

А. А. Голдина, Е. С. Андреевко

РАЗВИТИЕ ЭФФЕКТИВНОГО НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РОССИИ

Аннотация.

Актуальность. Налоговое администрирование во многом определяет эффективность функционирования налоговой системы. Формы и методы проводимой государством налоговой политики зависят от характера, задач и соответствующего этапа развития функций налоговых органов по осуществлению контроля за соблюдением норм налогового законодательства. В связи с этим особое значение приобретает подробное изучение основных понятий и этапов развития налогового администрирования в Российской Федерации. Цель статьи заключается в определении места налогового администрирования в контексте управленческой деятельности.

Материалы и методы. Реализация цели исследования была достигнута посредством изучения материалов законодательных актов РФ, а также исторических аспектов современной налоговой системы РФ. В качестве методов исследования в работе используются анализ документов, библиографический метод, контент-анализ.

Результаты. В работе рассмотрены подходы к определению понятия «налоговое администрирование», дана оценка современного этапа развития контрольных функций и полномочий налоговых органов, определено значение администрирования в формировании и управлении налоговой системой государства.

Выводы. Оптимизация налоговой политики связана с совершенствованием используемых методов, приемов и средств информационного обеспечения, посредством которых органы власти определяют и координируют работу налогового механизма, что и определяет сущность и направление развития налогового администрирования.

Ключевые слова: налоги, налоговое администрирование, функции государства, финансы, финансовая и налоговая политика государства, этапы развития налогового администрирования.

A. A. Goldina, E. S. Andreenko

DEVELOPMENT OF EFFECTIVE TAX ADMINISTRATION IN RUSSIA

Abstract.

Background. Tax administration largely determines the efficiency of tax system functioning. Forms and methods of a tax policy pursued by a state depend on the nature, tasks and the corresponding stage of development of tax authorities' functions in monitoring the compliance with the norms of tax legislation. In this regard, a detailed study of basic concepts and stages of tax administration development in the Russian Federation is of particular importance. The purpose of the article is to determine the place of tax administration in the context of management activities.

Materials and methods. The research objectives were implemented through the study of the Russian Federation's legislation, as well as the historical aspects of the

modern tax system in the Russian Federation. The methodology included an analysis of documents, the bibliographic method and a content analysis.

Results. The paper considers approaches to defining "tax administration", estimates the modern stage of development of control functions and powers of the tax authorities, determines the value of the administration in formation and management of the tax system of the state.

Conclusions. Tax policy optimization is connected to enhancement of the methods applied, tools and means of information support, which help to define and coordinate the tax mechanism's operation. This item defines the entity and the directions of development of tax administration.

Key words: tax, tax administration, functions of the state, taxes, financial and tax policy of the state, tax violation, stages of development of tax administration.

Введение

Налогообложение как принудительное изъятие части национального дохода в централизованные денежные фонды предполагает жесткий учет и контроль со стороны государства. Сама природа налогообложения как столкновение разнонаправленных интересов участников налоговых отношений, с одной стороны, государства, с другой – налогоплательщиков, предполагает администрирование этих отношений. С момента зарождения налогообложения как способа объединения разрозненных мелких капиталов в единый, крупный государственный фонд этот процесс подвергался жесткому, а иногда и жестокому контролю. Эволюция человеческого общества, а вместе с ним и налогообложения существенно изменила способы и формы налогового администрирования. Сегодня оно базируется на законе, правах и обязанностях. Однако значимость налогового администрирования не утрачена, напротив, этот элемент государственного управления приобретает новое содержание, функции, постоянно является предметом дискуссий на разных уровнях.

Налоговое администрирование – многоплановая и сложная категория. Она может быть представлена в нескольких аспектах. Налоговое администрирование способствует устойчивому функционированию экономики страны и являет собой один из элементов управления налоговой системой. Управление налоговой системой определяется задачами налоговой политики, а также характером этапа развития экономики. Именно поэтому анализ этапов развития налогового администрирования в России и позволяет раскрыть особенности его трансформации во времени, а также социально-экономическое содержание.

«Администрирование» как понятие ранее практически не использовалось в управленческой деятельности. Однако его значение соответствует понятию «управление». В связи с этим налоговое администрирование определяется как управление налогообложением. Управляющим субъектом в данном процессе являются государственные органы.

Процессом является деятельность по увеличению налоговых поступлений в бюджет. Этот процесс можно осуществлять разными способами: повышая налоговые ставки, расширяя налоговую базу или увеличивая собираемость налогов. Главный вектор налоговой политики до 2018 г. – недопущение возрастания налоговой нагрузки, на первый план выходит повышение сборов уже действующих налогов.

Научной базой налогового администрирования являются юридические и экономические науки, прежде всего, налоговое право и финансы. Финансы, направленные на формирование централизованных денежных фондов в полной мере, реализуются в рамках налогообложения. В то же время налоговое администрирование как прикладная наука является составной частью налогообложения. Налоговое право обеспечивает цивилизованные, законные отношения в ходе налогового администрирования. Большинство действий со стороны налоговых органов и налогоплательщиков в рамках налоговых отношений установлено законом.

Содержание налогового администрирования состоит в том, что оно включает в себя административные органы государства по контролю над уплатой налогов. С другой стороны, налоговые органы контролируют поведение налогоплательщиков и налоговых агентов при исчислении и уплате налогов, пользуясь правами, учитывая обязанности и права налогоплательщиков. Таким образом, содержание налогового администрирования состоит в том, что оно использует все элементы налоговой системы, являясь внутренним фактором ее развития.

Категория налогового администрирования шире, чем категория налоговый контроль. Налоговый контроль является составной частью налогового администрирования. Помимо контроля, в составные части налогового администрирования включаются налоговое планирование, регулирование, консультирование, налоговый учет и осуществление аналитической работы в налоговых органах.

Этапы развития налогового администрирования

Становление и развитие системы налогового администрирования происходило синхронно с развитием налоговой системы страны. Его деятельность неотделима от развития государства в целом.

Взаимосвязь развития налогов и государства подчеркивается многими исследователями. К. Маркс выделял императивный характер налогов, подчеркивая, что «в налогах воплощено экономически выраженное существование государства» [1].

В определении А. Смита у государства три функции: оборона, правосудие и организация общественных учреждений [2].

Э. А. Вознесенский отмечал взаимосвязь существования финансов и государства [3].

В связи с вышеперечисленным обязательным условием существования налогового администрирования является нормотворчество. Создание налоговой системы опирается также на экономические условия.

Особенностью налогового администрирования является его всеобъемлющий характер. Система управления налоговыми отношениями затрагивает каждого гражданина РФ и каждую организацию. Основной целью налогового администрирования является формирование централизованных денежных фондов на законных основаниях. Система налогового администрирования строится на основе определенных принципов. К главным принципам можно отнести принцип единства, экономичности и прозрачности системы налогового администрирования. Благодаря соблюдению правил налогового администрирования налоговые отношения между должностными лицами налоговых органов и налогоплательщиками формируются в цивилизованной форме.

В России процесс становления налогового администрирования прошел четыре этапа (табл. 1).

Таблица 1

Этапы налогового администрирования в России

Хронологические рамки	Содержание этапа	Основные события
1. Конец IX в. – первая половина XVII в.	Становление налоговой системы	– натуральные платежи заменены денежными; – положено начало прямого и косвенного налогообложения; – складываются предпосылки для создания специальных налоговых органов; – происходит становление системы учета налогоплательщиков
2. Вторая половина XVII в. – 1916 г.	Формирование системы налогового администрирования	– попытка реализации принципа справедливости налогообложения; – создано министерство финансов; – заложена система подоходного налогообложения; – происходит увеличение собираемости налогов
3. С 1917 по 1991 г.	Разрушение налоговой системы	– в период военного коммунизма происходит отмена налогов; – налоговые органы управления, отделы и инспекции были переименованы в управления, отделы и инспекции государственных доходов;
4. С 1991 г. – по настоящее время	Формирование системы и налогового администрирования рыночных отношений	– возрождение налоговой службы; – принятие законов, определяющих приоритеты развития налоговой системы РФ; – принятие Налогового кодекса РФ; – внедрение и развитие IT-технологий

Начиная с 2006 г. в ФНС России внедряется система налогового администрирования. Ее основу составляют: подготовка информационной базы, использование проектировок, которые учитывают многочисленные факторы, оценка налогового законодательства и налогового потенциала. Происходит переход на автоматизированную систему обработки информации в налоговых органах, и появляется возможность использования статистических методов прогнозирования и анализа налоговых поступлений и рисков [4].

Можно отметить, что современный четвертый этап развития налогового администрирования в РФ основан на радикальных экономических и политических преобразованиях. Он отличается многоаспектным характером и сложностью. В связи с чем логично было бы разделить его на ряд более мелких временных периодов (табл. 2).

В результате административной реформы 2004 г. налоговая служба утратила статус министерства, перейдя в структуру Министерства финансов РФ.

Наряду с Федеральной налоговой службой в структуру Министерства финансов включены и ряд других ведомств (рис. 1) [5].

Таблица 2

Ретроспектива институционализации налогового
администрирования в Российской Федерации

Хронологические рамки	Содержание этапа	Основные события этапа
1	2	3
1990–1992	Зарождение системы налогового администрирования	– Основание Главной государственной налоговой инспекции (1990 г.); – Основание Государственной налоговой службы РФ (1991 г.); – принятие законодательных актов, регулирующих деятельность налоговой системы РФ
1993–1997	Формирование норм и правил	– внедрение IT-технологий; – начало деятельности местного и регионального налогообложения; – начало применения льготного налогообложения
1998–2000	Унификация системы налогового администрирования	– организация Министерства по налогам и сборам (1998 г.); – принятие части НК РФ; – выделение функциональной специализации администрирования; – разрешение налоговых споров через судебную систему
2001–2003	Принятие специальной части НК РФ	– систематизация налоговых льгот и количества налогов; – переход на функциональную структуру налоговых органов, становление камерального контроля; – внедрение налогового учета
2004–2005	Оптимизация состава налогов и сборов	– наделение Минфина полномочиями в области налогов; – унификация налоговых процедур в единой АИС
2006–2007	Завершение процесса формирования системы налогов	– установление процедур и сроков налогового контроля; – введение системы обязательного электронного декларирования; – ограничение объема информации при проведении проверки; – четкое законодательное закрепление порядка возмещения НДС
2008–2010	Оптимизация системы налогового администрирования	– введение процедуры досудебного урегулирования налоговых споров; – простота камеральных проверок; – снижение налоговой нагрузки в рамках антикризисных мер; – внедрение предоставления отчетностей по телекоммуникационным каналам связи

1	2	3
2011 – по настоящее время	Совершенствование системы налогового администрирования	– Разветвление информационной системы на блоки функций: налоговый автомат и интерактивную работу пользователей; – внедрение системы ведения ЕГРН и ЕГРЮЛ, включающей единую базу данных сведений о налогоплательщиках; – развитие электронного взаимодействия с налогоплательщиками, упрощение сервиса «Личный кабинет»; – формирование единой системы мониторинга налоговой службы; – модернизация инфраструктуры налоговой службы России; – введение института предварительного налогового контроля. – совершенствование института консолидированной группы налогоплательщиков (КГН). – ужесточение мер по противодействию злоупотреблению нормами законодательства о налогах и сборах в целях минимизации налогов

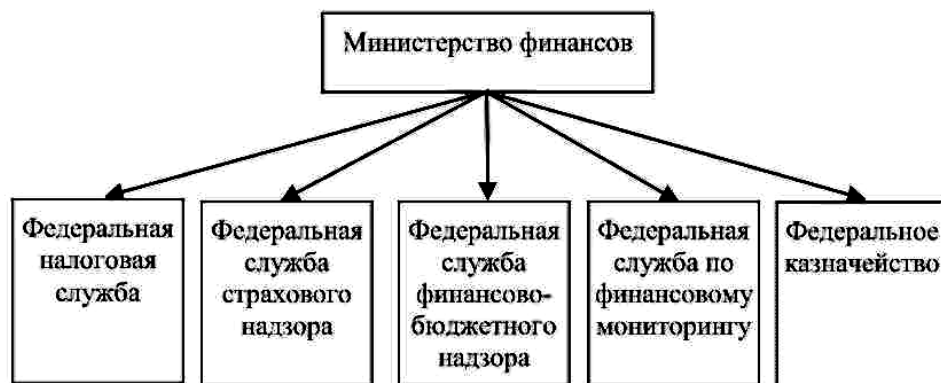


Рис. 1. Подведомственные Министерству финансов России федеральные службы

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о федеральной налоговой службе» установлено, что Федеральная налоговая служба является правопреемником Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству. Налоговые органы уполномочены представлять интересы Российской Федерации в процедурах банкротства.

Становление налоговой службы РФ протекало в период бурных изменений экономических отношений 1990-х гг. В результате расширения предпринимательского сектора экономики и экономических свобод существенно возросли полномочия налоговых органов и их трудовые ресурсы.

За небольшое время налоговая служба Российской Федерации прошла насыщенный путь становления и развития. Она неоднократно меняла свой статус, получала дополнительные обязанности и права. Неоднократно менялась структура налоговой службы, что находило свое отражение и в структуре самих инспекций. Значительно увеличилась численность должностных лиц налоговых органов. Такая динамика объяснима обновлением налоговой системы Российской Федерации. Помимо этого, каждая административная система должна периодически реформироваться, иначе возникают застойные явления и косность в управлении.

Развитие системы наглядно подтверждают то, что в соответствии с изменениями устройства страны (как политического, так и экономического), изменялись и способы администрирования налогов. Эффективность функционирования системы налогового администрирования зависела от степени развития государственности, экономики и общества в целом.

В широком понимании налоговое администрирование – это система управления государством налоговыми отношениями в действии. Налоговые отношения являются предметом налогового администрирования. У государства (в лице субъектов налогового контроля) возникают налоговые отношения с субъектами налогообложения – юридическими и физическими лицами, на которых лежит обязанность уплаты налогов за счет собственных средств. Возникновению налоговых отношений предшествует система мер (управленческих, правовых), принимаемых субъектами налогового контроля, обеспечивающих предпосылки для осуществления контрольных функций.

Налоговое администрирование – важнейшая сфера научно-практических исследований и методических действий, являющихся частью общей теории и практики управления. Оно основывается также на фундаментальных познаниях политических, экономических, юридических и других наук, обогащенных современной отечественной и мировой практикой.

Заключение

Таким образом, налоговое администрирование – это совокупность методов, приемов и средств информационного обеспечения, посредством которых органы власти и управления (в том числе налоговая администрация всех уровней) придают функционированию налогового механизма заданное законом направление и координируют налоговые действия при существенных изменениях в экономике и политике.

Составные элементы налогового администрирования: налоговый учет, налоговый контроль, способы урегулирования задолженности по налогам и другие методы налогового администрирования позволяют студентам приблизиться к получению практических навыков должностного лица налоговых органов.

Налоговое администрирование является в большей степени практической наукой, чем теоретической. Эта прикладная направленность заставляет постоянно совершенствовать и модернизировать методы налогового администрирования. Налоговые органы в рамках действующего законодательства совершенствуют способы реализации своих прав и обязанностей. С момента возникновения, в начале 1990-х гг., налоговая служба РФ прошла короткий, но насыщенный путь развития и становления. Многие функции налоговой

службы были модернизированы и изменены. В процессе своего развития налоговая служба получила новые функции и полномочия. Такие изменения обусловлены динамичными изменениями в экономике РФ. Налоговые отношения являются только частью общих экономических отношений. Они призваны служить целям общества, поэтому реформируются в процессе эволюции самой экономической среды России. Налоговое администрирование как прикладная часть налоговых отношений находится в русле этих изменений. Дальнейшими путями модернизации налогового администрирования являются: расширение прав налогоплательщиков, снижение количества дублирующих функций налоговых органов, упрощение процедур налогового администрирования, достижение прозрачности действий налоговых органов, повышение экономической эффективности и гибкости налогового администрирования.

При изучении налогового администрирования в первую очередь необходимо руководствоваться положениями Налогового кодекса РФ, так как именно кодекс является основным правовым документом по регулированию налоговых правоотношений. В нем точно определены полномочия и обязанности налоговых органов. В дальнейшем в практической работе следует дополнительно пользоваться положениями налоговой службы, постановлениями Правительства РФ.

Библиографический список

1. **Озеров, И. Х.** Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – Рига, 1923. – Вып. II. – С. 102.
2. **Янжул, И. И.** Основные начала финансовой науки / И. И. Янжул. – М. : Старт, 2002. – С. 9.
3. **Вознесенский, Э. А.** Соотношение финансов и права / Э. А. Вознесенский // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 128–131.
4. **Клюкович, З. А.** Налоги и налогообложение / З. А. Клюкович. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 344 с.
5. **Федякова, Н. И.** Исторические аспекты современной налоговой реформы России, начиная с конца 80-х годов XX века / Н. И. Федякова. – URL: www.bali.ostu.ru.Fediakova.doc.

References

1. Ozerov I. Kh. *Osnovy finansovoy nauki* [Foundations of financial science]. Riga, 1923, iss. II, p. 102.
2. Yanzhul I. I. *Osnovnye nachala finansovoy nauki* [Principles of financial science]. Moscow: Start, 2002, p. 9.
3. Voznesenskiy E. A. *Pravovedenie* [Jurisprudence]. 1971, no. 3, pp. 128–131.
4. Klyukovich Z. A. *Nalogi i nalogooblozhenie* [Taxes and taxation]. Rostov-na-Donu: Feniks, 2009, 344 p.
5. Fedyakova N. I. *Istoricheskie aspekty sovremennoy nalogovoy reformy Rossii, nachinaya s kontsa 80-kh godov XX veka* [Historical aspects of the modern tax reform in Russia from late 1980s]. Available at: www.bali.ostu.ru.Fediakova.doc.

Голдина Анна Александровна

кандидат экономических наук, доцент,
кафедра бухгалтерского учета,
налогообложения и аудита,
Пензенский государственный
университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: anna3103@rambler.ru

Goldina Anna Aleksandrovna

Candidate of economic sciences, associate
professor, sub-department of accounting,
taxation and audit, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

Андреевко Елена Сергеевна

магистрант, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: helena05081993@mail.ru

Andreenko Elena Sergeevna

Master's degree student, Penza
State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

УДК 336.221

Голдина, А. А.

Развитие эффективного налогового администрирования в России /
А. А. Голдина, Е. С. Андреевко // Известия высших учебных заведений.
Поволжский регион. Экономические науки. – 2017. – № 1 (5). – С. 43–51.
DOI 10.21685/2309-2874-2017-1-5