Нестеренко, Александр Сергеевич. Организационно-методическое обеспечение эффективного налогового контроля в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Нестеренко Александр Сергеевич; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2011.- 177 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1976

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Современная система формирования доходов бюджетов в государстве во многом обеспечивается влиянием налогового контроля экономику, который в свою очередь является одним из основных элементов налоговой и финансовой системы. В условиях формирования новых экономических отношений, изменения взаимодействия государства, хозяйствующих субъектов и граждан при ограниченности финансовых возможностей страны значение налогового контроля закономерно возрастает. Однако, система налогового контроля далека от совершенства: актуальными остаются проблемы четкой регламентации действия полномочий налоговых органов и их функциональных обязанностей и др.

Эффективная система налогового контроля с одной стороны, должна формировать необременительные условия уплаты налогов для бизнеса, в том числе за счет упорядочения налоговых проверок, а с другой стороны, иметь современные аналитические инструменты налогового контроля, позволяющие обеспечить выявление скрытой налоговой базы и пресечь практику уклонения от налогообложения.

От эффективности налогового контроля зависят экономическое благополучие и финансовая безопасность государства. Общая сумма доначисленных платежей бюджетную систему РФ по результатам налоговых проверок в 2010 г. составила 443,9 млрд руб. (8% налоговых доходов бюджета России); эта величина сопоставима с объемом бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств федерального бюджета.

В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 гг. особо оговорено, что надежность налогового контроля не должна ухудшать условий деятельности добросовестных налогоплательщиков. Поэтому назрела проблема четкого теоретического разграничения законных способов снижения налоговой нагрузки (налоговой оптимизации) и противозаконных действий и получения необоснованной налоговой выгоды.

Несмотря на радикальное реформирование и модернизацию налогового контроля в современной России остаются еще нерешенными проблемы организационного и методического характера, в частности, неэффективное взаимодействие контролирующих органов, несовершенное методическое обеспечение процедурных вопросов налогового контроля, низкий уровень автоматизации процедуры организации и сопровождения выездных налоговых проверок и др. Недостаточно изученными остаются также вопросы комплексной оценки эффективности налогового контроля. Поэтому разработка приоритетных направлений совершенствования налогового контроля, методики оценки его эффективности являются важной научной и практической задачей, решение которой будет способствовать повышению качества всей налоговой политики государства.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности исследования современного механизма налогового контроля в России.

**Степень разработанности проблемы.** Проблема налогового контроля в основном изучается с позиций налоговых правоотношений. Базовые подходы к функционированию налоговой системы на государственном уровне освещены в трудах ученых-экономистов: А. Бабо, Дж. Кейнс, К.Р. Макконелл, С.Л. Брю, Д. Риккардо, А. Смит.

Значительный вклад в исследование налогового контроля в системе общественных отношений, в том числе и с позиции влияния налоговой политики на экономическое положение страны, внесли российские ученые, как А. Аронов, С. Барулин, М. Бобоев, А. Брызгалин, Е. Вылкова, Л. Гончаренко, И. Горский, В. Гусев, А. Дадашев, Е. Ермакова, А. Казак, В. Князев, В. Кашин, О. Кириллова, В. Лапин, И. Майбуров, Л. Павлова, В. Пансков, А. Паскачев, С. Пепеляев, В. Родионова, М. Романовский, Б. Сабанти, Д. Черник, Т. Юткина и другие.

Из современных зарубежных исследований проблемы налогового контроля вызвали наибольший интерес работы: Д. Кэмпбелла, Е. Томсетта и Д. Джонсона. Среди современных исследований практики организации налогового контроля в России выделяются публикации Васюченковой Л., Коршуновой М., Новоселова К.

Вместе с тем, применительно к современному этапу ещё недостаточно изучены теоретические основы взаимодействия органов налогового контроля с правоохранительными и другими органами государственного управления, не определены методологические подходы к формированию механизмов досудебных разбирательств, четкого разграничения налоговой оптимизации и уклонений от уплаты налогов. Возникает необходимость в совершенствовании институтов и механизмов, систематизации процедур налоговых проверок, разработке наиболее эффективных в современных условиях, перспективных форм оценки эффективности налогового контроля.

Таким образом, необходимость углубления теоретических подходов и недостаточная степень практической разработанности проблем налогового контроля, нерешенность многих методологических вопросов, связанных с его организацией и оценкой эффективности, определили выбор темы, цель, задачи и структуру диссертационной работы.

**Цель диссертационного исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка теоретических аспектов и практических механизмов совершенствования организационно-методического обеспечения системы налогового контроля, направленной на эффективное развитие.

В рамках указанной цели в диссертации поставлены следующие **основные задачи исследования**:

- раскрыть двойственный характер налогового контроля;

- охарактеризовать особенности налогового контроля как функционального элемента управления налоговыми отношениями;

- исследовать институциональную систему контроля за соблюдением налогового законодательства и механизмы взаимодействия контролирующих органов;

- разработать единые методологические подходы к подготовке и проведению камеральных налоговых проверок в России;

- исследовать возможность унификации и совершенствования механизма выездных налоговых проверок;

- исследовать особенности и организационные проблемы реализации механизма досудебного рассмотрения налоговых споров в России;

- выявить различия незаконных способов снижения налоговой нагрузки и налоговой оптимизации с целью повышения эффективности налогового контроля в России;

- разработать методические подходы к формированию системы оценки эффективности налогового контроля.

**Объектом исследования** является совокупность организационных, управленческих и экономических отношений, возникающих между налогоплательщиками и государством в сфере налогового контроля.

**Предметом исследования** являются процедуры подготовки и проведения контрольных мероприятий налоговыми органами в системе государственного управления налоговыми отношениями в Российской Федерации.

**Методологической основой** **исследования** явились методы системного и факторного анализа, научного познания, фундаментальные положения экономической теории, налогового контроля, эмпирические материалы о деятельности и взаимодействии правоохранительных институтов, специальная научная и методическая литература, собственные разработки автора. При решении конкретных задач применялись экономико-статистический и аналитический методы, а также метод экспертных оценок.

**Теоретическую базу исследования** составили труды отечественных и зарубежных экономистов труды в области управления и налогов, налогового контроля, процедур налоговых проверок, а также законодательные, нормативно-правовые акты и справочные материалы.

**Информационной базой** **исследования** послужили федеральные законы Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, материалы Министерства финансов РФ, данные Федеральной службы государственной статистики (Росстата), Федеральной налоговой службы России и ее территориальных управлений, нормативно-методические и инструктивные документы, а также данные специальных исследований, научные отчеты, опубликованные в научной и периодической печати, данные информационных сайтов по налоговым вопросам и собственные расчеты автора.

**Научная новизна диссертационного исследования** в целом заключается в обосновании новых теоретических подходов к содержанию налогового контроля и разработке комплекса мер по совершенствованию налогового контроля с организационных, методических и правовых позиций.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- раскрыт двойственный характер налогового контроля как функционального элемента в системе государственного управления налоговыми отношениями и как особой деятельности по контролю за исполнением налогового законодательства, осуществляемой уполномоченными органами;

- дана комплексная характеристика организационно-методических основ налогового контроля (субъект, объект, цели, задачи, формы, методы); уточнены и расширены принципы налогового контроля, среди которых выделен принцип результативности и эффективности;

- обобщены, уточнены и сформулированы меры в области совершенствования информационного обеспечения контроля за соблюдением налогового законодательства: консолидация информации и деятельности по сбору налогов; создание единой системы регулярного информационного обмена между контролирующими органами и ее нормативной регламентации; развитие общих, обновляемых в режиме реального времени баз данных; развитие системы электронного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками;

- разработан комплекс мероприятий по повышению эффективности камеральных налоговых проверок, предусматривающий: установление единого срока сдачи деклараций; усиление аналитической составляющей камеральных проверок и внедрение комплексного системного экономического и правового анализа финансово-хозяйственной деятельности проверяемых субъектов; открытость для налогоплательщиков методики проверок по всем налогам, включая контрольные соотношения;

- уточнен общий алгоритм подготовки и проведения выездной налоговой проверки, в части универсализации методики предпроверочного анализа налогоплательщика; разработаны направления совершенствования отбора плательщиков для включения в план и повышения результативности проверки: уточнение расчета показателя налоговой нагрузки, исходя из соотношения уплаченных налогов и добавленной стоимости; использование критерия "Ведение деятельности, направленной на получение необоснованной налоговой выгоды"; оценка критерия опережающего темпа роста расходов над темпами роста;

- определены приоритетные направления развития механизма обжалования актов налоговых органов и действий (бездействий) должностных лиц налоговых органов в досудебном порядке: законодательное закрепление порядка разрешения споров в досудебном порядке; открытость информации о результатах работы по досудебному урегулированию споров;

- сформулированы отличительные черты незаконных способов снижения налоговой нагрузки налогоплательщиками (получения необоснованной налоговой выгоды) и налоговой оптимизации (как законного способа), необходимые для четкой квалификации нарушений; уточнено понятие "налоговая выгода", способы ее получения и признаки, указывающие на получение необоснованной выгоды, разделенные на три группы: прямые, косвенные и вторичные (дополнительные);

- разработана комплексная методика формализованной оценки эффективности налогового контроля и на ее основе разработаны направления развития налогового контроля в России: внедрение обязательной оценки экономичности при внесении изменений в налоговые отношения; создание инфраструктуры, позволяющей создать условия для реализации дебиторской задолженности организаций, и системы мониторинга платежеспособности отдельных категорий налогоплательщиков.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.** Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основании предложения призваны обеспечить повышение научного и практического уровня совершенствования как механизма налогового контроля, так и функционирования и построения системы налоговых органов в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть учтены в ходе дальнейшей разработки новых нормативных актов и совершенствования действующего законодательства. Практическое внедрение результатов данного исследования в виде разработанных методик, подходов и конкретных рекомендаций должно способствовать повышению эффективности проводимых мероприятий налогового контроля, своевременному выявлению налоговыми органами возможных нарушений налогового законодательства и минимизации последствий данных фактов, созданию более эффективного механизма обжалования действий и бездействий органов налогового контроля и защиты интересов налогоплательщиков, повышению эффективности борьбы налоговых органов с уголовной составляющей налоговых правонарушений.

**Апробация работы**. Основные положения и выводы диссертационной работы обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях на международной научно-практической конференции (Саратов, 2010), межвузовской научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 2010), научно-практических конференциях по итогам НИР Саратовского государственного социально-экономического университета за 2008-2010 гг.

Результаты и практические рекомендации диссертационного исследования использованы в работе налоговых органов УФНС России по Саратовской области. Основные теоретические положения диссертационной работы используются в качестве учебно-методического материала по дисциплинам "Организация и методы проведения налогового контроля", "Прогнозирование и планирование в налогообложении", "Налоговый менеджмент" в Саратовском государственном социально-экономическом университете. Использование результатов исследования подтверждено справками о внедрении.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 9 публикациях автора общим объемом 3,7 п.л., из них 3 статьи объемом 1,5 п.л. в изданиях, рекомендованных ВАК.

**Структура диссертационной работы.** Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования и совокупностью решаемых в нем задач: