Черных Алексей Иванович. Администрирование в сфере налогообложения физических лиц на региональном уровне : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Тула, 2007 132 с. РГБ ОД, 61:07-8/2806

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Анализ организационно-правовых основ и практики налогообложения физических лиц в РФ 9

1.1. Анализ существующих подходов к понятию налогового администрирования 9

1.2. Анализ состояния и развития нормативно-законодательной базы в области налогообложения физических лиц 13

1.3. Характеристика налогов, уплачиваемых физическими лицами в РФ, и современные тенденции их уплаты 16

1.4. Классификация факторов, влияющих на уровень собираемости налогов с физических лиц в РФ 39

Выводы по первой главе 46

Глава 2. Разработка научно-методического подхода к эффективному налогообложению физических лиц на региональном уровне 48

2.1. Разработка схемы взаимодействия субъектов процесса налогообложения физических лиц 48

2.2. Формирование механизма администрирования в сфере налогообложения физических лиц с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков 54

2.3. Разработка методики оценки эффективности работы инспекций ФНС РФ в сфере налогообложения физических лиц на основе системы оценочных показателей 77

Выводы по второй главе 88

Глава 3. Апробация разработанного подхода на примере деятельности территориальных налоговых органов Тульской области 89

3.1. Оценка эффективности работы инспекций ФНС Тульской области в сфере налогообложения физических лиц 89

3.2. Система организационных воздействий по внедрению

разработанных методик 104

Выводы по третьей главе 116

Заключение 117

Библиографический список 119

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Важнейшей составной частью экономической политики России в современных условиях является налоговая реформа, цель которой - стабилизация финансовой системы посредством совершенствования налогового администрирования, обеспечения устойчивого сбора налогов. Причем решение регионами России социально-экономических задач практически невозможно без эффективного механизма налогообложения физических лиц. Применяемая в настоящее время система работы с налогоплательщиками не вполне отвечает требованиям обеспечения уплаты налогов и сборов в полном объеме, что приводит к снижению поступления налогов в бюджет и в конечном счете, к невыполнению социальных программ и росту социальной напряженности.

Регулирование налоговой системы осуществляется целым рядом законодательных документов, главными из которых являются Конституция РФ и Налоговый кодекс РФ.

Результаты изучения опыта развитых стран показывают, что доля налога на доход физических лиц в общем объёме налоговых поступлений по различным оценкам составляет около 32-50 %.

Потенциал налогообложения физических лиц в современной налоговой системе России реализован не полностью несмотря на то, что плательщики подоходного налога являются самой многочисленной группой среди всех налогоплательщиков. В 2006 г. в бюджет РФ поступило 924,2 млрд руб. налога на доходы физических лиц, что составляет 13,7 % от общего объема доходов, поступивших в бюджетную систему РФ, администрируемых ФНС России. Однако существующий механизм налогообложения еще не стал ведущим источником формирования доходов бюджетной системы, не оказывает значительного воздействия на процессы перераспределения валового внутреннего продукта в России, слабо влияет на регулирование имущественного расслоения населения, устранение острых социальных

проблем в стране: безработицы, низкой рождаемости, высокой доли граждан, получающих доходы ниже прожиточного минимума.

В связи с вышеизложенным проблема совершенствования администрирования налогообложения физических лиц является одной из наиболее актуальных для российской финансовой науки и практики. Теоретические основы, принципы налогообложения, в том числе подоходного налога, были разработаны классиком политической экономии А. Смитом [101]. Определенный вклад в разработку этих проблем, с учетом прогрессии в налогообложении доходов, внесли Д. С. Миль [83], К. Маркс [80], А. Вагнер [59], Э. Энгель [122], Н.И. Тургенев [113]. Вопросы подоходного налогообложения населения в России рассматривались в конце XIX в. и в начале XX в. в трудах Д.П. Боголепова, И.Х. Озерова [88] в послереволюционный период в работах В.П. Дьяченко [65], А.Г. Зверева [68], Г.Л. Марьяхина [81], А.А. Тривуса, А.А. Соколова [105] и др. Изучению и разработке проблем совершенствования механизма налогообложения в условиях рыночной экономики посвятили свои исследования и внесли значительный вклад такие отечественные ученые, как: Ю.А. Данилевский [64], В.Г. Князев [71], А.Н. Козырин [73], Л.П. Павлова [92], В.Г. Пансков [93], С.Г. Пепеляев [95], Д.Г. Черник [121], Т.В. Юткина [123] и другие.

Однако многогранность и сложность проблемы администрирования в сфере налогообложения физических лиц представляет достаточно возможностей для дальнейшего исследования.

Анализ теоретических подходов и практики хозяйствования позволяет сделать вывод, что система налогообложения физических лиц в РФ на современном этапе характеризуется отсутствием комплексного подхода к решению вопросов как организационного, так и экономического характера с целью совершенствования совокупности взаимоотношений, возникающих в процессе налогообложения.

Актуальность проблемы повышения эффективности налогового администрирования, недостаточная проработанность путей решения этих

вопросов в организационно-экономическом аспекте в сфере налогообложения физических лиц на основе комплексного подхода, обусловили выбор темы диссертационного исследования и определили постановку цели и задач.

**Цель исследования**заключается в разработке научно обоснованного организационно-методического подхода к формированию эффективной системы администрирования в сфере налогообложения физических лиц.

**В соответствии с поставленной целью решались следующие задачи:**

- проанализировать существующие подходы к налоговому  
администрированию физических лиц;

рассмотреть характеристики налогов, уплачиваемых физическими лицами, как финансово-экономической категории и разработать их классификацию;

проанализировать современные тенденции уплаты налогов физическими лицами в России и выявить факторы, влияющие на уровень собираемости налогов территориальными налоговыми органами;

- разработать схему взаимодействия субъектов процесса  
налогообложения физических лиц;

разработать методику регионального администрирования в сфере налогообложения физических лиц с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков;

предложить систему оценочных показателей эффективности работы инспекций ФНС РФ в сфере налогообложения физических лиц.

**Объект исследования**- система налогообложения физических лиц в РФ на региональном уровне.

**Предмет исследования**- совокупность взаимоотношений,

возникающих в процессе налогообложения физических лиц.

**Теоретической и методологической основой**исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, а также ведущих специалистов в области финансов и налогообложения, материалы научных и научно-

**6**практических конференций, сборники научных трудов.

В работе использованы системная методология и общенаучные методы исследований: наблюдение, группировки, сравнения. В качестве основных методов автором использовались: системный подход к изучаемым проблемам, метод сравнительного анализа, моделирование.

**Информационную основу**составили законы, указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, кодексы Российской Федерации, нормативно-методические документы Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, материалы периодической печати и статистических сборников, отчетность территориальных налоговых органов.

**Научная новизна работы**заключается в разработке комплексного организационно-методического подхода к формированию эффективного механизма администрирования в сфере налогообложения физических лиц на региональном уровне с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков, позволяющего повысить эффективность деятельности территориальных инспекций ФНС РФ в области собираемости налогов с физических лиц.

Конкретные элементы научной новизны заключаются в следующем:

1. На основе изучения и анализа механизма администрирования физических лиц обоснована целесообразность осуществления научно-методических исследований в этой области. Предложена авторская трактовка понятия «налоговое администрирование» как деятельности уполномоченных государственных органов, связанной с осуществлением функций управления процессом налогообложения с целью повышения его эффективности.
2. В результате исследования совокупности налогов, уплачиваемых физическими лицами в РФ, разработана их классификация по финансово-экономическим, организационно-административным и пространственно-временным признакам, что позволяет более обоснованно формировать управленческие решения в процессе налогового администрирования.
3. На основе анализа современных тенденций уплаты налогов

физическими лицами в России выявлены факторы, влияющие на собираемость налогов, а также произведена их классификация по признаку отношения к объекту налогообложения, что позволяет адекватно учитывать их при принятии организационно-управленческих решений.

1. Разработана схема взаимодействия субъектов процесса налогообложения физических лиц, которая позволяет учитывать в процессе налогообложения особенности отдельных категорий налогоплательщиков.
2. Разработана научно обоснованная методика осуществления процесса администрирования в сфере налогообложения физических лиц, основанная на применении взаимосвязанного комплекса мер с элементами индивидуального подхода к различным категориям налогоплательщиков. Применение данной методики позволяет повысить уровень собираемости налогов с физических лиц.
3. Предложена система показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов в сфере налогообложения физических лиц и на ее основе разработана методика оценки эффективности работы инспекций ФНС РФ в данной сфере, которая позволяет ранжировать инспекции по уровню эффективности в данном анализируемом периоде и в динамике, а также принимать обоснованные управленческие решения в области налогового администрирования и стимулирования территориальных налоговых органов на уровне субъекта Федерации.

Диссертационная работа соответствует п.2.9. «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы» области исследования специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта номенклатуры специальностей ВАК РФ.

**Практическая значимость исследования.**Методические рекомендации, выработанные в процессе исследования, могут быть использованы территориальными налоговыми органами при формировании налоговой политики в сфере налогообложения физических лиц, изыскания

резервов повышения ее эффективности. Отдельные предложения применимы для совершенствования структуры и содержания рабочих программ по курсу «Налоги и налогообложение».

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования внедрены в работу налоговых органов Тульской области.

Эффективность базирующихся на разработанных методиках, моделях и схемах рекомендаций по оптимизации налогообложения физических лиц подтверждена полученными на практике результатами. Материалы, отражающие отдельные положения работы, представлены в докладах на конференциях Тульского государственного университета и в материалах публикаций (по теме автором опубликовано шесть работ).

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка. Работа изложена на 132 страницах машинописным текстом, содержит 10 рисунков и 12 таблиц. Библиографический список включает 123 наименования.

## Анализ существующих подходов к понятию налогового администрирования

Проводимая в последние годы в России налоговая реформа привела к серьезным структурным изменениям в налоговой системе и способствовала улучшению инвестиционного климата и экономическому росту. За четыре года общее число налогов сократилось более чем в три раза (с 50 с лишним до 15), плюс введены три специальных режима (для малого бизнеса, сельхозтоваропроизводителей, участников соглашений о разделе продукции). Отменены оборотные налоги, налог с продаж, последовательно снижается налоговая нагрузка, в лучшую сторону меняются правила налогообложения. В этих условиях вопросы совершенствования налогового администрирования выходят на первый план.

При этом понятие «налоговое администрирование» является относительно новым для отечественной системы налогообложения. Единого мнения о том, что понимать под данным процессом в настоящее время не представлено, и поэтому имеется необходимость определить это понятие в рамках данного диссертационного исследования.

«Налоговое администрирование» - это термин, не получивший пока еще и какого-либо нормативного определения, хотя в последнее время он стал все чаще и чаще появляться в программных документах исполнительных органов власти1, а также не раз его использовали должностные лица государства в своих публичных выступлениях.

Прежде всего, проанализируем значение названного термина, которое в него вкладывают государственные органы в своих актах. Как правило, понятие «налоговое администрирование» используется в качестве синонима понятию налоговый контроль [82]; в других случаях анализируемый термин противопоставляется понятию налоговый контроль [93] либо используется в качестве термина, обозначающего всю систему налогообложения России [112].

Такое разнообразие подходов к трактовке термина «налоговое администрирование» не может свидетельствовать о наличии какого-либо четкого представления у органов государственной власти относительно предмета администрирования.

Федеральный закон № 137-ФЗ от 27.07.06г. «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» также не привнес конкретики в понимание сути процесса регулирования отношений в сфере налогового администрирования. Анализ текста закона, которым предлагается усовершенствовать все, начиная от понятия «налоговые правоотношения» и заканчивая увеличением штрафных санкций, не позволяет выявить, что конкретно необходимо понимать под термином «налоговое администрирование».

Анализ современной научной литературы также не вносит ясности в этот вопрос. Более того, специалисты в области налогообложения не часто используют этот термин в своих научных работах.

Вопросы эффективности налоговых систем в условиях рыночной трансформации экономики России получили отражение в трудах С. Ю. Глазьева [63], С. Ф. Сутырина [108], А.В. Брызгалина [57], Ю.А.Данилевского [64], Е.Н. Евстегнеева [66], Л.П. Окуневой [87] и др. Принципиальным для достижения целей исследования стало также изучение трудов классиков управленческой науки, таких как И. Ансофф [55], К.Маркс, Ф.Энгельс [80], А.А. Томпсон, А.Дж. Стрикленд в которых определены принципы, функции, методы администрирования как особого вида деятельности в различных организациях.

## Разработка схемы взаимодействия субъектов процесса налогообложения физических лиц

У государства в лице уполномоченных органов возникают налоговые отношения с субъектами налогообложения - юридическими и физическими лицами, на которых лежит обязанность уплаты налогов. Функционированию налоговых отношений способствует система мер (управленческих, правовых), применяемых различными субъектами данного процесса, обеспечивающих предпосылки для эффективного осуществления налогообложения.

Необходимо отметить, что переход от административно-командной экономики к рынку придаёт управлению налоговой системой в целом глубокий экономический смысл и предъявляет к нему совершенно новые требования. В связи с этим система налогообложения приобретает новые, например, индикативные свойства. Недопоступление налогов может сигнализировать о том, что: действующие налоговые нормы перестали отвечать воспроизводственным потребностям и их следует подвергать ревизии; налоговые органы утратили способность отслеживать тенденцию налоговых поступлений и перекрывать возможность ухода от налогов и т.д. Такого рода сигналы свидетельствуют о необходимости совершенствования методов управления налоговым процессом.

Анализ функционирования системы налогообложения и управленческих действий налоговых органов на региональном уровне может также выявить недостатки тактического свойства, устранить которые возможно в оперативном порядке, т.е. без изменения экономико-правовых основ налогообложения. В таком случае принимаются решения о пересмотре методов налогового управления. Наука и практика могут выявить и потребность в существенном изменении структур и функций налоговых органов, направлений налоговой политики и методических основ налогового администрирования, что обусловливает разработку организационно-экономического механизма повышения эффективности данного процесса.

В целях решения задачи исследования и учитывая практическую значимость разработок необходимо, в первую очередь, разработать схему взаимодействия субъектов процесса налогообложения физических лиц.

Понимая под данной схемой систему, находящуюся в объективном соответствии с исследуемым объектом, отражающую наиболее существенные его свойства и дающую в процессе функционирования информацию о самом объекте, в работе предлагается схема, основанная на действующем законодательстве и реальностях деятельности территориальных налоговых органов в современных условиях с учетом различных аспектов взаимодействия основных субъектов процесса налогообложения физических лиц.

Субъектами данного процесса выступают:

- налогоплательщики - физические лица, являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, а также физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, физические лица - собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения, индивидуальные предприниматели, члены крестьянского (фермерского) хозяйства;

- налоговые агенты - юридические лица и индивидуальные предприниматели, на которых в соответствии с Налоговым кодексом РФ возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов;

- инспекции Федеральной налоговой службы России;

- органы, осуществляющие государственную регистрацию сделок с не движимым имуществом и Государственная инспекция безопасности дорожного движения.

## Оценка эффективности работы инспекций ФНС Тульской области в сфере налогообложения физических лиц

Для реализации максимального налогового потенциала налоговые органы должны не только строго контролировать исполнение налогового законодательства, но и эффективно выполнять функции администрирования, к которым относится и внутренняя организация налоговых органов, необходимая для выполнения возложенной на них ответственности и повышения эффективности их функционирования.

В основу организации сбора налогов в Российской Федерации положен территориальный признак. В каждом регионе созданы подразделения (управления) по сбору налогов, которым, в свою очередь, подчиняются местные налоговые отделы (инспекции). Главное управление по сбору налогов издаёт инструкции, осуществляет руководство и контролирует работу подчинённых ему служб.

В структуре территориальных налоговых органов Тульской области функционируют 14 инспекций, которые с различной степенью эффективности выполняют задачи администрирования в сфере налогообложения физических лиц.

Решение задач, поставленных в диссертиционном исследовании, придаёт управлению налоговой системой глубокий экономический смысл и предъявляет к нему совершенно новые требования. В связи с этим система налогообложения на региональном уровне приобретает новые, например, индикативные свойства. Недопоступление налогов по отдельным инспекциям может сигнализировать о том, что: действующие налоговые нормы перестали отвечать воспроизводственным потребностям и их следует подвергать ревизии ( но эта задача не входит в рамки настоящего исследования); налоговые органы утратили способность отслеживать тенденцию налоговых поступлений и перекрывать возможность ухода от налогов; возникла необходимость учета особенностей отдельных категорий налогоплательщиков и т.п. Такого рода сигналы свидетельствуют о необходимости пересмотра методов управления налоговым процессом.

Анализ управленческих действий налоговых органов выявил недостатки тактического свойства, устранить которые возможно в оперативном порядке, т.е. без изменения экономико-правовых основ налогообложения, а применяя научно обоснованный подход к повышению эффективности их функционирования.

В процессе диссертационного исследования установлено, что налоговое администрирование в территориальных налоговых органах как процесс, контролируемый и направляемый региональным Управлением ФНС России, включает следующие основные составляющие:

- разработку научно-методического подхода к эффективному налогообложению физических лиц на региональном уровне;

- формирование в рамках указанного подхода механизма администрирования в сфере налогообложения физических лиц с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков;

- разработку системы оценочных показателей эффективности работы инспекций ФНС России по осуществлению процесса налогообложения физических лиц.

В ходе апробации разработанного во второй главе организационно-экономического механизма администрирования в сфере налогообложения физических лиц с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков на базе разработанных алгоритмов подготовлены инструктивные материалы и в виде рекомендаций доведены до территориальных инспекций Тульской области в январе 2006 г.