемы и перспективы. Монография, 2009. С.82.

2 *Пауль А.Г.* Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография, 2011. С.15.

Кажущуюся на первый взгляд последовательной налоговую реформу, одной из продекларированных задач которой является уменьшение числа налогов и упрощение налоговых процедур, в целях обеспечения снижения издержек как государства по сбору доходов бюджетов, так и хозяйствующих субъектов по исполнению налоговых обязательств, на самом деле таковой признать нельзя.

Платежи, исключенные из налоговых, остались доходами бюджетной системы и стали неналоговыми. Их администрирование теперь осуществляется не налоговыми органами и регулируется не законодательством о налогах и сборах, а другими (специальными) федеральными законами. В результате отношения между плательщиками и администраторами этих платежей являются не налоговыми, а гражданско-правовыми.

Разделение функций по администрированию между несколькими государственными органами экономически не оправданно. Связано это в первую очередь с тем, что каждый орган сосредотачивается на своих собственных задачах без стремления получить экономию в целом в масштабе государства, которая может быть достигнута через интеграцию или даже координацию общих процессов и процедур. Объединение способствует повышению эффективности сбора доходов в силу ликвидации многих дублирующих процессов и процедур (учета и регистрации, контрольных мероприятий), что способствует снижению общих издержек. Кроме того, издержки плательщиков также снижаются, поскольку уменьшается количество и упорядочивается время и процедура проведения контрольных мероприятий, осуществляемых различными администраторами.

В различных органах, осуществляющих администрирование доходов, в настоящее время разрабатываются или уже разработаны внутриведомственные регламентирующие документы и стандарты. Однако между этими документами, разрабатываемыми в разных органах, равно как и разных подразделениях этих органов, нет системности, взаимоувязки, а, следовательно, нет и сопоставимости в работе и в ее оценке.

Малоэффективно производить стандартизацию процессов администрирования доходов на уровне отдельных органов. Ведомственная стандартизация будет лишь частичным решением общего вопроса стандартизации процессов администрирования доходов. Кроме внутренних методик, регламентов и правил, учитывающих специфику конкретных администраторов доходов бюджетной системы, необходима и система общих для всех администраторов и обязательных для выполнения стандартов. Единая стандартизация деятельности администраторов доходов и законодательная определенность процессов администрирования различных доходов бюджетной системы позволит избежать многих проблем в правоприменительной практике и обеспечит полноту поступлений.

Важнейшим условием эффективности администрирования доходов также выступает законодательное установление процедур по реализации норм взаимоотношений администраторов и плательщиков. Законодательство должно обеспечивать, с одной стороны, легкость, понятность и простоту осуществления платежей, с точки зрения плательщика, в противовес уклонению от налогообложения, осуществлению незаконной предпринимательской деятельности и т.п. С другой – минимизацию затрат государства на содержание органов, осуществляющих администрирование доходов бюджетной системы.

Значимость для плательщиков издержек, связанных с администрированием доходов бюджетной системы, и пути их уменьшения наглядно показаны в диссертационном исследовании С.С. Быкова.<sup>1</sup> Негативное влияние издержек налогообло-

1 Быков С.С. Снижение издержек организации на основе применения учетной политики. Диссертация, 2009. С.88-123.

жения на совокупную налоговую нагрузку подробно рассмотрено автором в одной из последних работ, где подчеркивается, что снижение издержек налогообложения является важной составляющей не только совершенствования администрирования обязательных платежей в бюджетную систему, но и эффективным инструментом повышения конкурентоспособности российской экономики в целом.<sup>1</sup>

Однако отечественная практика развивается пока по линии ведомственной стандартизации. Разрабатываемые стандарты и регламенты различных органов, выполняющих функцию администрирования закрепленного вида дохода бюджетной системы, в том числе в рамках реализации проводимой в стране административной реформы, заметно отличаются друг от друга.

При этом следует отметить, что разработка единых федеральных регламентов по администрированию доходов в бюджетную систему и соответствующих правовых норм не должна осуществляться с нуля. За основу необходимо взять не только современные, в том числе и международные новации, но и сложившуюся положительную отечественную практику. В этой связи особенно положителен опыт ФНС России.

Значительные усилия, направленные на совершенствование налогового администрирования в России, действительно в последние годы дали определенный результат. Однако администрирование неналоговых платежей осталось за пределами этих важных и нужных для развития экономики страны процессов.

Принципиальные параметры общефедеральных правил и стандартов, регламентирующих процессы администрирования доходов, должны быть установлены единым законодательным актом. Отдельных поправок в Бюджетный кодекс или иные законодательные акты явно недостаточно для создания единой правовой базы стандартизации процессов администрирования доходов бюджетной системы. Необходимо принятие единого Финансового кодекса.

Следует признать целесообразным, не нарушать принципа единства системы администрирования государственных доходов и отказаться от идеи регулирования различных фискальных платежей в разных отраслях законодательства.

Большинство вопросов, связанных с администрированием государственных доходов, не зависимо от того, какое ведомство осуществляет администрирование различных их видов, должно регулироваться едиными нормами. Как справедливо отмечает многими авторами, системность – важнейшее качество любого законодательства.

Следует согласиться с проф. Запольским С.В., что «Потребность в объединении финансово-правовых институтов в единый юридический массив настоятельно стучится в дверь. Что касается конкретных средств, то это может быть закон о финансах или основы законодательства о финансах, глубокая кодификация имеющегося нормативного материала, унификация финансово-правовых процедур, создание единообразной юрисдикционной процедуры для урегулирования финансово-правовых споров и т.д.»<sup>2</sup>

Безусловно, назрела необходимость единой кодификации всех норм, регулирующих многообразные фискальные платежи. Принятие Финансового кодекса, который бы и объединил все сферы финансовых отношений, с единых методологических позиций, и позволил бы в свою очередь упростить существующее законодательство, в том числе сблизили Налоговый, Бюджетный, и Таможенный кодексы, способствовало бы повышению эффективности функционирования в целом государственной финансовой системы России.

1 *Абрамов А.П.* Издержки налогообложения и совокупная налоговая нагрузка // *Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29-31 марта 2012г.* / Под. ред. М.В. Карасевой (Сенцовой), 2012. С.287-293.

2 *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография, 2008. С.84-85.

### Список использованной литературы

1. Абрамов А.П. Администрирование доходов бюджетной системы: проблемы и перспективы. Монография. – Томск: Изд-во НТЛ, 2009. – 320 с.
2. Абрамов А.П. Издержки налогообложения и совокупная налоговая нагрузка // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29-31 марта 2012 г. / Под. ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2012. – 536 с.
3. Быков С.С. Снижение издержек организации на основе применения учетной политики. Диссертация... к.э.н. – Иркутск, 2009. – 219 с.
4. Винницкий Д.В. Налоги и сборы: Понятие. Юридические признаки. Генезис. Монография. М.: «ИНФРА-М», 2002. – 144 с.
5. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.
6. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): Монография. – М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. – 473 с.
7. Пауль А.Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография. – Воронеж, Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 116 с.

#### Буров Виталий Юрьевич

кандидат экономических наук, доцент,  
заведующий кафедрой антикризисного управления,  
финансов и кредита Забайкальского государственного университета,  
Россия, г. Чита  
E-mail: burovschool@rambler.ru

## Уклонение от уплаты налогов субъектами малого предпринимательства как форма проявления теневых экономических отношений

Аннотация: Рассматриваются теневые экономические отношения субъектов малого предпринимательства и их закономерности, уклонения от уплаты налогов. Анализируются масштабы теневой деятельности и бюджетные потери. Исследуются экономические причины уклонения от налогов.

Ключевые слова: теневые экономические отношения, уклонение от уплаты налогов, закономерности.

Annotation: Shadow economic relations of small business entities, its regularities, tax evasion are considered. Shadow economy scope and budget losses are analyzed. Economic causes of tax evasion are also investigated.

Keywords: shadow economic relation, tax evasion, regularities.

В современных условиях перевода российской экономики на инновационный путь, развитие малого предпринимательства (МП) становится важнейшей задачей, без