Девяткин Николай Игоревич. Механизм взаимодействия органов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 153 с. РГБ ОД, 61:05-8/5095

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Основные направления реформирования системы органов государственного финансового контроля 8

1.1. Государственный финансовый и налоговый контроль: их соотношение 8

1.2. Реформирование системы государственных органов уполномоченных проводить контроль в сфере налогообложения 16

Глава 2. Проблемы взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов в сфере налогообложения физических лиц 33

2.1. Анализ взаимодействия налоговых и контролирующих органов в ходе администрирования налогов взимаемых с физических лиц 33

2.2. Формы и методы сотрудничества Федеральной налоговой службы Министерства финансов РФ, Департамента экономической безопасности МВД РФ и Федеральной службы по финансовому мониторингу Министерства финансов РФ при осуществлении контроля в сфере налогообложения физических лиц 54

Глава 3. Совершенствование механизма взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов в сфере налогообложения физических лиц. на примере организации контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы 60

3.1. Предпосылки проведения контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы 60

3.2. Федеральная служба по финансовому мониторингу уполномоченный орган при проведении контроля за.доходами граждан через осуществляемые ими расходы 85

3.3. Ответственность за уклонения от проведения мероприятий связанных с контролем за доходами граждан через осуществляемые ими расходы 98

3.4. Универсальный идентификатор личности (УИЛ) как инструмент информационного обмена государственных органов 110

Заключение 127

Список используемой литературы 134

Приложение 1 145

Приложение 2 149

Приложение 3 152

**Введение к работе**

Отношения по поводу взимания налогов между государством и его гражданами, по сути, представляет собой конфликт интересов. Так, государство старается собрать больше налогов для обеспечения выполнения своих функций. Налогоплательщики, в свою очередь, стараются уменьшить долю отчуждаемого на безвозмездной основе обязательного платежа.

Указанный конфликт может по-разному проявляться в развитых и развивающихся странах. В развитых странах, где понимание значения налогов для общества прививается его членам с детства, он меньше. В странах, где рыночные отношения находятся на стадии развития, налоговая культура граждан ниже и, соответственно, данная конфронтация проявляется больше. В любом случае роль налогов остаётся ключевой для развития и функционирования рыночных отношений. Поэтому государству, независимо от того, на какой стадии экономического развития оно находится, необходимо создавать в своей структуре органы, контролирующие сферу налогообложения.

Осуществляемые в последние годы в Российской Федерации масштабные экономические и административные преобразования создали основу для стабилизации макроэкономических показателей экономики. Так, растёт ВВП, снижается уровень инфляции, повышаются показатели отечественного производства, соответственно увеличиваются и доходы населения, уровень которых определяется по возрастающим объёмам потребления и накопления граждан. Из этого следует, что увеличивается и налоговая база физических лиц, прежде всего, за счёт роста личных доходов и приобретаемого ими имущества.

Исходя из этого, государству необходимо обратить особое внимание на процесс своевременного и правильного взимания налоговых платежей, так как, уклонение от налогов, несмотря на определённую" либерализацию налогового законодательства в отношении граждан, по-прежнему имеет место.

В связи с этим, одним из актуальных в современных условиях становится вопрос создания эффективного механизма взаимодействия органов

'\*

государственного контроля в сфере налогообложения и, в частности, налогообложения физических лиц.

Возникновение указанной проблемы - естественный процесс, так как само наличие уполномоченных государственных органов в налоговой сфере не может в полной мере решить задачи по своевременному и полному взиманию налоговых платежей с организаций и физических лиц. Налогоплательщики в своей повседневной деятельности взаимодействуют также с иными как государственными, так и негосударственными органами, которые зачастую не связаны напрямую с вопросами взимания налогов и сборов. Однако они могут обладать необходимой информацией, интересующей органы налогового контроля. Соответственно встаёт вопрос об их взаимодействии, т.е. об оперативном и достоверном обмене информацией в различных формах между контролирующими и правоохранительными органами.

Безусловно, что взаимодействие соответствующих субъектов заключается не только в информационном обмене. Данный процесс также включает в себя участие в совместных контрольных мероприятиях, разработке согласованных нормативно-правовых актов, методик выявления правонарушений и преступлений и т.д.

К сожалению, сегодня органы государственного и, прежде всего, налогового контроля, больше сосредоточены на контроле за деятельностью организаций, чем физических лиц.

В целом процедура контроля в сфере налогообложения физических лиц довольно чётко прописана в налоговом законодательстве и достаточно эффективно реализуется по отдельным направлениям взимания налогов с физических лиц. Однако, объёмы налоговых поступлений от данной категории налогоплательщиков могли бы значительно возрасти при эффективном взаимодействии органов государственного контроля в указанной сфере на основе выработанных и реализованных на практике общих принципов и инструментов их деятельности.

Именно проблема создания эффективного механизма взаимодействия государственных органов при осуществлении контроля за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам или, по-другому, контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы вызывает наибольший интерес. Ранее предпринятая попытка осуществления такого рода контроля по ряду причин не увенчалась успехом.

Исследуемые в диссертации проблемы носят междисциплинарный и межведомственный характер.

Значительный вклад в решение поставленных в работе задач по организации финансового и налогового контроля внесли: Белобжецкий И.А., Бурцев В.В., Воронина Л.И., Ногина О.А., Овсянников Л.Н., Погосян Н.Д., Поролло Е.В., Родионова В.М., Шлейников В.И., Шохин СО.

Теоретические и практические аспекты налогообложения физических лиц рассматривались такими специалистами как: Дадашев А.З., Зуйков И.С, Мосин Е.М., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Пушкарёва В.М., Черник Д.Г., Шаталов С.Д., Юмаев М.М, и другие

Организация государственного контроля в сфере налогообложения напрямую связана с вопросами экономической безопасности, прежде всего, в налоговой и финансово-банковской сфере, круг которых подробно рассмотрен в работах Абалкина Л.И., Глазьева СЮ., Олейникова Е.А., Петренко И.Н., Сенчагова В.К.

Спектр указанных проблем обсуждается также в юридической литературе.

Указанные авторы изучают проблемы организации эффективного взаимодействия органов государственного контроля в сфере налогообложения на различных этапах развития экономических отношений, как в нашей стране, так и за рубежом. В целом ими охватываются вопросы, создания системы государственного финансового контроля (ГФК), определения субъектов ГФК, принципов их работы и взаимодействия при осуществлении налогового

**6**контроля в отношении организаций. Вопросам взаимодействия субъектов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц уделяется недостаточно внимания, особенно на современном этапе развития экономики нашей страны.

Этими обстоятельствами в значительной степени определяются цель и задачи исследования.

Целью работы является формирование эффективного механизма взаимодействия органов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц на основе организации контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы.

В соответствии с целью, в работе поставлены следующие задачи:

на основе анализа форм и методов работы органов государственного финансового контроля выявить недостатки в организации взаимодействия рассматриваемых субъектов;

установить причины отмены контроля за доходами граждан через осуществляемые ими расходы и исследовать целесообразность к его возврату;

предложить порядок проведения контроля за доходами граждан через осуществляемые ими расходы органами государственного контроля;

исследовать инструменты для оперативного и достоверного обмена информацией между органами государственного контроля и обосновать использование универсального идентификатора личности (УИЛ) в целях проведения данного вида контроля;

проанализировать состав правонарушений и преступлений, совершаемых субъектами контроля за доходами граждан через осуществляемые ими расходы в ходе его проведении.

Методологической базой исследования послужит диалектический метод познания. В диссертации использованы инструктивно-методические документы,

материалы контролирующих и правоохранительных органов, в том числе и налоговых, а также периодической печати, специальная литература и статистические данные. В процессе решения поставленных задач применяются такие приёмы научного познания, как наблюдение (статистическое), обработка полученного материала посредством синтеза и анализа, системного подхода, разработка моделей в логических формах.

Объектом исследования являются органы государственного контроля в сфере налогообложения.

Предметом исследования являются принципы и формы взаимодействия государственных органов в сфере налогообложения физических лиц.

В первой главе исследования дано состояние государственного финансового и налогового контроля, их соотношение с теоретической и практической точек зрения. Предложен вариант организации системы органов финансового контроля и налогового контроля.

Во второй главе проанализирован существующий на сегодняшний день механизм взаимодействия налоговых органов и иных контролирующих и правоохранительных органов в налоговой сфере, в целом, и в ходе администрирования отдельных видов налогов с физических лиц, в частности. Определены основные недостатки в организации взаимодействия государственных органов, осуществляющих контроль в сфере налогообложения.

В третьей главе установлены причины отмены контроля за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам и обоснована целесообразность к его возврату. Предложен порядок проведения контроля за доходами граждан через осуществляемые ими расходы органами государственного контроля. Также рассмотрен один из инструментов для оперативного и достоверного обмена информацией между органами государственного контроля. В качестве логического заключения проведения контрольных мероприятий рассматриваемых органов будут даны меры ответственности за нарушения законодательства при осуществлении контроля за доходами граждан через осуществляемые им расходы, которые могут быть применены в отношении физических и юридических лиц.

## Государственный финансовый и налоговый контроль: их соотношение

Понятие такой категории как «контроль» имеет место во многих направлениях государственной и общественной жизни, и это даёт возможность рассматривать указанную категорию с различных точек зрения.

Социальное предназначение контроля состоит в том, что он служит средством получения информации о происходящих в обществе и его отдельных образования процессах, соответствии общественной деятельности намеченным целям, а поведения граждан - установленным обществом правовым и нравственным нормам, выявления причин отклонения от них, разработки мер, противодействующих выявляемым отклонениям1.

О контроле как проверке, а также постоянном наблюдении в целях проверки или надзора идёт речь в толковом словаре русского языка под редакцией СИ. Ожегова.2

Контроль - (франц. controle, от contrerole -список, ведущийся в двух экземплярах), проверка чего-либо, например, выполнения законов, планов, решений.

Контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Контроль - одна из форм обратной связи, благодаря которой субъект, управляющий системой, получает необходимую информацию о её действительном состоянии, что позволяет ему правильно оценивать фактически сделанное, выявлять отклонения от цели и связанные с этим нежелательные последствия. Анализ результатов контроля позволяет вскрыть ранее неизвестные возможности и резервы системы, эффективность использования ею управленческих решений. Получая такую информацию, субъект управления имеет все предпосылки для правильной оценки движения управляемой системы к поставленным целям и принятия необходимых корректирующих действий .

## Анализ взаимодействия налоговых и контролирующих органов в ходе администрирования налогов взимаемых с физических лиц

Взаимодействие как философская категория, отражает процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность.

Взаимодействие - это объективная и универсальная форма движения, развития, опре еляет существование и структурную организацию любой материальной системы .

Система в свою очередь представляет собой множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство47.

Уже из этого краткого этимологического толкования этих двух понятий видно, что вопросы взаимодействия и взаимосвязи элементов тесно переплетаются с вопросами образования и функционирования систем. Именно понятие системы и системного подхода, как мы уже упоминали ранее, должно лежать в основе создания и функционирования системы органов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц.

Ключевым органов, определяющим взаимодействие государственных органов в данной сфере является Федеральная налоговая служба Министерства финансов РФ. Другие ведомства Российской Федерации, которые указаны в первой главе настоящего исследования, также принимают в нём непосредственное участие.

Действующее законодательство определило каждому из них свои задачи, компетенцию, формы и методы работы, а также основы их совместной деятельности. Так, например, для органов внутренних дел характерным является использование уголовно-процессуальных и оперативно-розыскных мер в целях предупреждения, выявления и раскрытия преступлений и правонарушений.

Деятельность каждого органа, принадлежащего к тому или иному ведомству, носит самостоятельный характер. Однако сложность и многогранность работы, наличие общих задач по защите экономических интересов государства в ряде случаев требуют согласованных усилий, сочетания средств и методов, присущих этим органам, т.е. взаимодействия.

Таким образом, в узком смысле, под взаимодействием понимается основанная на законе совместная или согласованная по целям, времени и месту деятельность налоговой службы и других государственных органов по обеспечению контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты налогов и иных обязательных платежей. На основе взаимодействия решаются такие задачи, как:

## Предпосылки проведения контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы

Контроль за доходами граждан через осуществляемые ими расходы напрямую соотносится с вопросами исчисления и взимания налога на доходы физических лиц (НДФЛ). В связи с этим рассмотрение проблем связанных указанным видом контроля, на наш взгляд, необходимо начать с анализа основных положений реформы подоходного налогообложения. Законодательно порядок исчисления и уплаты, а также администрирование налога на доходы физических лиц определены в главе 23 НК РФ «Налог на доходы физических лиц», которая была введена в результате реформы подоходного налогообложения с 1 января 2001 года. Ключевым изменением, внесенным в рамках реформы подоходного налога 2001 года, было установление плоской единой ставки в размере 13% Для снижения предельной ставки обложения дивидендов была установлена ставка, равная 30%, но при этом суммы налога на прибыль, уплаченные с распределяемых доходов, зачитывались в счет обязательств по подоходному налогу. Позднее, в 2001 году, в связи с принятием главы, посвященной налогу на прибыль, дивиденды, получаемые физическими лицами, стали облагаться по ставке 6% у источника, а уплаченный с распределяемых доходов акционерных обществ налог на прибыль в счет обязательств по подоходному налогу перестал зачитываться .

Одновременно с принятием главы Налогового кодекса, посвященной подоходному налогу, была принята глава 24 НК РФ «Единый социальный

В то же время, с целью исключения возможности трансформации доходов, облагаемых по совокупной с единым социальным налогом ставке 35,8%, например, заработной платы, в те виды доходов, которые обложению единым социальным налогом не подлежат, была установлена ставка в размере 35% в отношении отдельных видов доходов. налог». Единый социальный налог заменил собой страховые взносы, взимавшиеся ранее в социальные государственные внебюджетные фонды. Произошло снижение суммарной ставки отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды с действовавших до 2001 года 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6%. С 1 января 2005 года ставка ЕСН снижена до 26% 79.

В отношении ЕСН была установлена регрессия. При этом возможность применения регрессии обусловлена определенным размером средней заработной платы на предприятии при соответствующем количестве работников. Налоговая база, равно как и перечень не подлежащих налогообложению социальным налогом доходов, были приведены в соответствие с налоговой базой налога на доходы физических лиц.

В целях уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на доходы стали применяться так называемые налоговые вычеты: стандартный, социальный, имущественный и профессиональный.

Был изменён и порядок администрирования налога.

Основные направления реформы подоходного налога в России совпали с международными тенденциями в этой области: предельная ставка подоходного налога снижалась, налоговая база расширялась, гармонизировалось налоговое бремя на различные виды доходов от капитала.

Опыт развитых стран показывает, что в налогообложении доходов физических лиц заложен огромный налоговый потенциал.