Т.А. Слесарева,
соискатель кафедры труда и социальной политики РАГС

НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

Налоговая система России находится на завершающем этапе своего реформирования. Основные меры по совершенствованию налоговой системы, направленные на ее упрощение, повышение справедливости и экономической обоснованности взимаемых налогов и сборов, а также на снижение налоговой нагрузки были осуществлены в 2001–2005 гг. В эти годы были приняты и вступили в действие 17 глав второй части Налогового кодекса РФ (далее – Кодекс), регулирующих порядок уплаты конкретных федеральных, региональных и местных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов. Оформилась структура налоговой системы России. Реформирование налоговой системы осуществлялось в тесной увязке с проведением бюджетной реформы и существенными изменениями в системе межбюджетных отношений.

Новый этап требует мер совершенствования налогового администрирования, направленных, с одной стороны, на пресечение уклонения от налогообложения путем использования имеющихся недоработок в законодательстве о налогах и сборах, с другой – на обеспечение законных прав налогоплательщиков, создание для них максимально комфортных условий для уплаты налогов и сборов. Изменения в налоговом законодательстве по отдельным видам налогов должны быть увязаны с изменениями в налоговом администрировании.

В соответствии с Федеральным законом №119-ФЗ с 2006 г. вступил в действие ряд таких важных норм, касающихся НДС, как переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате этого налога всеми налогоплательщиками по методу начисления, принятие к вычету налога по объектам капитального строительства по мере осуществления затрат до завершения строительства, освобождение от налогообложения при определенных условиях авансовых платежей и некоторые другие. Помимо прямого снижения поступлений НДС, учтенного в доходах федерального бюджета на 2006 г., эти меры могут привести к увеличению масштабов уклонения и злоупотреблений при уплате этого налога (прежде всего путем необоснованного завышения вычетов или получения денежных средств из бюджета в отношении сумм налога, фактически

не уплаченного в бюджет). Серьезные риски в этом отношении создает переход на «метод начисления», предусматривающий возможность применения вычетов без факта оплаты налогоплательщиком приобретаемых материальных ресурсов. С 2007 г. будет осуществлен переход от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС, уплаченного по материальным ресурсам экспортерами, что обеспечит существенную дополнительную экономию их средств. При этом отменяется отдельная декларация по нулевой ставке НДС и вступает в силу новый порядок вычета этого налога при осуществлении экспортных операций, согласно которому налогоплательщики получают право предъявлять к вычету налог, уплаченный при приобретении материальных ресурсов для производства экспортируемой продукции, на основании общей декларации (при наличии необходимых документов, подтверждающих факт экспорта). Для решения этого вопроса в условиях, когда широко используются различные схемы, в том числе криминальные, способы уклонения от уплаты НДС и его незаконного возмещения особое внимание должно быть уделено улучшению налогового администрирования и созданию системы управления рисками.

К мерам по улучшению налогового администрирования НДС, необходимым для решения вопросов, связанных с необоснованным возмещением данного налога из федерального бюджета, относятся:

– закрепление обязанностей по представлению налоговых деклараций и расчетов по налогам, информации, содержащейся в счетах-фактурах, сведений по ПИК НДС в электронном виде;

– обязательность выделения в платежных поручениях отдельной строки «НДС-платеж» с передачей банками информации о суммах и контрагентах расчетов налоговым органам. Решению этого вопроса должно также способствовать введение нормы об обязательном перечислении НДС денежными средствами с оформлением отдельных платежных поручений в случаях осуществления товарообменных операций, при зачетах взаимных требований, а также при использовании в расчетах за реализуемые товары (работы, услуги) ценных бумаг;

– модернизация информационных технологий и процедур, используемых налоговыми органами для мониторинга деятельности налогоплательщиков, с целью оперативного выявления фактов уклонения от уплаты НДС;

– изменения в законодательстве, регулирующие регистрацию организаций, а также повышение требований к создаваемым хозяйствующим субъектам для решения проблемы неправомерного возмещения НДС путем применения «фирм-однодневок» и «фирм-прокладок» и т. д.

Большинство накопившихся за 2002–2005 гг. проблем по применению налога были решены Федеральным законом №58-ФЗ. Кроме того, были реализованы важные меры инвестиционной направленности. В частности, начиная с 2006 г. была введена «амортизационная премия» в виде разрешения отнесения на расходы и учета при расчете налоговой базы 10% стоимости введенных в действие основных фондов, увеличен верхний предел для уменьшения налоговой базы текущего года на сумму убытков, полученных организациями в предшествующие годы, усовершенствован порядок отнесения затрат на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР). Внесенные изменения в законодательство в части амортизационной политики и НИОКР являются инструментами стимулирования роста объемов производства и инвестиций в отраслях экономики. Увеличение верхнего предела для уменьшения налоговой базы текущего года на сумму убытков, полученных организациями в предшествующие годы, потребует от налоговых органов проведения детального анализа сумм заявленных налогоплательщиками убытков, на что ранее не обращалось пристального внимания ввиду отсутствия доначислений по налогу.

Налог на доходы физических лиц является основным доходным источником региональных и местных бюджетов. Необходимы меры по обеспечению зачисления доходов от этого налога в бюджет по месту жительства налогоплательщика. При администрировании данного налога целесообразно предусмотреть увеличение существующих социальных налоговых вычетов на обучение в образовательных учреждениях и лечение в медицинских учреждениях РФ в размерах, соответствующих общему росту доходов населения. В настоящее время размер каждого из таких вычетов ограничен суммой 38 тыс. рублей ежегодно, которая без изменений применяется, начиная с 2004 г. Предельный размер каждого из таких социальных вычетов необходимо увеличить и установить минимум на уровне 50 тыс. рублей.

Для стимулирования развития добровольного медицинского страхования, по мнению автора, необходимо разрешить учитывать при определении социального вычета не только фактические расходы физических лиц на оплату своего лечения, но и их взносы страховым организациям по договорам добровольного личного медицинского страхования, которыми предусматривается оплата страховщиками медицинских расходов застрахованных физических лиц.

Начиная с 2005 г. внесены изменения в главу НК РФ, регулирующую уплату единого социального налога. Так, с 35,6 до 26% снижена совокупная ставка этого налога для основной массы налогоплательщиков, исключены существовавшие ограничения по применению

регрессивной шкалы. Однако понижения ставки ЕСН и НДФЛ пока не привели в полной мере к расширению налоговой базы за счет легализации выплат, ранее укрываемых от налогообложения. Налоговыми органами при администрировании данных налогов продолжают устанавливаться «конвертные» схемы ухода от налогообложения.

По мнению автора, в ближайшие время необходимо изменить существующую «зачетную» схему исчисления ЕСН в части, предназначенной для пенсионного обеспечения, предусматривающую исключение из ЕСН суммы обязательных взносов на пенсионное страхование. Имеющийся на сегодня механизм приводит к росту недоимки, ее фактическому удвоению, так как при наличии недоимки по ОПС вычет по ЕСН заявляется необоснованно. Доначисления налоговых органов по данному вопросу остаются без взыскания и только после уплаты взносов по ОПС доначисленные суммы по ЕСН подлежат сложению.

Со вступлением в силу главы 31 НК РФ возник ряд проблем с администрированием земельного налога. Ряд земель не имеют кадастровой оценки, что приводит к невозможности исчисления авансовых платежей по данному налогу. В ближайшее время необходимо определить порядок расчета налоговой базы в отношении земельных участков, расположенных на территории нескольких муниципальных образований.

Вскрывшиеся в администрировании земельного налога проблемы и трудности с оценкой земель приводят к выводу о нецелесообразности внесения изменений в администрирование налога на имущество физических лиц. Налогообложение имущества в ближайшие годы должно осуществляться на основании Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц», в соответствии с которым налоговая база по этому налогу определяется исходя из инвентаризационной стоимости жилых домов, квартир, дач и иных подобных строений, принадлежащих гражданам.

Наряду с решением вопросов администрирования конкретных налогов назрел вопрос тщательного и подробного регламентирования контрольной работы. Прежде всего следует определиться, что собой представляет камеральная проверка. То ли это исключительно проверка полноты предоставления документов, правильности заполнения деклараций и арифметических расчетов, то ли более глубокая проверка с элементами анализа предоставленных налогоплательщиками сведений, позволяющая на основании имеющейся информации судить о степени достоверности данных и при необходимости назначать выездную налоговую проверку. По нашему мнению, второй подход больше соответствует интересам как государства, так и налогоплательщиков из-за снижения количества выездных налого-

вых проверок. В то же время необходимо процессуальное сближение камеральных и выездных налоговых проверок, т. е. при обнаружении нарушений в ходе камеральной проверки необходимо составить акт и направить его налогоплательщику, дав ему тем самым право на предоставление возражений, после рассмотрения которых выносится решение и выставляется требование об уплате налогов, санкций и пеней. Сегодня в Кодексе подобные правила отсутствуют. При решении данного вопроса значительное число дел будет решаться в досудебном порядке.

Совершенствование налогового администрирования не может исчерпываться поправками в Налоговом кодексе. Перспективным направлением является модернизация структуры самих налоговых органов. Целесообразно введение специальных аудиторских подразделений. В первую очередь в функции данного подразделения войдет рассмотрение возражений налогоплательщиков и досудебное урегулирование споров.

Совершенствование налогового администрирования необходимо для расширения финансовой базы, экономического и социального развития государства, поэтому оно остается важнейшей задачей, стоящей перед органами власти всех уровней.