

ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 336.22
ББК 65.261.41

А.П. КИРЕЕНКО

*проректор по научной работе
Байкальского государственного университета экономики и права,
доктор экономических наук, профессор, г. Иркутск
e-mail: kireenko-ap@isea.ru*

С.В. ГОМБОЖАПОВА

*аспирант Байкальского государственного университета
экономики и права, г. Иркутск
e-mail: svetlana.gombozh@mail.ru*

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В СНИЖЕНИИ ИЗДЕРЖЕК НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

Дана характеристика уровня и динамики издержек налогового администрирования в Российской Федерации. Рассмотрено влияние информационного обеспечения контрольной работы налоговых органов на уровень издержек налогового администрирования. С учетом исторического опыта сделаны предложения по улучшению информационного обеспечения имущественного налогообложения.

Ключевые слова: издержки налогового администрирования, информационное обеспечение, имущественное налогообложение, кадастровая оценка недвижимого имущества.

A.P. KIREENKO

*Vice-Rector for Research, Baikal State University of Economics and Law,
Doctor of Economics, Professor, Irkutsk
e-mail: kireenko-ap@isea.ru*

S.V. GOMBOZHANOVA

*post-graduate student, Baikal State University
of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: svetlana.gombozh@mail.ru*

ROLE OF INFORMATION SUPPORT OF TAX AUTHORITIES IN REDUCING TAX ADMINISTRATION EXPENSES: CURRENT STATE AND HISTORICAL EXPERIENCE

The article gives the characteristics of the level and dynamics of the tax administration expenses in the Russian Federation. The authors study the influence of the information support of the tax authorities on the expenses level of the tax administration and, taking into consideration the historical experience, they propose how to improve the information support of the property taxation.

Keywords: expenses of tax administration, information support, property taxation, cadastral appraisal of real estate property.

Вопросы измерения и оценки издержек на налоговое администрирование пока не нашли должного отражения в отечественной экономической науке. Более важными для ис-

следования аспектами считаются уровень налогов и их распределение, хотя даже установление «правильных» налогов не гарантирует их автоматическое поступление в бюджет.

В публицистике всплеск интереса к данной теме вызывают обычно какие-либо налоговые инициативы правительства, например проект введения НДС-счетов в начале 2000-х гг., использование электронного счета-фактуры вместо бумажного с апреля 2011 г. Взаимосвязь между изменением порядка взимания налогов и, соответственно, уровня расходов налогоплательщиков и налоговых органов лежит на поверхности. Так, сбор НДС с потребителей возложен на продавцов (выставление и зачет счетов-фактур). Кроме того, НДС является основой федерального бюджета. В число плательщиков данного налога входят как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели (по оценкам, для проведения счетных операций по НДС в России фактически задействовано 1,3 млн чел., а в год в стране выставляется около 15 млрд счетов-фактур).

Однако проблема издержек на сбор налогов гораздо шире и сложнее, чем простой подсчет объема бумаг или числа счетных работников.

Во-первых, данные издержки весьма высоки, включают в себя не только издержки на содержание налоговых и других государственных органов, участвующих в налогообложении, но и издержки налогоплательщиков на соблюдение налогового законодательства. При этом издержки государственных органов и налогоплательщиков находятся в обратной зависимости. Это объясняется тем, что для поддержания издержек государственных органов на низком уровне необходимо прямо или косвенно переложить часть издержек на налогоплательщиков.

Во-вторых, рост издержек не всегда приводит к повышению собираемости налогов и сопоставимому росту доходов бюджета, поэтому без учета издержек налогообложения нельзя на сегодня дать оценку работы налоговых органов.

В-третьих, значение имеют не абсолютные показатели издержек, а их относительная величина и распределение. Доля издержек на налоговое администрирование в налоговых доходах бюджета и доля издержек в налогах, уплачиваемых хозяйствующим субъектом, — это показатели, характеризующие эффективность налоговой системы, и в интересах государства добиваться как общего снижения издержек

налогообложения, так и их справедливого распределения.

В-четвертых, измерение издержек представляет собой еще и достаточно сложную проблему методического характера.

Основным показателем, характеризующим уровень издержек налогового администрирования, является их доля в налоговых доходах, которая может определяться как для конкретного налога, так и для всей совокупности налогов и сборов. Эта доля может выражаться в процентах или в затратах на сбор 100 единиц налоговых доходов.

При попытке изучения уровня издержек налогового администрирования в Российской Федерации мы столкнулись с двумя проблемами.

Первая проблема — отсутствие сопоставимых данных о налоговых доходах. В первую очередь это касается социальных платежей и налогов, связанных с внешнеэкономической деятельностью. До 2001 г. сбор и администрирование страховых взносов в социальные внебюджетные фонды осуществляли сами внебюджетные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования. С 2001 по 2010 г. взносы в социальные фонды были заменены выплатой единого социального налога, администрированием которого занимались налоговые органы. Суммы поступлений по социальным фондам и ЕСН не включались в доходы консолидированного бюджета и учитывались отдельно. В составе доходов консолидированного бюджета значительное место занимают налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции (их сбор осуществляют таможенные органы). Поэтому при оценке уровня издержек налогового администрирования из состава налоговых доходов были выделены только налоговые доходы, администрируемые налоговыми органами (без ЕСН). В связи с этим в анализируемый период не попали 2003–2005 гг., так как не удалось найти достоверную информацию о сумме налоговых доходов, администрируемых налоговыми органами (без ЕСН), за этот период.

Вторая проблема — отсутствие сопоставимых данных о величине расходов на содержание государственных органов, осуществляющих сбор и администрирование налогов, за период 1993–1998 гг. В 1993–1996 гг. данные

о расходах бюджета на финансирование налоговых органов включались в общую сумму расходов на содержание финансовых органов. Опубликованные данные об исполнении федерального бюджета за 1997–1998 гг. включают в себя только обобщенную информацию о расходах на государственное управление и не содержат данных об объемах реального финансирования налоговых органов.

В связи со сказанным в исследование вошли периоды с 1999 по 2002 г. и с 2006 по 2010 г. (табл. 1, 2).

Если сравнить затраты на сбор 100 р. налоговых доходов в разные периоды, то можно отметить их рост с 1,00 р. в 1999 г. до 1,09 р. в 2000 г. и стабилизацию в 2001–2002 гг. Следует отметить, что резкое увеличение расходов в 2000 г. было связано с погашением задолженности федерального бюджета перед ФНС, возникшей в предыдущих периодах, в том числе и задолженности по выплатам работникам налоговых органов. Если в состав налоговых доходов, контролируемых ФНС, включить поступления по ЕСН, то расходы на сбор 100 р. налоговых доходов и ЕСН составили бы в 2002 г. 0,90 р.

На основании данных табл. 1 и 2 можно сделать вывод о непрерывном росте расходов на содержание налоговых органов. Эти расходы непрерывно растут по следующим причинам:

- усложнение налогового законодательства;
- рост затрат на обеспечение налогового контроля;
- увеличение количества налогоплательщиков и усложнение функций налоговых органов;
- оснащение налоговых органов все более совершенным и дорогостоящим оборудованием и техническими средствами.

Прежде всего отметим, что деятельность налоговых органов связана с большими объемами отчетности, массой расчетов, потоками информации из разных ведомств и организаций, массивами статистических данных и т.д. Осуществление налоговыми органами контрольной работы исторически базировалось на принципе сбора и систематизации ими сведений такого характера, чтобы налоговые инспекторы, анализируя данные собственной информационной базы, могли выявить существенные отклонения в сведениях, представленных налогоплательщиком, от установленных ими норм и нормативов.

В течение последних лет наблюдается значительное увеличение объема вводимой и обрабатываемой информации, представленной как самим налогоплательщиком, так и различными ведомственными учреждениями и организациями. Следует отметить, что до 25–30% времени работников налоговых органов тратится на ручной ввод данных налоговой

Таблица 1

Расходы на содержание налоговой службы в РФ в 1999–2002 гг.

Показатель	1999	2000	2001	2002
Поступление в бюджетную систему налогов и сборов, администрируемых налоговыми органами (без ЕСН), млрд р.	891,4	1 437,4	1 955,75	2 327,9
Расходы на содержание налоговой службы, млн р.	8 895,2	15 576,9	20 822,3	25 718,9
Издержки налогового администрирования на 100 р. налоговых доходов (без ЕСН), р.	1,00	1,09	1,06	1,10

Таблица 2

Расходы на содержание налоговой службы в РФ в 2006–2010 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010
Поступление в бюджетную систему налогов и сборов, администрируемых ФНС, млрд р.	6 763,4	8 643,4	10 032,8	8 217,1	7 695,8
В том числе ЕСН	1 015,1	1 283,2	1 577,1	1 928,8	–
Поступление в бюджетную систему налогов и сборов, администрируемых ФНС (без ЕСН), млрд р.	5 748,3	7 360,2	8 455,7	6 288,3	7 695,8
Расходы на содержание налоговой службы, млн р.	60 616,3	97 416,7	106 748,9	101 798,9	96 812,6
Издержки налогового администрирования на 100 р. налоговых доходов, р.	0,90	1,13	1,06	1,24	1,26
Издержки налогового администрирования на 100 р. налоговых доходов (без ЕСН), р.	1,05	1,32	1,26	1,62	1,26

отчетности [7, с. 8]. При этом результаты многочисленных исследований свидетельствуют о том, что до 60% информации, подвергшейся первичной обработке (введенной в автоматизированную информационную систему), не проходит форматно-логический контроль, т.е. остается невостребованной в ходе проведения налоговых проверок [3; 4; 8].

Очевидно, что на сегодняшний день качество информационного обеспечения налоговых органов остается на невысоком уровне, следовательно, неэффективна и их контрольная деятельность. Возрастает нагрузка и на судебные органы, что также требует их дополнительного финансирования.

Противоречие между объемом информации, циркулирующей в налоговых органах, и объемом данных, интегрируемых в контрольную деятельность, обуславливается отсутствием четкого алгоритма работы с информацией, нецеленаправленным изучением информационных массивов разрозненных данных, недостаточным уровнем проработки налоговыми органами исчерпывающего перечня сведений, достаточных для проведения качественных налоговых проверок. К сожалению, основой проведения налоговых проверок в большинстве случаев все еще служат сведения, представленные самим налогоплательщиком, что также приводит к неоправданным затратам на обработку значительных информационных потоков.

Рассмотрим проблему повышения качества информационного обеспечения налоговых органов на примере имущественного налогообложения. В первом приближении кажется, что этот вид налогообложения должен иметь наилучшее информационное обеспечение, так как сделки с имуществом проходят обязательную государственную регистрацию, а информация об имуществе имеется в реестрах различных государственных органов.

На самом деле из-за некорректности сведений, содержащихся в базе данных налоговых органов, под налогообложение подпадает только 40% объектов недвижимого имущества. Применение органами технической инвентаризации устаревшей методики оценки объекта недвижимого имущества может снизить его стоимость в целях налогообложения более чем в 10 раз [7, с. 6]. На начальной стадии находится процесс формирования единого адресного реестра РФ для исполь-

зования стандартной адресной информации в целях однозначной привязки правообладателя к объекту имущества. Кроме того, сведения о различных объектах имущества одного собственника (граждан и учредителей юридических лиц) зачастую не объединяются, и налоговые органы не владеют полной информацией об имущественном (экономическом) положении налогоплательщика.

Решить проблему повышения эффективности налогового контроля и снижения издержек налогового администрирования можно путем реализации принципа кадастровой оценки объектов недвижимого имущества.

Данный принцип не является новшеством, он имеет глубокие исторические корни. Классик российской финансовой науки В.А. Лебедев считал кадастровую (массовую) оценку «первым основанием для правильного исчисления налогов с имущества и доходов с них» [5, с. 118]. Исторический опыт России второй половины XIX в. подтверждает, что именно реализация поимущественного (государственный поземельный налог и налог на недвижимое имущество в городах) кадастра содействовала более эффективной организации налогового контроля. Реализация принципа кадастровой оценки в налоговом контроле предусматривает не индивидуальный, а массовый подход к обработке массивов сведений о налогоплательщиках и объектах налогообложения, относящихся к однородным группам.

Правильность использования данного подхода с целью снижения издержек налогового администрирования подтверждается относительно незначительной суммой бюджетных средств, расходованных на содержание налоговых органов, и стабильной суммой налоговых доходов бюджета России в последней трети XIX–начала XX в. при одновременном достижении колоссального экономического роста в стране. В течение 1892–1902 гг. сумма налоговых поступлений на 1 р. затрат на содержание налоговых органов оставалась на уровне 110–120 р. [9].

С учетом исторического опыта можно найти решение проблемы повышения точности и объективности, а также оперативности кадастровой оценки объектов недвижимости. Этого можно достичь путем использования сведений страховых и кредитных организаций, а также сведений, размещаемых в средствах

массовой информации (печатные издания, интернет-магазины, радио и телевидение). Так, при установлении и взимании единого налога на недвижимое имущество в городах (1863 г.) кадастровая оценка (переоценка) городской недвижимости проводилась посредством сравнения ее налогооблагаемой стоимости с данными страховых и залоговых оценок, а также на основании данных публичного торга [1, с. 69; 2, с. 118; 6, с. 238]. В последующем, при установлении и взимании налога со строений, в случае неопре-

деленности инвентаризационной стоимости зданий и сооружений основой для расчета суммы налога служили данные Госстраха, т.е. их страховая стоимость. Таким образом, использование исторического опыта кадастровой оценки недвижимости и информации независимых оценочных, страховых и кредитных организаций позволит обеспечить процесс оценки недвижимого имущества необходимой качественной, актуальной информацией, сведя к минимуму дополнительные издержки налоговых органов.

Список использованной литературы

1. Гусаров Н. Методы ревизионной работы по налогам и сборам. М., 1941.
2. Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1895.
3. Информационное обеспечение как условие повышения эффективности деятельности органов государственного управления. URL: <http://www.info@lib.ua-ru.net>.
4. Итоги работы ФНС России в первом полугодии 2008 года: обзор материалов расширенной коллегии // *Налоги и налогообложение*. 2009. № 7. С. 43–49.
5. Лебедев В.А. Финансовое право. СПб., 1883. Т. 2.
6. Львов Д.М. Курс финансового права. Казань, 1887.
7. Мишустин М.В. Повышение качества и эффективности налогового администрирования [Электронный ресурс] // *Российский налоговый курьер*. 2010. № 13–14. URL: http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/13_14/nalogovoe_administrirovanie/iz_pervyh_ust/povyshenie_kachestva_i_effektivnosti_nalogovogo_administrirvaniya152517.phtml.
8. *Налоговое администрирование: учеб. пособие* / под ред. Л.И. Гончаренко. М., 2009.
9. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М., 1904.

Referenses

1. Gusarov N. *Metody revizionnoi raboty po nalogam i sboram*. M., 1941.
2. Ilovaiskii S.I. *Uchebnik finansovogo prava*. Odessa, 1895.
3. *Informatsionnoe obespechenie kak uslovie povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennogo upravleniya*. URL: <http://www.info@lib.ua-ru.net>.
4. *Itogi raboty FNS Rossii v pervom polugodii 2008 goda: obzor materialov rasshirennoi kollegii* // *Nalogi i nalogooblozhenie*. 2009. № 7. S. 43–49.
5. Lebedev V.A. *Finansovoe pravo*. SPb., 1883. T. 2.
6. L'vov D.M. *Kurs finansovogo prava*. Kazan', 1887.
7. Mishustin M.V. *Povyshenie kachestva i effektivnosti nalogovogo administrirvaniya [Elektronnyi resurs]* // *Rossiiskii nalogovyi kur'er*. 2010. 13–14. URL: http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/13_14/nalogovoe_administrirovanie/iz_pervyh_ust/povyshenie_kachestva_i_effektivnosti_nalogovogo_administrirvaniya152517.phtml.
8. *Nalogovoe administrirovanie: ucheb. posobie* / pod red. L.I. Goncharenko. M., 2009.
9. Nitti F. *Osnovnye nachala finansovoi nauki*. M., 1904.