

ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

В.Н. Лапин

Поволжская академия государственной службы

Предложены приоритетные направления развития налогового контроля, такие как разработка долгосрочной кадровой политики, улучшение работы по учету и обслуживанию налогоплательщиков, обеспечение автоматизированного камерального контроля, повышение эффективности выездных проверок и согласованное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами. В литературе не встречался комплексный и обоснованный подход к решению этой задачи. Статья содержит практический материал работы налоговых органов России и Саратовской области, связанный с проведением налогового контроля.

Проводимая в настоящее время модернизация налоговых органов направлена на реализацию следующих взаимосвязанных целей. Во-первых, необходимо добиться стабильных налоговых поступлений за счет повышения собираемости налогов и сокращения случаев их неуплаты. Во-вторых, улучшить обслуживание налогоплательщиков, создать им комфортные условия для исполнения налоговых обязанностей. В-третьих, повысить рентабельность функционирования самой налоговой службы: она должна стать дешевле и эффективнее.

Необходимость реформирования налоговой системы назрела давно: стало ясно, что при той системе работы налоговой службы, которая существовала, достичь этих целей — невозможно.

Несомненно, разработанная Концепция затрагивает практически все основные моменты, направленные на реформирование системы налогового администрирования. В то же время, как представляется автору, на современном этапе развития налоговой службы особое внимание следует уделять совершенствованию налогового контроля, определению перспективных форм и методов его проведения, разработке механизма его осуществления.

В связи с этим, предлагается выделить следующие приоритетные направления развития налогового контроля:

- разработка долгосрочной кадровой политики;
- улучшение работы по учету и обслуживанию налогоплательщиков;
- обеспечение автоматизированного камерального контроля;
- повышение эффективности выездных проверок;
- согласованное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами.

Одной из первостепенных задач, направленной на совершенствование налогового контроля, является работа с кадровым потенциалом налоговых органов. Первостепенное значение имеет создание коллектива единомышленников, которые нацелены на выполнение задач, поставленных перед инспекцией. Немаловажную роль в этом играет создание атмосферы, при которой сотрудники ощущают поддержку друг друга. Обучение коллектива должно стать одним из важных звеньев в работе с кадрами налоговых органов.

Чтобы реализовать все эти кадровые аспекты, необходимо разработать концепцию долгосрочной кадровой политики.

Конечно с моменты образования и до настоящего времени налоговая служба решала вопросы, связанные с профессиональным образованием кадров. Однако, как показывает практика, эта проблема остается одной из причин удовлетворения исков

налогоплательщиков по отношению к налоговым органам. По данным МНС РФ по Саратовской области арбитражным судом удовлетворено 65% таких исков [1].

На взгляд автора, положительным моментом в работе с кадрами должно стать организация и проведение действенной формы аттестации работников налоговых органов. При этом к аттестации нужно привлекать не только специалистов государственной службы, но и независимых экспертов, а именно: преподавателей вузов, финансистов и бухгалтеров ведущих предприятий, специалистов финансовых органов, аттестованных аудиторов. Обсуждение профессиональных и личностных качеств государственного служащего применительно к его должностным обязанностям и полномочиям должно быть объективным и доброжелательным. Такой подход к проведению аттестации налоговых органов позволит качественно оценить служебную деятельность федерального государственного служащего, основываясь на его соответствии квалификационным требованиям, определить его роль в решении поставленных перед соответствующим подразделением налогового органа задач, сложности выполняемой им работы, ее результативности. В ходе аттестации должны учитываться профессиональные знания федерального государственного служащего, опыт работы, повышение квалификации, а также в отношении соответствующей группы должностей организаторские способности.

В целях повышения квалификации кадров налоговой службы представляется целесообразным создание на базе территориальных Управлений МНС РФ региональных институтов, что способствовало бы проведению не только учебной, но и научно-исследовательской работы, направленной на совершенствование налогового законодательства, а также разъяснительной работы среди налогоплательщиков.

Вторым важным направлением является улучшение работы по учету и информированию налогоплательщиков о том, как правильно исполнить свои налоговые обязанности. Необходимость этой работы осознали все передовые налоговые службы мира.

По сути, налоговая служба на современном этапе развития должна быть нацелена помимо контроля на оказание услуг налогоплательщикам, т.е. помогать исчислять и уплачивать налоги, а затем уже заниматься недисциплинированными налогоплательщиками.

В связи с этим автор считает, что сотрудники отдела по работе с налогоплательщиками должны тщательно отбираться. Ведь они должны быть не только профессионалами, но и коммуникабельными, доброжелательными людьми.

Представляется, что положительную роль в проведении работы с налогоплательщиками должны сыграть удобные, по-современному оборудованные операционные залы, в которых налогоплательщики могут не только сдать налоговую отчетность, но и получить необходимую информацию.

На сегодняшний момент одним из основных направлений совершенствования налогового контроля должно стать активное использование средств вычислительной техники, компьютерных программ обработки данных по налогоплательщикам, что, несомненно, скажется на эффективности налогового контроля. Всесторонняя компьютеризация налогового процесса не только создаст возможность широкого охвата налогоплательщиков с целью их учета и контроля, но и расширит поле образовательной и разъяснительной работы по вопросам налогообложения.

Как справедливо отмечается, создание национальной электронной системы сбора и обработки данных облегчит проведение налогового контроля, поскольку существенно расширяется информационное поле о состоянии контроля на миро-

вом уровне, становятся доступными прогрессивные методы контроля и координация действий контролеров разных стран [2].

В этом направлении налоговыми органами Саратовской области уже проведена определенная работа, которая характеризуется следующими данными.

Так, удельный вес организаций, представляющих в налоговые органы отчетность в электронном виде на магнитных носителях, составил 81%, в т.ч. среди основных налогоплательщиков — 87%, а среди крупнейших плательщиков — 100%. У пяти инспекций области количество организаций, представляющих отчетность на магнитных носителях, достигла 91 процента и выше. Удельный вес предпринимателей, представивших отчетность на магнитных носителях, составляет 67% [3].

Несомненно, это значительный шаг в реализации задачи по совершенствованию налогового контроля. Однако основным затруднением в этом направлении является слабое финансовое положение некоторых налогоплательщиков и рост задолженности по налоговым платежам. По данным Управления МНС РФ по Саратовской области задолженность в консолидированный бюджет за истекший год возросла на 10% и составила 16,3 млрд. руб. [4].

По мнению автора, нельзя всех налогоплательщиков ориентировать только на сдачу деклараций в электронном виде, так как отсутствует законодательно установленная обязанность налогоплательщиков представлять отчетность в электронном виде. Предпочтительнее создавать равные условия для всех налогоплательщиков, как представляющих отчетность в электронном виде, так и на бумажном носителе. Основывается это еще и на том, что в налоговых органах пока существуют отделы ввода информации, которые и обязаны заниматься этой работой. В дальнейшем только по обоюдному желанию организаций и налоговых органов возможен переход на преимущественное представление налогоплательщиками налоговых деклараций в электронном виде по Интернету или электронной почте.

В настоящее время приоритетным направлением контрольной работы налоговых органов должна стать усиление аналитической составляющей работы, внедрение системного экономико-правового анализа финансово-хозяйственной деятельности проверяемых объектов. В связи с этим большое внимание следует уделять камеральному контролю, который в настоящее время должен рассматриваться в качестве основной и приоритетной формы налогового контроля. Это наглядно показывают данные табл. 1. Анализируя показатели камеральных проверок необходимо отметить, что доначисления платежей по камеральным проверкам за 2002 год относительно предыдущего года выросли по Российской Федерации на 0,5%, по Приволжскому федеральному округу на 34%, по Саратовской области они снизились на 10,1%.

Таблица¹

Результаты показателей организации и проведения камеральных проверок за 2001-2002 гг.

Наименование показателей		Период	Российская Федерация	Приволжский федеральный округ	Саратовская область
Доначислено	Млн руб.	2001 г.	35526	7636	764

¹ Составлено по данным МНС РФ, представленных на сайте nalog.ru

платежей		2002 г.	42815,8	10232,9	686,8
	Изменения в %	За 2002 г.	120,5	134,0	89,9
Взыскано платежей	Млн руб.	2001 г.	12543,0	1974,0	202,0
		2002 г.	17250,0	3144,0	268,0
	В % к доначисленным платежам	2001 г.	32,4	34,1	34,4
		2002 г.	39,7	44,4	46,2

Положительный момент наблюдается и в работе по взысканию доначисленных платежей. Так, по Российской Федерации он в 2002 году увеличился на 7,3 пункта или составил 39,7%, по Приволжскому федеральному округу возрос на 10,3 пункта или 44,4%, по Саратовской области увеличился на 11,8 пункта или составил 46,2%. При этом по результатам 1,3 млн. камеральных проверок основных налогоплательщиков² (6% от общего количества камеральных проверок) доначислено налогов и санкций в сумме 20 млрд. руб., или 56% от общей суммы доначислений по камеральным проверкам [5].

В течение 2003 года также отмечаются положительные сдвиги в организации и проведении камеральных проверок, которым отводится приоритетная роль в повышении эффективности налогового контроля. Так, в 2003 году относительно к 2002 году суммы доначисленных платежей по камеральным проверкам (без учета пеней по текущей задолженности) увеличились в 1,6 раза и составили 67,4 млрд. рублей³.

Приоритетность камеральных проверок перед другими формами налогового контроля обусловлена следующими факторами:

Во-первых, камеральная проверка является наименее трудоемкой формой налогового контроля.

Во-вторых, данным видом налогового контроля, как правило, охватываются 100% налогоплательщиков, представивших налоговую отчетность в налоговые органы.

Представляется, что для качественного улучшения работы в сфере проведения камерального контроля налоговые органы должны решить следующие задачи:

- обеспечить полный охват основных налогоплательщиков углубленным камеральным контролем. При этом все основные финансово-экономические показатели данных налогоплательщиков, прямо или косвенно влияющие на формирование налоговой базы, должны быть объектом постоянного мониторинга налоговых органов;
- использовать при проведении проверки основных налогоплательщиков весь спектр косвенной информации;
- осуществить внедрение в практику работы налоговых органов программных продуктов, позволяющих производить камеральную проверку на более высоком и качественном уровне, а именно: способную логически увязать

² К категории основных относятся налогоплательщики, у которых начисления налогов и сборов в консолидированный бюджет Российской Федерации составляют в суммарном выражении не менее 60% от суммы начислений организаций, состоящих на учете в соответствующем налоговом органе.

³ Пресс-конференция руководителя Департамента организации налогового контроля Виктора Валентиновича Сашичева «Об итогах контрольной работы налоговых органов в 2003 году и задачах на 2004 год» // сайт www.nalog.ru.

взаимосвязанные различные показатели налоговых деклараций, форм бухгалтерской отчетности и анализировать основные финансово-экономические показатели деятельности налогоплательщика.

Применяемые налоговыми органами программно-информационные комплексы позволяют проводить не только автоматизированную камеральную проверку и камеральный анализ, но и по их результатам — отбор налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок. Вместе с тем недостатком действующего программного обеспечения процедур камеральных проверок и камерального анализа является то, что оно предполагает полную автоматизацию только самой процедуры камеральной проверки, а отбор налогоплательщиков для выездных проверок осуществляется преимущественно в запросном режиме, т.е. критерии отбора вводятся налоговыми инспекторами самостоятельно. При этом весьма велика роль субъективного фактора. Кроме того, программное обеспечение разработано без учета отраслевой специфики налогоплательщиков и не ориентировано на сопоставление уровней отдельных показателей, содержащихся в отчетности, с предельными значениями этих показателей для соответствующей отрасли.

Очевидно, что основной путь совершенствования системы налогового контроля — переход к информационным технологиям, позволяющим полностью автоматизировать процесс отбора налогоплательщиков с наиболее характерными отклонениями уровней, динамики, соотношений различных отчетных показателей от допустимых для организаций соответствующих отраслей экономики значений, оценить реальный размер налоговых обязательств налогоплательщика.

Другим важным этапом процедуры подготовки к налоговой проверке является предпроверочный анализ массива имеющейся в налоговом органе информации о налогоплательщике, отобранном для проведения проверки (досье налогоплательщика). Результат такого анализа — выработка стратегии предстоящей выездной проверки, определение сфер финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, в которых наиболее вероятно выявление нарушений налогового законодательства.

Представляется, что именно такой подход к организации выездных налоговых проверок позволяет не только максимально экономить время и усилия специалистов налоговых органов за счет исключения из программы предстоящей проверки тех вопросов, по которым наличие нарушений маловероятно, но и рационально спланировать порядок действий проверяющих.

Думается, что подобный подход к организации проверок вполне отвечает и интересам законопослушных налогоплательщиков, позволяя им избежать частых визитов налоговых инспекторов.

В сфере особого внимания налоговых органов должен находиться вопрос усиления эффективности контрольной работы в отношении налогоплательщиков, не представляющих в налоговые органы налоговую отчетность или представляющие «нулевую» отчетность.

Так, по данным Министерства РФ по налогам и сборам, по состоянию на 1 января 2003 г., налогоплательщики этой категории составляли 52% от общего количества зарегистрированных на территории Российской Федерации, из них 44% не представляют налоговую отчетность и 8% представляют «нулевую отчетность» [6].

Представляется, что в отношении этих налогоплательщиков следует организовывать и проводить целый комплекс мер, направленных на своевременное выявление данной категории налогоплательщиков, сбор необходимой информации о их финансово-хозяйственной деятельности, направление в органы МВД России материалов для установления их места нахождения, проведение проверок соблю-

дения ими законодательства о налогах и сборах, предъявление исков в судебные органы о признании недействительной государственной регистрации юридического лица либо о ликвидации организации по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации.

Высококвалифицированные специалисты, интенсивные камеральные проверки, качественный отбор налогоплательщиков для проведения выездных ревизий и применение передовых методов и технологий — вот те приоритеты, к которым должна стремиться идеология организации и проведения налогового контроля, направленная на усиление его эффективности.

Литература

1. Антонова И.А. Бюджетные назначения 2004 года должны быть выполнены // Налоговые известия Саратовской губернии, № 3, март 2004. С. 11.
2. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 1999. С. 178.
3. Егоров С.И. О проблемах организации ввода информации в АИС «Налог» и ее использовании в контрольной работе // Налоговые известия Саратовской губернии, № 5, май 2004. С. 5.
4. Антонова И.А. Бюджетные назначения 2004 года должны быть выполнены // Налоговые известия Саратовской губернии, № 5, май 2004. С. 7.
5. Сашичев В.В. О контрольной работе налоговых органов и мерах по повышению ее эффективности // Налоговый вестник, № 8, август 2003. С. 14.
6. Ильин А.В. Сохранение налоговой базы — отраслевой принцип российского налогового законодательства // Финансы, № 9, 2003. С. 28.