

УДК 336.201

Л.С. Гринкевич, И.Ю. Жалонкина

**АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СОБИРАЕМОСТИ НАЛОГОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Действующие на современном этапе в Российской Федерации способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов были сформированы во многом с учетом лучшей мировой практики в области налоговой политики. Однако нельзя с уверенностью утверждать, что эффективность и результативность данных способов достигли ожидаемых результатов. В статье проведен анализ результативности собираемости налогов в Российской Федерации. Предложены мероприятия, направленные на повышение результативности механизма собираемости налогов.

Ключевые слова: налоговое администрирование, собираемость налогов, результативность собираемости налогов, налоговая задолженность.

На современном этапе обеспечение роста налоговых поступлений и повышение уровня собираемости налоговых платежей являются приоритетной задачей российских налоговых органов. Вместе с тем в законодательстве, регулирующем налоговые отношения, отсутствует определение понятия «собираемость налогов».

Выделяют несколько основных научных подходов к определению методов исчисления собираемости налогов.

Согласно первому подходу степень полноты исполнения налоговых обязательств рассчитывается как отношение объема налоговых платежей, поступивших в отчетном периоде, к объему налоговых обязательств, которые должны быть исполнены в этот же период в соответствии с законом. Этой позиции придерживаются такие авторы, как Г.Н. Карташова, Д.В. Крылов, А.Т. Щербинин, Л.И. Гончаренко, А.К. Анашкин.

Данной методики определения уровня «собираемости» налогов придерживаются и налоговые органы Российской Федерации, а рассчитываемый таким образом показатель используется в качестве основного критерия оценки эффективности налогового администрирования.

Однако сторонники альтернативного подхода, такие как А.Б. Паскачев, Ф.К. Садыгов, В.И. Мишин, Р.А. Саакян, О.А. Бессчетная, В.Н. Засько, А.И. Новикова, Ю.М. Лермонтов, отождествляют сущность собираемости налогов с основной рейтинговой оценкой работы налоговых органов. Данный показатель рассчитывается путем отнесения суммы фактических поступлений налоговых платежей к их максимальной сумме за рассматриваемый период [1]. Этот показатель включает в себя сумму фактических поступлений за тот же период и сумму совокупной задолженности по налоговым платежам, определяемую на основе статистических данных налоговых органов.

Рассчитанный таким образом показатель собираемости налогов является наиболее корректным показателем результативности функционирования системы налогового администрирования, так как показатель собираемости нало-

гов напрямую зависит от показателя совокупной задолженности. С повышением уровня собираемости налогов в данном случае происходит сокращение уровня совокупной задолженности.

Несмотря на то, что имеются различия в понимании сущности понятия «собираемость налогов», но есть и общая точка зрения: показатель собираемости налогов является инструментарием для исследования результатов совершенствования системы налогового администрирования, а критерий собираемости налогов можно и нужно использовать при исчислении «коэффициента полезного действия» налоговых органов [2].

При изучении исследований в области оценки деятельности налоговых органов по собираемости налогов и сборов было обнаружено, что остаются практически неизученными понятия эффективности и результативности этих действий. Однако если толкование понятия эффективности собираемости налогов и перечень его аналитических показателей встречаются в публикациях ФНС России и некоторых научных работах, то понятие результативности деятельности налоговых органов не было найдено ни в энциклопедических изданиях, ни в научных исследованиях, ни в статьях по данной тематике.

Исходя из того, что результатом является конечный итог, следствие, завершающее собой какое-либо действие, нами сформулировано следующее определение термина «результативность способов исполнения обязанности по уплате налогов и сборов» – степень точности выполнения поставленных задач, определяемая как количественная характеристика, отражающая эффект от проведения работы по взысканию налогов и сборов, а также меру достигнутой ею эффективности.

Следовательно, применительно к системе налогового администрирования под эффективностью следует понимать показатель отношения собранных налогов к административным затратам или издержкам на их сбор, а индикатором качества функционирования налогового администрирования является показатель «собираемость спланированных налогов».

Анализ динамики налоговых поступлений и уровня собираемости налогов по Российской Федерации показал, что на протяжении последних лет наблюдался стабильный рост налоговых поступлений и иных обязательных платежей. Так, за период с 1999 по 2009 г. налоговые доходы, формирующие консолидированный бюджет Российской Федерации, увеличились на 5280,8 млрд руб., или в 6,2 раза [3].

Исходя из расчета оценки отношения суммы фактически поступивших налоговых платежей к сумме налоговой недоимки (коэффициент исполнения налоговых обязательств) и к сумме налоговой задолженности (коэффициент собираемости налоговых платежей), нами проведен анализ уровня собираемости налоговых платежей и коэффициента исполнения налоговых обязательств за период с 2006 по 2010 г. без учета поступлений и учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды, представленный в табл. 1.

Таблица 1

Собираемость налоговых платежей в РФ (без учета поступлений и учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды) в 2006–2010 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010
Налоговые поступления, млрд руб. [4]	5953,8	7612,4	8760,6	7091,5	7708,5
Налоговая недоимка (без учета отсроченной задолженности, приостановленной к взысканию и взыскиваемой службой судебных приставов), млрд руб.	273,5	251	245,7	353,5	339,8
Налоговая задолженность, млрд руб.	1643,7	1137	1078,7	1271,7	1199
Коэффициент собираемости налогов и сборов согласно методике ФНС, % [5]	94,9	98,9	100,1	97,0	95,15
Коэффициент исполнения налоговых обязательств, %	95,4	96,7	97,2	95,0	95,6
Коэффициент собираемости налогов согласно расчету, %	72,4	85,1	87,7	82,1	84,5

Таким образом, за период 2006–2008 гг. данные коэффициенты имели тенденцию к повышению. Уменьшение коэффициентов собираемости в 2008–2010 гг. связано с увеличением задолженности по налогам и сборам за рассматриваемый период, предпосылками которого наряду с экономическим кризисом в стране являются также проблемы функционирования каждого отдельного механизма обеспечения исполнения по уплате налогов.

Так как показатель собираемости налогов является комплексным показателем, характеризующим работу налоговых органов по основным направлениям деятельности, финансовое ведомство России ежегодно ставит задачу повышения данного показателя. В Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной налоговой службы на 2010–2013 гг. Минфином России определено, что собираемость доходов к 2013 г. составит 95,2%. При этом не снимается острота проблем, связанных со снижением совокупной налоговой задолженности плательщиков. Если по отношению к задолженности на 01.01.2005 она снизилась в 2010 г. на 25,5%, то Минфин России ставит задачу снизить задолженность в 2013 г. на 27% [6].

Задолженность по налоговым платежам, ЕСН, платежам в государственные внебюджетные фонды в целом образует совокупную задолженность. Анализ совокупной задолженности по налогам и сборам в целом по Российской Федерации, а также по отдельным регионам показал, что уровень налоговой задолженности в последние годы стабилизировался и не прогрессирует (табл. 2).

Так, по состоянию на 01.01.2011 совокупная налоговая задолженность по России снизилась по сравнению с данным показателем на 01.01.2007 на 31,83%, а по СФО – на 35,12% (снижение по Томской области составило 36,54%).

Для того чтобы определить удельный вес совокупной задолженности в общем объеме налоговых поступлений, нами проведен сравнительный анализ данных показателей за 2006–2010 гг.

Так, удельный вес совокупной задолженности в целом по РФ в общей сумме налоговых поступлений за 2010 г. составил 16,4% и снизился по срав-

нению с 2006 г. на 11,3%. При этом удельный вес совокупной задолженности по СФО в общей сумме налоговых поступлений за 2010 г. составил 22,2%, что на 5,8% выше, чем по России. Снижение удельного веса совокупной задолженности в 2010 г. по СФО в общей сумме налоговых поступлений по сравнению с 2006 г. составило 15,9%.

Таблица 2

Анализ совокупной задолженности по налоговым платежам, ЕСН, платежам в государственные внебюджетные фонды в бюджетную систему Российской Федерации за период 2006–2010 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010
Налоговые поступления по РФ, млрд руб.	6749,20	8625,17	10009,02	8355,36	7797,06
Совокупная задолженность по РФ, млрд руб.	1871,94	1297,13	1203,11	1370,99	1276,12
Удельный вес совокупной задолженности по РФ в общей сумме налоговых поступлений по РФ, %	27,74	15,04	12,02	16,41	16,37
Налоговые поступления по СФО, млрд руб.	625,07	758,49	882,44	762,62	695,70
Совокупная задолженность по СФО, млрд руб.	238,43	209,47	199,10	217,37	154,70
В том числе Томская область	9,27	8,15	7,47	6,09	5,88
Удельный вес совокупной задолженности по СФО в общей сумме налоговых поступлений по СФО, %	38,14	27,62	22,56	28,50	22,24

Таким образом, в целом можно сказать, что проводимые в последние годы налоговые реформы положительно сказались на экономических показателях государства. Проведенный анализ динамики совокупной задолженности по налогам и сборам за период 2006–2010 гг. показал, что снизилась задолженность и абсолютном, и в относительном выражении в целом по РФ и по СФО в частности.

Изменение динамики показателей уровня собираемости налогов и уровня совокупной задолженности тесно связано как с общеэкономической ситуацией в стране, стабильностью финансово-хозяйственного состояния налогоплательщиков, так и непосредственно с эффективностью деятельности налоговых органов по обеспечению взыскания налогов в бюджет.

Оценивая степень достижения цели механизма взыскания, можно сказать, что результативность взыскания задолженности увеличилась, но, несмотря на положительную динамику снижения налоговой задолженности, повышение уровня собираемости налоговых поступлений в абсолютных значениях, объем задолженности все же остается высоким, процедуры взыскания задолженности не приносят ожидаемых результатов, задача стопроцентного взыскания налоговой задолженности, ставящаяся ежегодно перед налоговыми органами, в силу различных обстоятельств не выполняется. Одной из причин значительных объемов налоговой задолженности является то, что механизмы взыскания задолженности во многом остаются низко результативными.

Анализируя многочисленные источники по вопросу взыскания налоговой

задолженности, можно сделать вывод о том, что в зарубежных странах используются аналогичные российскому законодательству способы обеспечения обязанности по уплате налогов, такие как штрафы, пени, наложение ареста на имущество налогоплательщика, приостановление операций по счетам в банке, поручительство. Однако существуют значимые различия в их содержании и, соответственно, в порядке применения.

Анализ современной литературы, посвященной проблеме собираемости налогов за рубежом, позволяет сделать однозначный вывод, что задача государства, направленная на своевременное и полное исполнение обязанности по уплате налога и сбора, более эффективно решается в той стране, где помимо собственно способов обеспечения налоговой обязанности широко развиты иные, более общие, стимулирующие к уплате налогов механизмы.

С другой стороны, порядок применения мер ответственности в отношении недобросовестных налогоплательщиков за рубежом отличается достаточной жесткостью. Причем меры ответственности не зависят от размера причиненного ущерба государству, а определяются характером нарушения. Процедуры применения мер ответственности упрощены. В ряде стран введена личная материальная ответственность собственников предприятий и управляющих за неуплату налогов в бюджет. Также неуплата налогов, как основной признак несостоятельности такого лица, для банков является основанием в непредоставлении должнику кредитов.

В качестве общих мер для повышения уровня собираемости налогов в зарубежных странах предлагаются такие меры, как стимулирование полной и своевременной уплаты налогов предприятиями и гражданами, создание условий, при которых уклонение от уплаты налогов становится экономически невыгодным – издержки нарушения финансовой дисциплины превышают возможную прибыль от таких действий. Это обусловлено введением дополнительных штрафов за просрочку уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет в размере ставки рефинансирования. В некоторых странах на сумму задолженности за период от установленного срока до даты ее погашения начисляются проценты по повышенной ставке.

Таким образом, изучение зарубежного опыта о применении тех или иных мер по повышению эффективности работы налоговых органов по взысканию налогов, безусловно, заслуживает большого внимания. Обобщая изложенное, представляется возможным сформулировать предложения, касающиеся процесса повышения эффективности налогового администрирования в части обеспечения собираемости налогов в Российской Федерации.

Во-первых, рассмотреть вопрос о возможности применения упрощенной процедуры изменения графика платежей (отсрочка, рассрочка, реструктуризация) с учетом финансового состояния предприятия и его роли в инфраструктуре региона.

Во-вторых, решить проблему взаимодействия путем изменения действующих соглашений с кредитными учреждениями в части взаимного контроля уплаты НДС при снятии со счетов денежных средств на выплату заработной платы. Кроме того, целесообразно изменить соглашения по взаимному контролю взыскания задолженности по налогам между налоговой служ-

бой и органами МВД, Росрегистрации, Роснедвижимости, лицензирующими органами, что позволит обеспечить своевременное поступление в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации региональных и местных налогов.

В-третьих, учитывая мировой опыт взыскания задолженности, законодательно предусмотреть уголовную ответственность учредителей организаций-должников. В случае признания налогоплательщика банкротом ограничивать в определенных правах его руководителей и учредителей, в частности занятие руководящих постов, учреждение новых юридических лиц, получение кредитов на 7–10 лет, ввести особую персональную ответственность руководителя организации за умышленное банкротство предприятия. Срок исковой давности для взыскания налоговой задолженности увеличить до 10 лет.

В-четвертых, отменить поэтапное применение способов взыскания задолженности и законодательно предусмотреть возможность одновременного действия всех инструментов механизма взыскания.

В-пятых, для повышения качества исполнения взыскания, снижения финансовой, кадровой и временной нагрузки органов ФНС предусмотреть возможность использования услуг коллекторских агентств (частных исполнителей) по взысканию «проблемной» налоговой задолженности. Вознаграждение таких агентств по взыскиванию средств, которые впоследствии попадают в бюджет, предположительно может составлять 5–10% от взыскиваемой суммы [7].

Таким образом, на основе существующих подходов к собираемости налогов требуется совершенствовать способы реализации механизма обеспечения исполнения по уплате налогов в целях исключения необоснованных потерь налоговых поступлений.

Литература

1. Лермонтов Ю.М. Планирование поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет // Налоговая политика и практика. 2004. Январь. №1. С. 13.
2. Гончаренко Л.И., Анашкин А.К. Налоговое администрирование: лучше быть, чем казаться // Ваш налоговый адвокат. 2005. № 5. Сентябрь–октябрь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fbk-press.ru>
3. Жалонкина И.Ю. Налоговая реформа Российской Федерации на современном этапе // INEM-2011: Труды I Всерос. науч.-практ. конф. в сфере инноваций, экономики и менеджмента с международным участием / Под ред. А.А. Дульзона. Томск: Изд-во Том. политехн. ун-та, 2011. С. 69–71.
4. <http://www.nalog.ru>
5. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной налоговой службы на 2010–2013 гг. [Электронный ресурс]. М., 2009. Режим доступа: <http://www.minfin.gov.ru>
6. Тимошенко В.А. Эффективность налогового администрирования и пути ее повышения // Налоговые известия Саратовской губернии. 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oricon-s.ru/magazine/jeffekti/>
7. Царева Любовь. Коллекторы станут помощниками Федеральной налоговой службы // Финансовые известия. 03.02.2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fin.izvestia.ru/nalog/article1273937>