Чухнина Галина Яковлевна. Механизм и субъекты налогового контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Волгоград, 2001.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 02-8/634-0

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ 11

1.1. Сущность и необходимость налогового контроля в условиях рыночного хозяйства 11

1.2. Структура налогового механизма и взаимосвязь его основных элементов 28

1.3. Налоговый контроль как элемент налогового механизма 39

1.3.1. Налоговый контроль в системе финансового контроля 39

1.3.2. Органы, осуществляющие налоговый контроль: функции, задачи, структура и коммуникация 46

1.3.3. Формы налогового контроля 58

ГЛАВА 2. АЛГОРИТМЫ И ПРОЦЕДУРЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ 64

2.1. Учет налогоплательщиков и поступлений налогов в системе налогового контроля 64

2.2. Организация контрольной работы различными субъектами налогового контроля 77

ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ КУЛЬТУРЫ .107

3.1. Основные показатели эффективности налогового контроля 107

3.2. Законодательная инициатива в системном реформировании налогового контроля 133

3.3. Укрепление налоговой дисциплины и формирование налоговой культуры 144

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 151

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 156

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Современное состояние экономики России доказывает, что ее рост й эффективное функционирование напрямую зависят от того, при помощи каких рыночных инструментов и каким образом могут быть мобилизованы и перераспределены налоговые поступления для финансирования возрастающих потребностей общества и населения страны. Роль механизма, с помощью которого происходит такое перераспределение, выполняет налоговая система. Ее преобразование выступает одним из направлений экономической реформы. Налоговая система представляет собой сложный эволюционный социальный феномен, тесно связанный с состоянием экономики. Задачи налоговой системы меняются с учетом политических, экономических и социальных требований, предъявляемых к ней. Налоги из простого инструмента мобилизации доходов бюджета превращаются в основной регулятор всего воспроизводственного процесса, влияя на пропорции, темпы и условия функционирования экономики.

На протяжении многих лет фискальная роль системы налогообложения превалировала над регулирующей. Контрольная функция налогового механизма была придатком фискальной функции. Налоговый контроль сводился к поиску нарушителей и их последующему наказанию. Отсутствовала коммуникация органов, осуществляющих налоговый контроль. С переходом к рыночной экономике налоговый контроль должен обеспечивать выполнение не только фискальной, но и регулирующей налоговой функции, давать возможность оценить эффективность налоговой системы, рациональность движения финансовых ресурсов, необходимость внесения изменений в налоговую систему и бюджетную политику.

Проводимые в стране экономические преобразования потребовали реформирования налогового контроля, проведения институциональных изменений создания контролирующих органов нового типа. Налоговый контроль приобретает первостепенное значение как инструмент воздействия государства на экономическое поведение участников рыночных отношений и формирование налоговой культуры.

Разработка теоретических основ создания эффективного налогового контроля является чрезвычайно сложной задачей, для решения которой необходимы синтез достижений в этой области развитых государств рыночного типа и исторического отечественного опыта в этой сфере, а также их адаптация к условиям трансформации экономики в современной России. Таким образом, теоретическое исследование экономического содержания сложной категории «налоговый контроль», систематизация основных алгоритмов и процедур, повышение его результативности и формирование налоговой культуры стали актуальной задачей реформирования отечественной экономики.

Степень разработанности проблемы. Функционирование современной российской налоговой системы вызвало большой научный интерес и стало стимулом изучения ее различных аспектов видными учеными-экономистами.

Основу исследований налоговой системы составляет научный аппарат теории финансов. Общие вопросы теории налогов, структура налогового механизма, сущность и функции налогообложения, налоговой политики, проблемы реформирования налоговой системы отражены в трудах Барулина СВ., Брызгалина А.В., Демчука Н.Н., Кашина В.А., Милякова В.Н., Окуневой Л.П., Панскова В.Г., Пепеляева CT.t Русаковой И.Г., Черника Д.Г., Юткиной Т.Ф.

Система финансового контроля получила освещение в работах Бурцева В.В., Данилевского Ю.А., Дробозиной Л.А., Коняева А.И. История налогообложения в России обстоятельно исследована Пушкаревой В.М. и Тимошенко В.А. Научной разработкой отдельных элементов налогового контроля занимались Борякова И.А., Бушмин Е.В., Иткин Ю.М., Макарьева В.И., Рагозин Б.А., Сашищев В.В., Скабичевский P.M., Тяжких Д.С., Хритинин В.Ф.

Налоговый контроль как способ предупреждения неплатежей в бюджет изучался Чумак И.К. Проблемам ответственности налогоплательщиков за налоговые правонарушения посвящены публикации Добрушина B.C., Куксина И.Н., Макарова Д.Г., Соловьева И.Н.

Налоговый контроль редко становился самостоятельным предметом исследования. Его проблемы излагались без достаточной системности и связи с воспитанием налоговой культуры. Недостаточно полно представлены место и роль налогового контроля в системе финансового контроля, мало внимания уделено определению алгоритмов и процедур налогового контроля, не в полной мере изучены аспекты его социально-экономической эффективности.

Актуальность и недостаточная разработанность проблемы налогового контроля требуют дальнейшего глубокого и системного анализа, что определило выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основной целью работы является теоретическое обоснование сущности налогового контроля и повышения его социально-экономической результативности в условиях трансформирования налоговой системы, а также разработка конкретных рекомендаций по реформированию системы налогового контроля в Российской Федерации.

В соответствии с целью диссертационного исследования поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера: исследовать сущность налогового контроля как финансовой категории, определить место налогового контроля в системе финансового контроля и управления налогообложением; провести декомпозицию системы налогового контроля по субъектам, объектам и методам; предложить более совершенную систему учета налогоплательщиков; дополнить и упорядочить методику организации налоговых проверок; обосновать необходимость и предложить пути взаимодействия различных органов налогового контроля; - на основе анализа работы УФСНП РФ по Волгоградской области разработать основные направления системного реформирования налогового контроля в современных условиях.

Предметом исследования определены финансовые отношения по формированию государственных доходов посредством уплаты налогов физическими и юридическими лицами, определяющие действующий механизм налогового контроля.

Объектом исследования является информационная совокупность, отражающая исчисление и уплату налоговых платежей, а также действия государственных организаций, осуществляющих контроль за выполнением налоговых обязательств перед государством.

Теоретическую базу исследования составили классические и современные фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных экономистов, посвященные общим проблемам налоговой системы, финансовому контролю, налоговому механизму и более конкретным вопросам реформирования налогового контроля. Особое место занимают Налоговый кодекс, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных и специальных методов познания административной и правовой сфер налогового контроля. Использованы историко-логический, сравнительный, формально-юридический, структурно-функциональный методы, метод перехода от общего к частному, от абстрактного к конкретному, сочетание анализа и синтеза, метод экспертных оценок.

Общенаучные методы наиболее полно представлены в первой части исследования при рассмотрении методологических проблем налогового контроля в системе управления налогообложением. Во второй и третьей

## Сущность и необходимость налогового контроля в условиях рыночного хозяйства

В последнее время в печати довольно широко освещается тема налогов. Как правило, исследуются сущность и функции налогов, их роль в общественном развитии. Действующая налоговая система подвергается острейшей критике, и дается множество предложений по её совершенствованию. При этом речь идет о налоговой системе как совокупности определенного числа налогов, формах и методах их построения, методах исчисления, влиянии на экономику и поведение людей.

Вместе с тем чрезвычайно редко речь идет о механизме реализации регулирующей и фискальной функций налогов - налоговом контроле. Удивляет слабая методологическая разработанность данной темы, а ведь её актуальность, на взгляд автора, не должна вызывать сомнений. Недостаточное исследование теоретических проблем приводит к невозможности формирования новой налоговой концепции и построения оптимальной налоговой системы России, которая является неотъемлемым условием экономической реформы, проводимой в Российской Федерации. Без разработки методологических аспектов нельзя эффективно решить методические вопросы, то есть выбрать формы и методы проведения налогового контроля, которые бы соответствовали потребностям экономической системы, сложившимся на данный момент, и с помощью которых можно было бы оптимальным образом решить задачи, поставленные перед налоговым контролем и в целом перед налоговой системой. Поэтому, прежде чем проводить реформу налоговой системы и в целом экономическую реформу, необходимо детально изучить теоретические положения таких базисных понятий, как «налог», «налогообложение», «налоговый механизм», «налоговый контроль» и др., определить место и роль налогового контроля в налоговой системе, его сущность, задачи, функции, то есть исследовать в качестве объективной экономической категории. Необходимость более глубокого изучения методологических основ налогового контроля в условиях российской экономики вызвана несколькими причинами. Во-первых, налоговый контроль как элемент налоговой системы является одним из объектов налоговой реформы, которая, в свою очередь, выступает одним из основных элементов экономической реформы, проводимой в Российской Федерации. Экономика России находится на чрезвычайно ответственном этапе становления рыночных отношений, эффективность которых подтверждена мировой практикой. Этот этап отличается большим своеобразием и не имеет исторических аналогов. В России должны использоваться адекватные методы управления производством, наиболее полно учитывающие специфику российской действительности. Это относится прежде всего к налоговой системе, формирование которой выступает одним из основных направлений экономической реформы. Через налоговую политику реализуются основные пропорции экономического развития. В их формировании реализуется одна из основных функций государства в условиях рынка. Опыт многих стран свидетельствует о том, что налоговая система - наиболее активный рычаг государственного регулирования социально - экономического развития, инвестиционной стратегии, внешнеэкономической деятельности, структурных изменений в производстве, ускоренного развития приоритетных отраслей. Таким образом, налоги и налогообложение приобретают первостепенное значение как инструмент воздействия государства на экономическое поведение участников рыночных отношений и как орудие формирования соответствующей экономической системы.

## Учет налогоплательщиков и поступлений налогов в системе налогового контроля

Исходным моментом в организации работы по сбору налогов является учет налогоплательщиков. Контролирующие органы активно осуществляют мероприятия, обеспечивающие выявление налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на учет в налоговых органах. В основе этих мероприятий лежит постоянный анализ информации, поступающей от регистрирующих органов, банков, а также сверка данных с органами Госкомстата РФ, МВД, ФСНП, ГТК, отделениями государственных внебюджетных фондов, органами, выдающими лицензии на осуществление определенного вида деятельности, комитетами по управлению государственным имуществом и другими территориальными органами исполнительной власти. Кроме того, используется информация, поступающая из налоговых инспекций других регионов и из прочих источников. Взаимодействие инспекций разных регионов позволяет выявить достаточно большое число организаций, уклоняющихся от постановки на учет. Для постановки на учет выявленных налогоплательщиков налоговые инспекторы направляют письменные вызовы, проводят инспекторские рейды по адресу регистрации организации, подготавливают и передают в органы налоговой полиции материалы о налогоплательщиках, уклоняющихся от постановки на учет. В настоящее время в целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах соответственно: -по месту нахождения обособленных подразделений (в течение 10 дней после их государственной регистрации); -месту нахождения филиалов, представительств (в течение 1 месяца после создания обособленного подразделения); -месту жительства физического лица; -по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению (в течение 30 дней после его регистрации).

Таким образом, организация, в состав которой входят обособленные подразделения, расположенные на территории Российской Федерации, а также в собственности которой находится подлежащее налогообложению недвижимое имущество, обязана встать на учет в качестве налогоплательщика в налоговом органе по своему месту нахождения, по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения и месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств (ст. 83 НК).

Взаимодействие налоговых органов с другими органами государственной власти и управления при осуществлении функций контроля. Расширение сферы деятельности хозяйствующих субъектов и граждан, а также существенное увеличение информационных потоков требуют взаимодействия субъектов налогового контроля с органами представительной и исполнительной власти, правоохранительными органами и банковской системой в целях полного учета хозяйствующих субъектов и объектов налогообложения, а также контроля за текущей деятельностью хозяйствующих субъектов. Информационное взаимодействие является приоритетным и перспективным направлением сотрудничества инспекций по налогам и сборам с внешними организациями.

## Основные показатели эффективности налогового контроля

Главной задачей контролирующих органов является контроль за соблюдением законодательства о налогах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей.

За истекший год в результате контрольной работы, проведенной налоговыми органами России как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими контролирующими и правоохранительными органами, в государственную казну дополнительно начислено налогов, пени и предъявлено налоговых санкций на сумму 283 млрд. руб., из них в федеральный бюджет доначислено 158 млрд. рублей, (56 % от общей суммы доначислений), что в 1,5 раза больше, чем в 1999 г. [ 106 ].

В 2000 году налоговыми органами Российской Федерации проведено 690 тыс. выездных налоговых проверок организаций, и осуществлена проверка 664 тыс. физических лиц. По результатам проверок доначислено платежей в бюджет и внебюджетные фонды 75 млрд. рублей (или в 1,5 раза больше, чем за 1999 год), сумма взысканных платежей составила 21 млрд. рублей (на 5 % выше, чем в 1999 году).

Результативность проверок (суммы доначисленных и взысканных платежей в расчете на одну выездную проверку налогоплательщика-организации) по сравнению с 1999 годом увеличилась: доначисления возросли в 1,8 раза и составили 108 тыс. руб., взыскания - в 1,2 раза и составили 30 тыс. руб.

Из общего количества выездных налоговых проверок совместно с органами налоговой полиции РФ и налоговыми органами РФ проведено 12 тыс. проверок юридических лиц и 16,3 тыс. физических лиц.