

1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1.1. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Буздалина О.Б., к.э.н., доцент,
кафедра «Финансы и кредит»

Финансовый Университет при Правительстве РФ

В последнее время значительное внимание на государственном уровне отдается рациональной эффективной финансовой политики. Приоритеты в этом, несомненно, отданы финансовому и налоговому контролю. Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного менеджмента. Он способствует успешной реализации задач, стоящих перед бюджетной системой страны.

Формирование финансовых ресурсов государства определенным образом связано с эффективностью реализации финансовой политики. В рамках проведения, которой по-прежнему значительное внимание уделяется осуществлению финансового и налогового контроля. Качество проводимой финансовой политики, во многом, предопределяется действующей системой государственного финансового и налогового контроля. В настоящее время стоит реальная задача в совершенствовании существующих механизмов.

В целом, государственный финансовый контроль является главным рычагом финансового механизма по формированию государственной финансово-правовой политики. Основная цель, которой, состоит в содействии успешной реализации финансовой стратегии и тактики, целесообразном, эффективном и качественном распределении и использовании финансовых ресурсов.

Финансовый кризис и посткризисный период подтвердил, что эффективный государственный финансовый контроль – это один из важнейших факторов государственного развития и мирового правопорядка в целом.

Бюджет Российской Федерации входит в десятку богатейших в мире. Так, доходы федерального бюджета были запланированы:

- на 2011 г. – 10,3 трлн. руб. (17,5% валового внутреннего продукта, ВВП);
- на 2012 г. – 11,78 трлн. руб. (20% ВВП);
- на 2013 г. – 12,71 трлн. руб. (19,6% ВВП);
- на 2014 г. – 14,09 трлн. руб. [1].

Следует также учесть доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов. Таким образом, каждый второй, третий рубль валового внутреннего продукта перераспределяется через бюджетную систему РФ.

В силу этих обстоятельств, рациональное и эффективное использование бюджетных средств невозможно без совершенствования организации финансового контроля в бюджетной сфере. Проводимые в настоящее время изменения направлены на усиление финансового контроля, то есть на борьбу с отмыванием незаконных доходов. Так банкам, будет предоставлена возможность и право в соответствии с международным стандартом приостанавливать и (или) отказываться от проведения операции, если они видят, что операция сомнительная. Также определены и другие меры, направленные на усиление администрирования с целью качественного и эффективного распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

Роль финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить эффективность процесса формирования и расходования денежных средств, находящихся в руках государства. Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного менеджмента. Он способствует успешной реализации задач, стоящих перед бюджетной системой страны. Финансовый контроль призван обеспечивать:

- правильность составления бюджетов различных уровней и их исполнения;
- соблюдение действующего бюджетного и налогового законодательства, правильность ведения бухгалтерского учета, составления отчетности;
- эффективное и целевое использование средств государственного бюджета и внебюджетных фондов; правильность операций с бюджетными средствами на счетах в банках и других кредитных учреждениях;
- выявление резервов роста бюджетных доходов и экономии средств;
- успешную реализацию межбюджетных отношений; эффективное и обоснованное распределение фондов финансовой поддержки регионов;
- пресечение правонарушений в бюджетной сфере, выявление финансовых злоупотреблений и применение наказания к виновным лицам; компенсацию последствий незаконных действий;
- улучшение финансовой дисциплины, проведение профилактической и разъяснительной работы [2].

Финансовый контроль эффективен тогда, когда он комплексно осуществляется всеми участниками бюджетного процесса.

Составной частью реализации финансовой политики является налоговая политика.

Основными приоритетами по-прежнему остается создание эффективной и стабильной налоговой системы, которая позволит обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе; поддержание сбалансированности бюджетной системы РФ; сохранение неизменности налоговой нагрузки по секторам экономики.

В целом, налоговую политику можно систематизировать по следующим основным направлениям [7]:

- налоговое стимулирование инновационной деятельности и развития человеческого капитала;
- мониторинг эффективности налоговых льгот;
- налоговое администрирование.

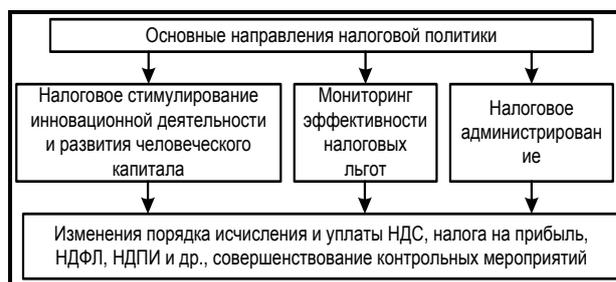


Рис. 1. Основные приоритеты налоговой политики в современных условиях [7]

Так, более подробно рассмотрим эти направления в реалии государственных изменений.

Во-первых, были снижены тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование.

Таблица 1

ДОХОДООБРАЗУЮЩИЕ НАЛОГИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА [9]

Млрд. руб.

Показатель	Доходообразующие налоги федерального бюджета						
	На 1 сентября 2010 г.	На 1 сентября 2011 г.	Темп роста	На 1 сентября 2012 г.	Темп роста	2012 (ФЗ)	Доля в плане за 8 мес. 2012 г.,%
Всего	2 050,0	2 916,0	142,2	3 400,0	116,6	12 677,0	26,8
Налог на прибыль	159,0	240,0	150,9	155,0	64,6	378,0	41,0
Налог на добавленную стоимость (НДС)	838,0	1 150,0	137,2	1 222,0	106,3	3 629,0	33,7
Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ)	889,0	1 284,0	144,4	1 586,0	123,5	2 401,0	66,1
Акцизы	78,0	148,0	189,7	220,0	148,6	700,0	31,4

Максимальный тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, взимаемый с выплат в пользу физических лиц в размере до установленной предельной величины в 512 тыс. руб. в 2012 г. и до 573 тыс. руб. в 2013 г., был снижен с тридцати четырех до тридцати процентов. Кроме того, для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд установили тариф в размере 10% с сумм превышения предельной величины, а тем, кто в 2011 г. уплачивал взносы по тарифу 26%, установили тариф 20%. Эта мера приводит к снижению эффективной ставки обложения взносами.

Также совершенствуется и амортизационной политики, что позволяет устранить некоторые препятствия для осуществления инновационной и инвестиционной деятельности.

Важными являются и изменения статей НК РФ относительно налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в целях поддержки физических лиц.

По налогу на прибыль также приняты решения, связанные с изменением порядка исчисления и уплаты налога на прибыль организаций, которые позволят создать экономические стимулы для разработки и применения стандартов в отраслях экономики.

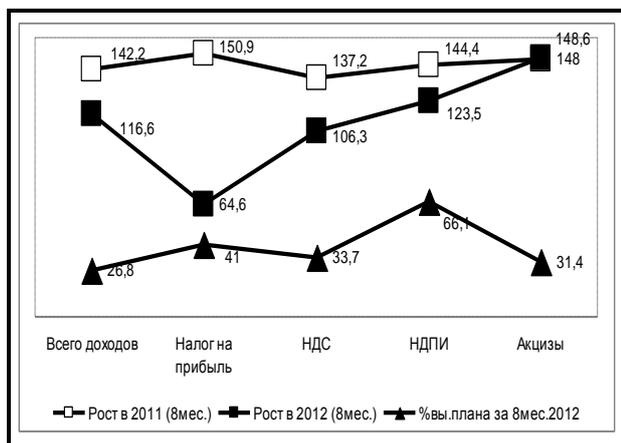


Рис. 2. Динамика основных доходов федерального бюджета за 2010-2012 гг. [9]

Государство продолжает осуществлять реформу в налогообложении нефтяной и газовой сферах, которые обеспечивают основную часть доходов бюджета. Власти опасаются, если в отраслях не будет новых проектов, добыча нефти и газа существенно упадет, что повлечет дефицит нефтегазовых доходов. В связи

с этим будут предоставлены льготы по НДС на газ для новых месторождений.

Другим основным направлением современной налоговой политики является оценка эффективности налоговых льгот. Значительное внимание в настоящее время должно уделяться эффективности налоговых льгот. Для этого следует вводить дополнительные статистические отчетности по мониторингу предоставления налоговых льгот по видам организаций, экономической деятельности и так далее.

По данным информации Министерства финансов РФ в российской налоговой системе, по состоянию на 2010 г., действует около 200 различных льгот, преференций по налогам и сборам.

Причем, среди экспертов существует двойное мнение о сущности льгот и преференций. Несмотря на то, что предоставление налоговых стимулирующих механизмов и налоговых льгот напрямую не влечет расходования бюджетных средств, указанные меры оборачиваются сокращением доходов бюджетной системы РФ и тем самым уменьшают ресурсы государства, необходимые для решения поставленных перед ним задач. Поэтому правомерно рассматривать налоговые льготы, освобождения и прочие стимулирующие механизмы в качестве «налоговых расходов» бюджетной системы РФ.

Другие полагают, что льготы – это не что иное как выпадающие доходы для бюджета, то есть потери, связанные с применением налоговых освобождений.

Следующим немаловажным направлением является налоговое администрирование.

В силу того, что последние годы этому механизму уделяется значительное внимание, необходимо на законодательном уровне определить понятийный аппарат.

Среди российских ученых экономистов существует устойчивое мотивированное понимание этого процесса. Так, налоговое администрирование охватывает как принятую структуру управления налоговыми органами, так и предусмотренные законом или установившиеся на практике процедуры, регулирующие различные этапы процесса налогообложения. Более общее понятие, состоит в том, что налоговое администрирование включает в себя управление людьми, информационными ресурсами и денежными потоками.

Основными элементами налогового администрирования являются:

- структура и иерархия налоговых органов;
- права и обязанности налоговых органов;
- порядок сбора, обработки и проверки налоговой отчетности;

- предоставление налоговых льгот и применение налоговых санкций;
- ведение и обобщение налоговой статистики;
- регулирование налоговых отношений с другими странами [6].

Налоговое администрирование является инструментом государственного регулирования экономических отношений в рамках реализуемой финансовой политики и выступает системой высшего уровня иерархии относительно налогового контроля, обеспечивающего на территориальном уровне диагностику вектора направленности ресурсных поступлений в бюджеты всех уровней.

То есть речь нужно вести о формировании четких организационных структур, механизмов, взаимоотношений, обеспечивающих простоту, эффективность и оперативность исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов. В этом случае можно будет говорить о повышении эффективности налоговой политики.

В обобщенном виде можно сказать, что налоговое администрирование позволяет органам власти оптимизировать процессы формирования бюджетных и внебюджетных фондов денежных средств, упорядочивать налоговые отношения, создавать необходимые условия для реализации финансово-правовой политики государства.

Так, в настоящее время налоговое администрирование включает следующие направления:

- изменения порядка исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, НДС;
- индексация ставок акцизов, а также ряд изменений, направленных на уточнение действующего порядка налогообложения с целью повышения их эффективности;
- повышение эффективности налогового контроля путем получения дополнительной информации из банков о счетах налогоплательщиков и другие.

В рамках совершенствования администрирования важное внимание уделяется налоговому контролю.

Так, например, налоговый контроль, как один из элементов управления налогообложением, является необходимым условием эффективного функционирования налоговой системы, обеспечивая обратную связь налогоплательщиков с органами государственного управления, уполномоченными по контролю и надзору в области налогов и сборов. Налоговый контроль является одним из элементов механизма планирования налоговых доходов бюджета, его относят к завершающей стадии управления налогообложением [2].

Институт налогового контроля является объективной необходимостью для существования налогов, поскольку контроль внутренне присущ этой экономической категории, необходим для того, чтобы налоги в полной мере могли выполнять свою фискальную функцию – обеспечивать образование денежных фондов государства. С другой стороны, налоговый контроль является формой реализации, контролирующей функции налогов – возможности количественного отражения налоговых поступлений, их сопоставления с реальными потребностями государства и, реальными возможностями налогоплательщиков, выявления необходимости изменений налогового законодательства.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой на Конгрессе Международной организации высших контрольных органов, отмечается, что контроль не является самоцелью, а представляет собой неотъемлемую часть системы регулирования, ориентированную на вскрытие отклонений от принятых стан-

дартов 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 [6]. Указанное определение контроля позволяет не только устранять недостатки в функционировании объектов управления, оценивать дисциплину исполнения законодательных актов, но и судить о том, насколько эффективно само правовое регулирование в той или иной сфере управления, о том, какие изменения необходимо внести в нормативные акты для повышения степени их исполнения, о том, насколько нормы правовых актов соответствуют сущности и закономерностям регулируемых общественных отношений. Применительно к сфере налогового контроля это означает, что соответствие норм законодательства о налогах и сборах объективным закономерностям экономического и социального развития страны может выявляться только после проведения мероприятия налогового контроля и получения в результате этих мероприятий информации об эффективности применения этих норм на практике.

Помимо приведенного официального определения налогового контроля в научной литературе предлагается весьма значительное количество его вариантов. Так, А.В. Брызгалин определяет налоговый контроль, как установленную законодательством совокупность приемов и способов деятельности компетентных органов, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налога в бюджет или внебюджетный фонд [4]. По мнению О.А. Макаровой, под налоговым контролем следует понимать деятельность должностных лиц налоговых органов в пределах компетенции в формах, предусмотренных Налоговым кодексом, с целью проверки правильности исчисления и уплаты налогов и сборов, а также выявления и устранения налоговых правонарушений и причин, их порождающих, соблюдения законодательства о налогах и сборах.

В приведенных определениях, как и в определении, данном в п. 1 статьи 82 НК РФ, сущность налогового контроля сводится к проверке соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления и уплаты налогов. Однако, признавая важность этих функциональных направлений деятельности налоговых органов, Е.В. Поролло обоснованно обращает внимание на недопустимость сведения сущности контроля только к способу обеспечения законности, поскольку, таким образом, ограничивается его активная экономическая направленность. В процессе налогового контроля, как правило, оцениваются не только количественные результаты и законность финансово-хозяйственной деятельности, но также и ее целесообразность, качество, а также финансовая устойчивость плательщика как основа для повышения налогового потенциала экономики.

То есть, налоговый контроль – это одно из направлений государственного контроля, осуществляемого с целью проверки выполнения налоговых обязательств налогоплательщика и наблюдения за эффективностью функционирования налоговой системы.

Таким образом, налоговый контроль можно определить как составную часть формируемого государством орга-

низационно-правового механизма управления, представляющую собой особый вид деятельности уполномоченных государственных органов, в результате которой обеспечивается проверка исполнения установленных законодательством о налогах и сборах обязанностей налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, банков, осуществляющих перечисление налогов (сборов) в бюджетную систему, исследование и выявление оснований для осуществления принудительных налоговых изъятий, установление оснований для применения мер ответственности за совершение налоговых правонарушений, а также наблюдение за эффективностью функционирования налоговой системы, выявление резервов увеличения налоговых поступлений в бюджет и улучшение налоговой дисциплины.

Таким образом, контроль является, с одной стороны, средством эффективного проведения государством налоговой политики, а, с другой стороны, единственным источником объективной информации об уровне налогового бремени, эффективности действия тех или иных норм налогового законодательства и иной информации, необходимой для разработки научно обоснованной фискальной политики государства.

Обязательными условиями осуществления налогового контроля являются наличие правового, организационного и материально-технического обеспечения.

Для обеспечения полной реализации всех возможностей налогового контроля требуется эффективное правовое обеспечение. Эффективность контроля будет тем выше, чем полнее и качественнее его основы будут правоурегулированы. Законодательная база должна определять правовой статус субъектов налогового контроля, формы, методы и процедуры осуществления мероприятий налогового контроля, порядок взаимоотношений налоговых органов с налогоплательщиками, правоохранительными, таможенными органами и другими участниками налоговых правоотношений.

Организационное и материально-техническое обеспечение предполагает организацию органов налогового контроля и оптимизацию их структуры, создание информационной базы налогового контроля в налоговых органах, подготовку и переподготовку кадров, обеспечение современными техническими средствами, соответствующими требованиям эффективности контрольной работы.

Для контрольных налоговых правоотношений характерно то, что они являются по существу управленческими правоотношениями, которые, в конечном итоге, призваны обеспечить надлежащую реализацию других общественных отношений, налоговых правоотношений имущественного характера, связанных с осуществлением налоговых изъятий. Контрольные налоговые правоотношения имеют административно-правовую природу, поэтому им свойственны такие характерные для административно-правовых отношений признаки:

- государственно-властный характер контрольного налогового правоотношения; особый субъектный состав (обязательным субъектом подобных правоотношений является уполномоченный государственный орган);
- возможность реализации исключительно в регламентированных налоговым законодательством формах и т.д.

Так, выше рассмотрены некоторые аспекты финансового управления на государственном уровне, основные направления налоговой политики, которые реализуются посредством реформирования налоговой си-

стемы, внесением изменений в налоговое и бюджетное законодательство.

Литература

1. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Текст] // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М. : Прометей, 1988.
3. Брызгалин А. В. и др. Виды налоговых правонарушений: теория и практика применения [Текст] / А.В. Брызгалин, В.Р. Берник, А.Н. Головкин. – Екатеринбург, 2004.
4. Буздалина О.Б. Теоретические основы необходимости усиления администрирования налогового контроля [Текст] / О.Б. Буздалина // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – №4.
5. Жидкова И.Ю. Налоговая политика в системе государственного регулирования российской экономики [Текст] / И.Ю. Жидкова // Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. «Совершенствование теории и методологии налогового менеджмента и налогового администрирования в условиях нивелирования международных экономических отношений». Ч. 2. – Орел : Орловский ГТЭУ, 2009.
6. Кучеров И.И. Налоговое право в России [Текст] : курс лекций / И.И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2001.
7. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
8. Паскачев А.Б. Налоги и налогообложение [Текст] : учеб. пособие / А.Б. Паскачев. – М. : Юрайт-Издат, 2007.
9. Федеральная налоговая служба РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nalog.ru>.
10. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Ключевые слова

Бюджетная система, локальная норма; налоговый контроль; налоговое законодательство; налоговая льгота; налоговая политика; налогообложение; финансовая политика; финансовый контроль.

Буздалина Ольга Борисовна

РЕЦЕНЗИЯ

Одной из актуальных проблем современной финансовой политики по-прежнему остается реформирование государственного финансового и налогового контроля. Ежегодное увеличение бюджетных расходов, связанное с расширенным применением межбюджетных трансфертов, увеличением размеров финансирования государственных и муниципальных предприятий и учреждений, кредитованием негосударственных организаций – все это является приоритетом для усиления государственного контроля за эффективным использованием финансовых ресурсов.

Автор абсолютно верно подчеркивает, что эффективный государственный финансовый контроль – это один из важнейших факторов государственного развития и стабилизации экономики в целом.

В статье приводятся убедительные доказательства о необходимости совершенствования налогового администрирования и повышения действенности этого механизма.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Финансового Университета при Правительстве РФ