Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04. «Государственное и муниципальное управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент Березовский Д.В

_____

(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ (НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)»

Выполнил:

Каюмов А.Н., гр. ГМУ-41

_____

Научный руководитель:

д.полит.н., доцент Зимин В.А.

_____

Оценка: Хорошо

Самара

2018

Оглавление

Введение…….…..... 3
1. Становление и развитие налоговых органов в России……..…….. 5
1.1 Становление и развитие налоговых органов……..……...……. 5
1.2 Принципы, задачи и функции налоговых органов……..……..….. 15
1.3 Государственное регулирование деятельности налоговых органов на современном этапе……...……..... 21
2. Система налоговых органов в Самарской области и их деятельность ……. 28
2.1 Структура и система налоговых органов……..... 28
2.2 Статус и полномочия налоговых органов……..... 30
2.3 Анализ работы налоговых органов Самарской области в 2015-2018 гг……..... 34
3. Основные направления по совершенствованию деятельности налоговых органов на примере Самарской области…….…… 40
3.1 Зарубежный опыт организации деятельности налоговых органов и возможности его использования в Самарской области…… 40
3.2 Проблемы и перспективы совершенствования деятельности налоговых органов Самарской области…….……..... 49
Заключение…….……. 54
Список использованной литературы…… 57

Введение

Актуальность выбранной темы определяется тем, что необходимым условием существования любого государства является четко организованная система налогообложения. От эффективности налоговых органов зависит состояние бюджета, следовательно, и благосостояние страны. Именно поэтому, создание эффективной системы контроля над налоговыми доходами в бюджетную систему государства, входит в число главнейших задач общей социально-экономической политики.

Создание прочной финансовой системы невозможно без создания эффективной системы налогового контроля, призванной обеспечить финансовые интересы государства одновременно соблюдая права налогоплательщиков. Для обеспечения этих функций была создана Федеральная налоговая служба. От четкой и грамотной организации налоговой службы, функционирования эффективной системы налогового контроля, в конечном итоге, зависит успех дальнейшего развития рыночной экономики, этим и обусловлена актуальность выбранной темы.

Целью исследования является анализ деятельности налоговых органов, их совершенствование на примере Самарской области.

Для достижения указанной цели были поставлены **следующие задачи:**

-рассмотреть становление и развитие налоговых органов

-проанализировать принципы, задачи и функции налоговых органов

-описать государственное регулирование деятельности налоговых органов на современном этапе

-рассмотреть деятельность налоговых органов в Самарской области

-выявить основные направления по совершенствованию деятельности налоговых органов на примере Самарской области.

Объектом исследования является территориальный орган ФНС России - инспекция Федеральной налоговой службы по Самарской области.

Предметом исследования является совокупность экономических, организационных и управленческих отношений, возникающих в сфере налогового функционирования при взаимодействии с налогоплательщиками и другими налоговыми органами.

Степень разработанности темы.

Теоретической основой исследования являются труды отечественных ученых по теории финансового и налогового права, научно - практические материалы методических рекомендаций Федеральной налоговой службы и Министерства финансов Российской Федерации, авторские разработки специалистов территориальных органов ФНС России по Самарской области, законодательные и нормативные акты в сфере налогообложения, имеющие основополагающее значение для изучения сущности налогового контроля.

В ходе исследования применялись аналитический, логико- структурный подходы, использовались статистические и графические методы обработки и предоставления информации, а так же сравнительный, экономический анализ.

Информационной базой исследования послужили статистические и другие информационные источники, материалы Минэкономразвития РФ, данные, полученные в период производственной практики.

Практическая значимость заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы.

Структура работы. Исследование структурно, состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

1. Становление и развитие налоговых органов

1.1 Становление и развитие налоговых органов России

Налоговые органы РФ имеют давнюю историю. В эру феодальной раздробленности процедура сбора податей осуществлялась, как правило, самими князьями, которые с дружинниками время от времени объезжали собственные владения, или по их поручению это делалось нарочно на то уполномоченными людьми - данниками. Практически не поменялся порядок сбора налогов и в эру татаро-монгольского ига. Особые госслужащие (осинники, мытники, таможенники, пошлинники и др.) постоянно собирали дань с населения, большая доля которой передавалась завоевателям. Удельный характер княжения исключал вероятность возникновения на Руси того времени единообразной налоговой системы. Прототип налоговых органов оформился в княжение Ивана III с выходом в свет финансового управления казенного приказа. В царствование Алексея Михайловича количество приказов, ведавших сбором налогов, много возросло, и только в 1718 г. они были упразднены Петром 1 в связи с учреждением камер-коллегии, в прямые обязанности которой вменялось « надзирание и правление над окладными и неокладными доходами». Впрочем, в одном ряду с налогами она обязана была следить за устройством дорог, вопросами земледелия, состоянием урожая, другими задачами муниципального хозяйства.

В эру Екатерины II, указом от 24 октября 1780 г. была учреждена экспедиция о муниципальных доходах. Через год ее поделили на четыре самостоятельных экспедиции: первая промышляла доходами, вторая— затратами, третья — ревизией счетов, четвертая— взысканием недоимок, недоборов и начетов. Все эти экспедиции подчинялись генерал- прокурорские коллегии к данному времени были - упразднены, а их функции по финансовому контролю переданы казенным палатам. 8 сентября 1802 г. было создано министерство финансов, ведущей задачей которого стало «управление казенными и государственными частями, которые доставляли

правительству нужную на содержание его прибыль, и основу всех прибылей ассигнование по различным частям государственных расходов».

Структурным подразделением министерства финансов был департамент Податей и сборов, который в 1863 г. поделили на два самостоятельных департамента: окладных сборов и неокладных сборов. Последний в мае 1896 г. был преобразован в централизованное управление неокладных сборов и казенной реализации питий. В одном ряду с образованными подразделениями, работой по взиманию налогов занимался департамент торговли и мануфактур.

На местах вопросы налоговой системы решались казенными палатами, подчиненными министерству финансов. Казенная палата состояла из управляющего, ассистента управляющего, начальников отделений и иных членов по штату. При казенной палате создавалось губернское податное присутствие. В 1885 г. в ведении казенных палат были учреждены должности податных инспекторов, которые воплотили в жизнь контроль над честным взиманием налогов, пошлин и всевозможных сборов на собственных участках. Этих участков на земле Российской империи в 1902 г. насчитывалось около 500. Взяв во внимание особенную значимость работы податных инспекторов, их предназначение на место и рассредотачивание по губерниям производилось непосредственно министром финансов.

Для упорядочения работы по распределению, учету и взиманию основных видов налогов в конце XIX — начале XX веков стали создаваться присутствия по разным видам налогообложения — коллегиальные органы управления: губернские и уездные податные распределяющие присутствия. Впоследствии упразднения губернского податного присутствия его функции были переданы самой казенной палате и особым присутствиям по основным налогам: присутствию по налогу с недвижимых имуществ, присутствию по квартальному налогу и присутствию по государственному промысловому налогу, возглавляемому непосредственно самим губернатором. Членами этого присутствия считались еще: управляющий казенной палатой, вице-губернатор, прокурор, председательствующий окружного (губернского) суда, управляющий акцизным управлением. Распределяющие

присутствия в уезде, во главе с податным инспектором участка, оставались вплоть до 1917 г.

В начале 90-х годов в структурной организации российского государства стали происходить кардинальные преобразования. Особое значение в силу проводимых экономических реформ стала приобретать такая внутренняя функция государства, как налоговый контроль, призванная посредством применения специальных средств и методов обеспечить соблюдение налогового законодательства с целью надлежащего пополнения денежными средствами бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов. В связи с этим возник вопрос о структурном обеспечении налогового администрирования в целом и функции налогового контроля в частности. Речь шла о необходимости переустройства Службы государственных доходов Минфина СССР, чтобы ее организационная модель смогла надлежащим образом функционировать в условиях перехода от административно- командной экономики к рыночной, создавая благоприятные условия для эффективного развития последней [7, с. 5].

Таким образом, необходимо было определить место налогового аппарата в структурной организации государства; найти эффективную модель системы налоговых органов, учитывающей государственно-территориальное устройство России; обеспечить эффективное взаимодействие между налоговыми органами и иными контрольно-проверочными и правоохранительными органами [7, с. 5].

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. не внесла серьезных перемен в систему и структуру налоговых органов. Большие изменения начались лишь только в конце 1918 г. 31 октября 1918 г. Совет Народных Комиссаров принял Декрет об организации финансовых отделов губернских и уездных комитетов Советов трудящихся, крестьянских и красноармейских депутатов.

Данным декретом было утверждено Состояние об организации финансовых отделов, губернских и уездных исполкомов и в одно и тоже время упразднены казенные палаты, акцизные управления и финансовые органы местных самоуправлений. Губернский финансовый отдел состоял из подотделов: сметно-

кассового, прямых налогов и пошлин, косвенных налогов и секретариата. Финотдел уездного исполкома делился на два подотдела: сметно-кассовый и налоговый.

Из инструмента финансовой политики и регулятора рыночных отношений налоги были превращены в орудие классовой борьбы, средство финансового подавления не только лишь «капиталистов и помещиков», но и довольно большого числа людей, имеющих отношение, как сейчас принято называть, к среднему классу. К примеру, общепринятый в 1918 г. Чрезвычайный десятимиллиардный налог носил неприкрыто конфискационный характер. Практически все губернии РФ облагались многотысячной данью для усиления Красной Армии, которая готовилась к оказанию поддержки пролетариату Европы в окончании мировой революции.

Гражданская война и хозяйственная разруха привели к политике военного коммунизма, когда частная торговля везде запрещалась, вводились плановое обеспечение населения продуктами первой надобности (карточная система), трудовая повинность, продразверстка и т.п. До марта 1922 г. натуральный налог выплачивался сеном и соломой, картошкой и капустой, медом и другими продуктами питания, всего в пределах двадцати названий. Это не могло не сказаться на равномерности и полноте обложения сельского населения. Дело осложнилось и тем, что налоги в начале 20-х годов взимались разными органами. Так, продовольственный налог взимался наркоматом продовольствия; подворный валютный налог – местными органами власти; трудовой налог в валютной части - наркоматом финансов, а натуральный - наркоматом труда.

Во время НЭПа центральной задачей налоговой политики Советского государства, в одном ряду с другими задачами, стало вытеснение частника из всех сфер производства, ужесточение обложения капиталистических составляющих. В новых экономических условиях начинают изменяться: характер налогов, их значимость в обеспечении прибыльной части бюджета. В 1928 г. была проведена реформа сельхозналогов и уже к 1930 г. дифференциация налоговых платежей оказалась такая, что 2,8% укрепившихся хозяйств обязывались выплатить 29,6% всего сельскохозяйственного налога. Другие 70% налога возлагались на середняцкие хозяйства, которые в структуре сельского населения занимали 60,4%. Свыше

тридцати процентов всех крестьянских хозяйств освобождались от выплаты сельхозналога по причине бедности.

В одно и то же время с реформой налоговой системы стартовало строительство нового налогового аппарата. В соответствии с Положением о Народном комиссариате финансов, утвержденным ВЦИК 26 июля 1921 г., в составе Наркомфина было сформировано организационно-налоговое управление, которое позже переименовали в управление налогами и государственными доходами.

В 1925 г. Наркомфин СССР принял Положение о внешнем налоговом контроле, где определялись права, прямые обязанности, задачи и функции финансовых инспекторов, их помощников и финансовых агентов. На внешний налоговый контроль возлагалось исследование плательщиков налогов, исследование источников их прибыли, объектов налогообложения. Ведение окладного счетоводства (карточки недоимок, книги, отчетные ведомости и др.) передавалось кассовым органам, а взимание платежей — налоговым агентам.

К 1930 г. налоговый аппарат Наркомфина СССР превысил 17 тыс. человек. Из них 50% трудилась в финансовых органах, а другие входили в аппарат внешнего налогового контроля. Учитывая то, что к данному времени с капиталистическим элементом как в городе, так и на деревне в основном было покончено, налоговая реформа 1930 г. внесла изменения и в систему налогового аппарата. Главным звеном системы стала налоговая инспекция — структурное отделение районных и городских финансовых отделов. К руководящим и контролирующим звеньям относились налоговые отделы краевых, областных и городских (с районным делением) финансовых органов, управления налогов и сборов наркоматов финансов союзных республик и Наркомата финансов СССР.

В 1959 г. были произведены еще одни изменения в структуре налоговых органов. Управление налогов и сборов, налоговые отделы и инспекции были переименованы в управления, отделы и инспекции государственных доходов. Их функции, в общем, буквально не измелились.

Управление государственных доходов Министерства финансов СССР продолжало заниматься планированием поступлений налогов и иных поступлений в

целом по Союзу и по союзным республикам, следило за выполнением плана поступлений платежей в государственный бюджет; разрабатывало проекты ставок налога с оборота на промышленные и продовольственные продукты, проводило проверки, испытания и обследования работы по государственным финансовым поступлениям в министерствах финансов союзных республик, а еще в районных финансовых органах, производило так же и иные работы. В союзных республиках подобные функции то же выполнялись управлением государственных доходов министерства финансов союзной республики. В краях, областях, автономных республиках, автономных областях, государственных округах были сделаны отделы государственных доходов.

На служащих местных (городских) инспекций государственных доходов возлагался постоянный контроль над поступлениями от компаний и организаций платежей в бюджет; проведение документальных проверок по полученным отчетам, первичным бухгалтерским документам. Инспектора и экономисты разрабатывали предложения по обеспечению своевременного выполнения планов поступления платежей в бюджет; изыскивали вспомогательные источники прибыли, вели учет компаний и организаций, обязанных вносить платежи в бюджет, воспроизводили иные контрольные функции. Отход от административно-командной модели развития экономики и переход к рыночным отношениям потребовали огромных изменений не только лишь в налоговом законодательстве. Появилась настоятельная необходимость в реорганизации налоговых органов.

Принятие закона РФ от 27.12.1991 №2118–1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и ряда законов по конкретным налогам, вступившим в действие с 1 января 1992 года, ознаменовало первый шаг в создании налоговой системы постсоветского периода [1].

Начало современной истории налоговых органов Российской Федерации положено постановлением Совета Министров СССР от 24.01.1990 №76 «О государственной налоговой службе». Указанный документ издан в соответствии с постановлением второго Съезда народных депутатов СССР «О мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных

подходах к разработке традиционного пятилетнего плана» и в целях совершенствования системы контроля за соблюдением законодательства о налогах, полнотой и своевременностью внесения платежей в бюджет [5, с. 36].

Согласно постановлению в системе Минфина СССР была создана государственная налоговая служба (ГНС) в составе подчиненных по вертикали:

– Главой государственной налоговой инспекции (ГНИ) Минфина СССР;

– ГНИ министерств финансов союзных республик;

– ГНИ по автономным республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам, районам, городам, районам в городах.

Создание государственных налоговых инспекций предписывалось Минфину СССР и Советам Министерств союзных республик с 1 июля 1990 г. [5, с. 37].

Постановление установило общую численность государственных налоговых инспекций на 1990 год 65 тыс. единиц, в том числе 40 тыс. единиц за счет дополнительного выделения численности (включая 800 единиц для ГНИ министерств финансов союзных республик). Финансирование расходов на содержание ГНИ производилось из республиканских бюджетов союзных республик.

Постановление Совета Министров СССР возложило на ГНИ контроль за соблюдением законодательства о налогах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет государственных налогов и других платежей, установленных законодательством СССР и союзных республик. Работники ГНИ были Постановлением обязаны соблюдать законодательство о налогах и других платежах в бюджет, права граждан, а также законные интересы предприятий, организаций и учреждений. При нарушении этих требований они привлекаются к дисциплинарной ответственности, а в случаях, предусмотренных законодательством, – к уголовной ответственности.

Лица, допускавшие незаконные действия в отношении работников ГНИ при исполнении ими служебных обязанностей, несли ответственность согласно действовавшему законодательству. Органы Министерства внутренних дел СССР обязаны были оказывать содействие работникам ГНИ при исполнении ими служебных обязанностей, пресекать действия должностных лиц и отдельных

граждан, препятствующие выполнению работниками ГНИ их служебных функций [3].

Итак, на начальном этапе становления налоговых органов в структуре Минфина РСФСР была создана Главная государственная налоговая инспекция (1991 г.). Однако уже в 1991 году это ведомство Минфина РФ было преобразовано в Государственную налоговую службу России (ГНС РФ). Статус ГНС РФ был установлен Положением о Государственной налоговой службе Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ от 31.12.1991 г. №340. В данном документе определялось, что ГНС РФ входит в систему центральных органов государственного управления России, подчиняясь Президенту РФ и Правительству РФ. В соответствии с анализируемым постановлением единая независимая централизованная система органов ГНС РФ состояла из следующих организационных звеньев:

а) центрального республиканского (Российской Федерации) органа государственного управления (ГНС РФ);

б) государственных налоговых инспекций по республикам в составе Российской Федерации;

в) государственных налоговых инспекций по краям, областям и автономным образованиям;

г) государственных налоговых инспекций по районам, городам (за исключением городов районного подчинения) и районам в городах [8, с. 9].

Все вышеуказанные государственные учреждения с точки зрения гражданского законодательства были признаны юридическими лицами.

Основной функцией налоговых органов был определен налоговый контроль, поэтому в составе ГНС РФ создали управление методологии и контрольной работы. Кроме того, возглавил ГНС РФ руководитель в ранге министра, назначаемый Президентом РФ. Руководителю ГНС РФ стали подчиняться все нижестоящие инспекции.

Вышеуказанное Положение о ГНС РФ определило задачи, функции и права этого ведомства. Кроме того, в приложении №2 к приказу Президента РФ от

31.12.1991 г. №340 были предусмотрены гарантии правовой и социальной защиты работников ГНС РФ: порядок выплаты единовременных пособий и возмещения материального ущерба; обязательное государственное личное страхование [8, с. 9].

Число инспекций местного уровня в России соответствовало числу административно-территориальных единиц и составляло 2 646. Существенное различие уровней экономического развития сфер деятельности инспекций привело к их резко различающейся нагрузке. Среднее число налогоплательщиков – физических лиц, приходящихся на одну инспекцию, составляло 53 тыс. человек. При этом минимальная численность – в Ненецком автономном округе – 2 тыс. человек; а максимальная – в Москве и Санкт-Петербурге – 230 тыс. человек.

В целом ГНС РФ вошла в систему централизованных органов государственного управления России, с подчинением Президенту и Правительству РФ. Внутренняя структура территориальных налоговых органов не была, по началу, жестко закреплена и в значительной степени устанавливалась и изменялась их руководством, что вносило определенный элемент стихийности.

Указанное, часто достаточно вольное, изменение структур налоговых органов привело к их чрезвычайному, не всегда обоснованному многообразию. Проведенный анализ организационных структур территориальных налоговых органов показал, что к 1994–1995 гг. на районном уровне имелось более 15 вариантов различных организационных структур, в которых реализованы различные виды специализации (по видам налогов, по видам налоговых функций, по группам налогоплательщиков и другие) При этом большинство (более 60%) этих структур построено на сочетании различных специализаций. Разнообразие систем организации налоговых органов, безусловно, являлось отрицательным фактором, снижающим уровень управляемости системой налоговых органов.

Таким образом, в результате объективных тенденций в 1993–1995 гг. в системе ГНС РФ не существовало типовой структуры территориальных (местных) налоговых органов и не был обеспечен централизованный контроль за их развитием [5, с. 37].

Приказом Правительства РФ по Госналогслужбе России от 29 сентября 1995 года произведена реорганизация центрального аппарата и образовано 26 управлений. Основной проблемой, стоявшей перед налоговыми органами, являлась задолженность предприятий по платежам в бюджетную систему. Она составила 55 трлн. руб., или 15,8% ко всему объему налоговых поступлений. В СМИ стали публиковаться списки предприятий, являвшихся крупнейшими должниками. В большинстве налоговых инспекций были образованы специальные подразделения, занимавшиеся проблемой снижения задолженности [12, с. 17].

К концу 1995 года сформировалась острая потребность в глубокой модернизации ГНС, необходимость которой была обусловлена следующими объективными факторами:

1) непрерывное усложнение налоговой системы и увеличение численности сотрудников налоговых органов (на начало 1997 года численность работников налоговых органов приблизилась к 160 тыс. человек);

2) возрастание объемов нагрузки на инспекторский состав налоговых органов;

3) ограничение объемов финансирования налоговых органов [1]. В 1996 году налоговые органы мобилизовали в бюджет страны 474,8 трлн. руб., или 21% от общего валового внутреннего продукта, что соответствовало уровню 1995 года. Но назначения по поступлениям в федеральный бюджет исполнены лишь на 85,6%. В связи с невыполнением заданий по поступлению налогов Указом Президента РФ от 11 октября 1996 года «О Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины» образована чрезвычайная комиссия во главе с Председателем Правительства РФ. Аналогичные комиссии были созданы на местах. Они заслушивали отчеты руководителей и привлекали их к ответственности за несвоевременную и неполную уплату налогов, таможенных и других платежей.

Центральный аппарат Госналогслужбы России впервые стал проводить ежемесячный мониторинг динамики недоимки по 500 крупнейшим предприятиям, на которые приходилось 65% всей суммы задолженности, а территориальные органы – по более чем 5 тысячам предприятий всех отраслей экономики [12, с. 18].

Важной задачей модернизации являлось повышение эффективности контрольных мероприятий, проводимых налоговыми органами в ходе выездной и камеральной проверок. Было установлено, что сдерживающим фактором здесь является малый процент работников, занимающихся этой работой. Так, в рассматриваемый период в большинстве регионов РФ контрольной деятельностью занималось менее трети от штатной численности сотрудников, причем по ряду инспекций (с численностью до 20–30 человек) их доля 15–20%.

В 1995 году по решению ГНС РФ (в то время – главного органа управления налоговыми органами страны) разработан проект концепции модернизации налоговой службы, определивший содержание и основные идеи модернизации.

Основными целями модернизации были установлены следующие:

1) повышение эффективности работы налоговых органов РФ в соответствии с действовавшим законодательством при условии ограничения финансовых ресурсов и численности;

2) усиление контроля за соблюдением действующего налогового законодательства и дисциплиной, осуществление модернизации механизма исчисления и взимания налогов;

3) формирование интегрированной информационной базы в территориальных налоговых органах и информационное обеспечение функционального развития налоговых органов России;

4) повышение уровня технической оснащенности территориальных налоговых органов [5, с. 37–38].

В Положении о МНС РФ, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 16.10.2000г. № 783 МНС РФ считается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за соблюдением налогового законодательства, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов налогоплательщиками, участвующим в выработке налоговой политической деятельности и осуществлением ее с целью обеспечения постоянного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды в полном объеме налогов и иных обязательных платежей [4]. Так же, обеспечивающим межотраслевую координацию,

государственный контроль и регулирование в области производства и оборота этилового спирта и спиртной продукции, а еще осуществляющим финансовый контроль.

Наконец, МНС РФ стало приемником ГНС РФ в отношении задач, функций, прав, обязательств и других вопросов работы ГНС РФ. Вследствие этого МНС РФ стало представлять территориальные налоговые органы РФ на федеральном уровне, руководить и координировать их работу.

На всех трех уровнях налогового администрирования важно отметить общие функции, которые осуществлялись налоговыми органами в процессе их работ.

Таким образом, должна была реорганизоваться сеть налоговых инспекций общего профиля, на которые возлагалась обязанность осуществлять деятельность по налоговому администрированию в отношении плательщиков – физических лиц, не имеющих отношения по своим характеристикам к категории крупнейших. В одно и тоже время федеральная целевая программа показала направленность организационной политики МНС РФ на создание в границах регионов, имеющих значительные поступления в федеральный бюджет, межрайонных налоговых инспекций по работе с самыми крупными налогоплательщиками. Подобного рода преобразования были начаты ещё в 2000 году, когда приказом МНС РФ от 28.01.2000 № 3-10-27 было утверждено Временное состояние об инспекции МНС РФ межрайонного значения по работе с самыми крупными налогоплательщиками и о создании данных инспекций. В итоге этой модернизации в границах районов обязана была осуществлять деятельность сеть межрайонных налоговых инспекций общего профиля и специальная межрайонная налоговая инспекция, призванная гарантировать налоговый контроль и позволять решать иные вопросы налогового администрирования в отношении налогоплательщиков - юридических лиц, которые были внесены в перечень соответствующей категории налогоплательщиков, одобренный МНС РФ.

Были так же проведены мероприятия по уменьшению числа инспекций Федеральной налоговой службы за счет их укрупнения и создания межрайонных инспекций. При этом меры по уменьшению числа налоговых инспекций и

количества управленческого и обслуживающего персонала были ориентированы на наращивание той сферы служащих, которые занимались контрольными функциями и обслуживанием налогоплательщиков.

Федеральная целевая программа не подтвердила надобность воплощения организационной политики центрального аппарата налоговой службы в части создания в границах районов межрайонных налоговых инспекций по оперативному контролю проблемных налогоплательщиков. Создание подобного рода инспекций, вероятно, было призвано определить те издержки, которые появились вследствие обособления подразделений, расследований налоговой службы и переформирования их в налоговую полицию. Данная проблема остается незавершенной и по настоящее время, т.к. усложнение задач контрольно-проверочной деятельности и потребность действенного противодействия крупномасштабным схемам уклонения от налогообложения неизбежно требуют создания, по минимуму, специализированных отделений налоговых инспекций, а по максимуму, специализированных налоговых органов.

Модернизация системы налоговых органов была связана и с тем, что ее составляющими были признаны и специальные налоговые инспекции, предназначенные для осуществления налогового администрирования в отношении самых крупных налогоплательщиков, принадлежащих к конкретным отраслям экономики (газ, нефть, спиртное и сигареты, металлургия, автотранспорт, энергетика и связь). Данный подход обязан был обеспечивать освоение должностными лицами данных налоговых инспекций вопросов технологии указанных отраслей экономики, и выработки на данной базе знаний действующих методик налогового администрирования.

Далее, в систему налоговых органов вошли и межрегиональные ИМНС по федеральным округам, сформированные в русле политики укрепления вертикали власти для осуществления взаимодействия МНС РФ с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе. Сформированная межрегиональная ИМНС должна была разрешать задачи, связанные с организацией и проведением проверок территориальных налоговых органов в соответствующем

федеральном округе, и принимать участие в проверках данных органов, проводимых МНС РФ. Она получила возможность проводить выездные налоговые проверки, назначаемые министерством, а так же принимать участие по поручению МНС РФ в выездных проверках, назначаемых налоговыми органами, входящими в своеобразный федеральный округ, или МНС РФ.

Таким образом, модернизация налоговых органов вела к оптимизации налогового администрирования в отношении самых крупных налогоплательщиков; к совершенствованию территориальных органов низового уровня за счет их укрупнения.

Что позволило ввести единый расклад по распределению количества территориальных налоговых органов по субъектам РФ с учетом налогового потенциала района, оперативного управления количественным составом налоговых органов и перераспределения его в зависимости от приоритетности проводимой работы. При этом самой необходимой новацией данного этапа развития налоговых органов РФ стало создание многоуровневой системы, включающей в себя межрегиональные и межрайонные инспекции по оперативному налоговому контролю над работой самых крупных налогоплательщиков.

1.2 Принципы, методы и функции налоговых органов

Налоговые органы Российской Федерации представляют собой единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет платежей при пользовании недрами, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов.

Главными задачами налоговых органов являются контроль за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет государственных налогов и других платежей, установленных законодательством Российской Федерации, а также валютный контроль, осуществляемый в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования и Федеральным законом РФ от 21.03.91 №943–1 «О налоговых органах РФ». [4, с. 102].

Единая централизованная система налоговых органов состоит из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов, и его территориальных органов. Федеральным налоговым органом РФ является Федеральная налоговая служба при Министерстве финансов РФ. ФНС РФ имеет следующую структуру:

Современное построение налоговых органов РФ осуществляется на основе двух основных принципов:

1. территориальный принцип;

2. отраслевой принцип.

При территориальном построении высшим звеном является Центральный аппарат ФНС России, в состав которого входят следующие управления:

1) Сводно-аналитическое управление. В его функции входит:

• Организация рассмотрения проектов нормативных правовых актов по вопросам налогового законодательства, поступивших в установленном порядке в Службу, и подготовка аналитических материалов по ним;

• Организация методологической работы с налогоплательщиками в системе налоговых органов.

• Организация работы с обращениями налогоплательщиков.

• Координация деятельности налоговых органов по работе с налогоплательщиками.

2) Управление администрирования налога на прибыль

3) Управление администрирования косвенных налогов

4) Управление администрирования единого социального налога

5) Управление администрирования налогов с доходов физических лиц

6) Управление налогового контроля

7) Управление контроля и лицензирования госрегулируемых видов деятельности

8) Управление ввода данных, учета и отчетности

9) Управление государственной регистрации и учета юридических и физических лиц

10) Управление анализа и планирования

11) Управление контроля налоговых органов

12) Управление информационных технологий

13) Юридическое управление

14) Управление государственной службы и кадров

15) Управление финансового обеспечения

16) Управление материально-технического и социального обеспечения

17) Управление организации капитального строительства

18) Управление делами

19) Управление администрирования ресурсных и имущественных налогов

20) Управление по работе с налогоплательщиками и модернизации налоговых органов

21) Управление информационного обеспечения налогового контроля, международного сотрудничества и обмена информацией

22) Управление урегулирования задолженности и обеспечения процедур банкротства

23) Управление собственной безопасности

24) Организационно-инспекторское управление

25) Управление информационной безопасности

26) Управление налогового аудита.

Средним звеном можно назвать Управления ФНС России по субъектам Российской Федерации (82 управления).

Третьим уровнем являются территориальные налоговые органы, которые представлены Межрайонными инспекциями ФНС и Территориальными инспекциями ФНС. [2].

Федеральная налоговая служба РФ организована на следующих принципах:

1. Принцип целостности. Данный принцип построения системы проистекает из принципа целостности налоговой политики: для обеспечения единообразного применения налогового законодательства в РФ требуется наличие единственного контрольного органа. ФНС РФ осуществляет свои полномочия в отношении всех установленных налогов.

2. Принцип независимости. Свобода понимается, прежде всего, как свобода от местных органов власти. Она является определенным проявлением принципа деления властей, системы «сдержек и противовесов»: праву местных органов власти вводить местные налоги, устанавливать ставки платежей, определять льготы, противостоит обязанность налоговых инспекций работать в идеальном согласовании с буквой и духом закона. Налоговые органы создают только те заключения и распоряжения по налоговым вопросам местных органов власти, которые приняты в согласии с законодательством и в границах предоставленных им прав. Районные органы власти и администрация не имеют права менять или же откладывать решения налоговых органов, а еще давать им оперативные руководящие указания.

3. Принцип централизации. ФНС РФ считается централизованной системой налоговых органов. Исключением считается правовое состояние Инспекции УФНС по г. Москве[**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Главной задачей налоговых органов в России является контроль над соблюдением законодательства о налогах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и сборов, установленных законодательством РФ, органами гос. власти субъектов РФ, а также нормативными актами представленных органов муниципальных образований в границах их зон ответственности.

Исходя из данного определения, отличие налоговых органов нашего государства от таможенных органов заключается в том, что они не являются сборщиками налогов, они держат под контролем их уплату, имея при этом широкие права и возможности.

Помимо перечисленных свыше задач, к главным задачам налоговых органов можно отнести финансовый контроль, осуществляемый в согласованности с законодательством Российской Федерации о денежном регулировании.

Что касается функции налоговых органов, они несколько отличаются друг от друга, в зависимости от уровня управления - федерального, регионального или же районного.

Список функциональных обязанностей территориальных органов ФНС охватывает следующие факторы:

-Контроль над соблюдением законодательства о налогах и сборах;

-Обеспечение своевременного и полного учета налогоплательщиков;

-Проверку достоверности документов по бухгалтерскому и налоговому учету;

- Предоставление документов, касающихся нарушения законодательства, в правоохранительные органы. За данные нарушения должна быть предусмотрена уголовная ответственность;

-Направление в суд общей юрисдикции или же арбитражный суд исков.

Наряду с общими для всех звеньев налоговой системы Центральный аппарат ФНС и его управления по субъектам РФ осуществляют иные функции:

-Контроль и координация работы нижестоящих инспекций и управления;

-Обработка материалов: аналитическая и статистическая;

- Разработка методических изданий по использованию налогового законодательства;

-Сотрудничество с зарубежными, международными налоговыми организациями [35].

Одной из центральных задач в международной деятельности ФНС РФ считается установление, поддержание и становление международных контактов, и

практическое взаимодействие с налоговыми органами иностранных государств, с целью обмена навыком по налоговым вопросам. А также обмена и получения информации.

Более тесное взаимодействие ФНС налажено с налоговыми ведомствами Германии, США, Франции, Англии, Польши и Финляндии. Это свидетельствует об эффективной работе ФНС РФ, которая оценивается по определённым аспектам и показателям.

К данным показателям относятся: собираемость налогов и сборов, наращивание объема налогоплательщиков и плательщиков сборов, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов, а также понижение задолженностей по налогам и сборам в бюджетную систему РФ и др. [13].

Данные показатели отображают приоритетные направления работы и становления ФНС РФ на ближайшие 3 года.

УФНС РФ по субъектам РФ занимает центральное пространство среди территориальных налоговых органов. Руководитель формирует структуру управления, которая в последующем предоставляется им на утверждение в ФНС РФ.

Исходя из особенностей каждого субъекта на территории РФ, численность инспекций отличается друг от друга с большим отклонением. К примеру, в городе Самара налоговое администрирование производится в шести территориальных инспекциях и одиннадцати межрайонных подразделениях.

К перечисленному количеству инспекций относятся:

-Межрайонная инспекция ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №2 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №3 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №4 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №7 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №8 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №11 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №14 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №15 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №16 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №17 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №18 по Самарской области

-Межрайонная инспекция ФНС России №19 по Самарской области [38].

На создание вышеуказанных инспекций повлияла специфичность данного региона. А фундаментом внутреннего устройства является типовая структура по городу или региону.

Благодаря компьютеризации налоговых органов, а также использования иных наилучших средств информатизации стала вероятна типовая структура налоговых инспекций, в которой внутренние подразделения формируются исходя из их специализации на определенных видах налоговой работы, другими словами, на базе функционального принципа.

Таким образом, подводя итоги описанного выше, функционального назначения налоговых органов, можно сделать следующие выводы:

- функции центрального, регионального и местных налоговых органов различны. Однако, так как основной задачей, свойственной любому звену, является контроль над соблюдением налогового законодательства, из этого выливается, что налоговые органы всех значений выполняют следующие общие функции:

-Учет налогоплательщиков и плательщиков сборов;

-Осуществляют контроль над соблюдением законодательства членами налоговых правоотношений;

-Определение сумм налогов и сборов, подлежащих уплате в бюджет;

-Возврат излишне уплаченных/ излишне взысканных налогов, сборов, пеней;

-Применение ответственности за несоблюдение налогового законодательства РФ;

-Сотрудничество с зарубежными и международными налоговыми организациями и иными налоговыми органами.

-налоговые органы РФ наделены соответствующими правами, которые при выполнении функций, реализуются через права уполномоченных лиц.

- налоговым органам и их должностным лицам присущ принцип диспозитивности, который заключается в том, что « разрешается все, что не запрещается законом». Впрочем, целесообразнее было бы руководствоваться императивным принципом, который разрешает исполнять действия, только разрешенные законодательством.

1.3 Государственное регулирование деятельности налоговых органов на современном этапе

В современном обществе налоги и сборы -не только и не столько источник доходов государства, необходимый ему для выполнения возложенных на него задач и функций. Сегодня налоги в условиях политики невмешательства государства в рыночные процессы являются эффективным инструментом государственного регулирования как экономики в целом, так и отдельных ее секторов. Объективно налоги - основной источник государственных доходов, а с позиции общества - обязательные индивидуальные расходы. Государство с помощью системы налогов и сборов императивно устанавливает макроэкономические и микроэкономические пропорции текущего и будущего распределения и перераспределения экономических благ в обществе.

Рассмотрим, что представляет собой налоговое регулирование, кем и в каких формах осуществляется, каковы показатели его эффективности, какие методы и инструменты ему присущи.

Однозначного понимания содержания и сущности феномена налогового регулирования на сегодняшний день не существует. Так, большинство авторов жестко увязывает налоговое регулирование с государственным нормативным регулированием налоговых отношений (см., например, работы А. В. Красюкова [5], В. И. Лазарева [6], Е. С. Зайцевой [3], М. А. Сафиуллина [17] и др.). Исследуя налоговое регулирование, авторы (например, А. Э. Сердюков, Е. С. Вылкова, А. Л.

Тарасевич [18], Б. Х. Алиев [1], И. А. Майбуров [7], Л. В. Дуканич [2, с. 33-34.], В. В. Степаненко и Е. А. Ермакова [20] и др.) оперируют такими категориями, как: «налоговая политика», «налоговый механизм», «налоговое администрирование», «планирование» и « прогнозирование», «налоговый менеджмент», «налоговая стратегия», «налоговый контроль» и др. На наш взгляд, данные категории входят в содержание налогового регулирования. Тем не менее, не имея терминологического разработанного и устоявшегося аппарата исследования, мы считаем, что следует этимологически раскрыть феномен налогового регулирования посредством определения категорий, непосредственно составляющих его: регулирование и налог. Анализ показал, что само понятие «налоговое регулирование» включает в себя неоднозначные и сложные понятия (категории).

Словари дают разные определения термину « регулирование». Первоначально под регулированием (от лат. regulo - устраиваю, привожу в порядок, норма, правило, англ. regulation; нем. regulierung) понималось:

- приведение чего-либо в надлежащий порядок, «упорядочивание» [25];
- достижение равномерности в работе машин или в действии каких-либо приборов или в качестве синонима регламентации [14];
- приведение в порядок [10];
- приведение в известный порядок, уравнение [16];
- регулировка, стабилизация, управление, упорядочивание;
- поправка, выверка, установка, наладка; регламентирование, координирование, налаживание, регуляция, отлаживание, настройка, координация [21];
- комплекс оперативных воздействий на объект управления, ориентированный на локализацию возникших в нем отклонений от некоторого желаемого (планового) состояния [9, 3].

Существуют и многомерные подходы к определению сущности регулирования. Так, словарь «Antinazi. Энциклопедия социологии» [26] определяет регулирование одновременно как:

1) приведение в порядок, упорядочение (механизма, деятельности и т. д.);

2) руководство движением, направлением, действиями, отношениями и т. п.;

3) совокупность предписаний, исходящих от органа власти или управления и имеющих целью внести известный порядок в ту или другую сферу жизни;

4) форму целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей).

На государственном уровне регулирование экономики представляет собой «систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям» [23, с. 35].

Исходя из представленных определений, мы вывели основные характеристики регулирования:

1) регулирование - это процесс, т. е. действие, имеющее начало и конец во времени;

2) это не просто действие, а целенаправленное действие субъекта регулирования на объект регулирования, т. е. воздействие на этот объект для достижения совершенно определенных целей;

3) поскольку это управляющее воздействие субъекта на объект, следовательно, у субъекта существует представление об идеальном состоянии объекта регулирования, на достижение которого и направлено управляющее воздействие;

4) идеальное состояние объекта управляющего воздействия (регулирования) может характеризоваться разными свойствами: приведение в порядок, стабильность и равномерность работы (функционирования), локализация и нивелирование отклонений в его работе (функционировании), достижение равновесного положения объекта;

5) степень достижения объектом идеального состояния определяется регуляторами, показателями, коэффициентами и пр.

Кроме того, можно выделить следующие следствия выделенных особенностей регулирования:

1) в зависимости от объекта регулирования могут возникать обратные связи и ответные реакции, что предопределяет необходимость их регламентирования, прогнозирования и планирования, мониторинга и контроля;

2) основная цель регулирования задается стратегической целью (ключевой характеристикой идеального состояния объекта регулирования), а регуляторы используются в соответствии с тактическими целями регулирования, подчиненными стратегической цели;

3) у субъекта и объекта регулирования возникают как издержки, так и выгоды (логично предположить, что издержки каждый стремится минимизировать, а выгоды - максимизировать);

4) результативность регулирования измеряется степенью достижения объектом регулирования идеального состояния в сопоставлении с возникающими у субъекта и объекта издержками и выгодами.

Специфику содержанию, инструментам и формам налогового регулирования экономики задает налоговая дефиниция. Природа налога сложная, противоречивая, его роль и функции в экономическом развитии общества неоднозначны и во многом определяются позицией государства. Как справедливо замечает Н. Н. Тюпакова, чем сложнее какое-либо явление, тем оно труднее поддается более или менее точному определению [22, с. 13].

Неоднозначность понимания исследователями категории « налоги» подтверждается тем, что до сих пор исследователи дискутируют по вопросам содержания налога, его функций, содержания этих функций. Дискуссии касаются количества функций налогов, их наименований, их соотношения между собой (состава функций в терминологии И. А. Макаровой [8, с. 163]) и их содержания (трактовки). Ряд авторов (например, Д. Г. Черник [12, с. 51-53], А. В. Брызгалин [13, с. 60-65]) выделяет около пяти функций; большинство авторов выделяет две

функции (например, П. Сокул [19], А. И. Худяков и М. Н. Бродский [24, с. 65], И. А. Макарова [8, с. 163], А. П. Петров и А. В. Толкушин [15, с. 28-29], Н. Н. Тюпакова [22, с. 36]). Ряд исследователей отделяет функции налогов от роли налогов (например, А. П. Петров и А. В. Толкушин [15, с. 28-31], И. А. Макарова [8, с. 163] и др.). Своеобразную точку в споре о количестве и подчиненности функций налогов ставит И. А. Майбуров [7], утверждающий, что этот спор надуман, поскольку функции налогов не задаются априори, а меняются в зависимости от приоритетности целей налоговой политики государства. В свою очередь цели налоговой политики на разных этапах социально-экономического развития общества различны. Отмеченные сложности однозначного понимания налога проистекают из его эклектичной природы, поскольку налог - это одновременно и правовое (политико-правовое в терминологии Н. Н. Тюпаковой [22, с. 13]) и экономическое явление. С эволюцией места и роли налогов в обществе и экономике менялись подходы к сущности налогов. Наиболее близкие по содержанию позиции исследователей можно условно разделить на группы налоговых теорий (общих и частных).

Общие теории нацелены на системное исследование места и роли налогов в обществе, их природы и сущности, в то время как частные теории направлены на решение конкретного вопроса, касающегося определенной характеристики налога (например, размера ставки - равной, пропорциональной, прогрессивной или регрессивной, соотношения прямых и косвенных налогов, проблемы переложения налогов и пр.).

Современных исследователей природы налогов можно условно разделить на группы: тех, кто ориентируется на экономическую природу налога; тех, кто ориентируется на правовую природу налога; тех, кто пытается увязать в одном понятии экономическую и правовую природу налога. Первые определяют налог как финансово-экономическую категорию - специфический доход государства (или источник специфических доходов, что, по сути, очень близко) и специфический расход налогоплательщика (см., например, Л. В. Дуканич [2]). Вторые дают легальное определение налога в строгом соответствии с Налоговым кодексом

Российской Федерации (см., например, А. П. Петров и А. В. Толкушин [15, с. 28-29]). Другие исследователи пытаются наиболее объективно раскрыть содержание налогов, в разной степени учитывая переплетение в природе налогов экономических и правовых начал (Н. Н. Тюпакова также учитывает философскую и политическую природу налогов в дополнение к финансовой (экономической); В. В. Коровкин говорит о философской, экономической и правовой природе налога [4]).

Ситуация осложняется тем, что представители одной и той же группы могут придерживаться как схожих, так и разных теорий налога.

Из теорий налога можно вывести, что экономическая природа налога заключается в том, что в любом случае налог (как цена, плата, кредит общества государству) - это специфический вид расходов налогоплательщиков и в то же время -специфический вид доходов государства. Специфика налога как расходов налогоплательщиков заключается в директивном введении и установлении государством, обязательном и принудительном характере уплаты и взимания налога, а также в том, что налогоплательщики в любом случае ждут обратной социально-экономической отдачи от государства. Специфика налога как дохода государства заключается в необходимости обеспечивать, во- первых, социально-экономическую рентабельность действующей налоговой системы (доход от введения, установления, взимания, управления и контроля за налогами как минимум должен покрывать связанные с этими процессами издержки государства, а как максимум - покрывать и другие расходы государства), а во- вторых, обеспечивать сбалансированность и устойчивость бюджетной системы страны. Таким образом, налоги являются одновременно категорией государственных и частных финансов.

Правовая природа налога напрямую проистекает из неизбежной необходимости нормативного закрепления « правил игры» для налоговых отношений между налогоплательщиками и государством. Действующая налоговая система должна вписываться в нормы национального права.

Экономико-правовая природа налогов проявляется в том, насколько действующая система налогов и сборов объединяет в себе экономическую и

правовую природу налогов. В результате через налоги реализуются интересы государства и налогоплательщиков (всех или отдельных групп налогоплательщиков).

Проведенный анализ позволяет утверждать, что все налоговые теории в совокупности описывают заложенный в налогах потенциал вообще, в то время как действующая в каждый конкретный момент времени в стране налоговая система базируется на конкретных общей и частной теориях налогов, наиболее востребованных государством и обществом. Так, социально-экономический ориентир государства определяет рациональность применения единых, пропорциональных, прогрессивных или регрессивных налоговых ставок, а также соотношение прямых и косвенных налогов. Общество же, используя подвластные ему инструменты воздействия на государство, адаптирует либо действующую систему налогов под себя, либо свое налоговое поведение под нее (многое зависит от уровня правосознания общества, авторитарности государственной власти и эффективности судебной системы). Граждане имеют возможность (номинальную или реальную) на законных основаниях отменять государственные неконституционные решения, касающиеся налоговых правоотношений. Зачастую общество «голосует ногами», т. е. меняет свое налоговое поведение на нежелательное для государства (например, массово уклоняется от уплаты налогов), вынуждая, таким образом, государство изменить действующую систему налогообложения. Таким образом, текущие государственные и общественные интересы предопределяют, в какой форме и как будет проявляться заложенный в налогах потенциал.

В результате влияние налогов на социально-экономические процессы, протекающие в обществе, проявляется во многих плоскостях общественных отношений: экономической, политической, психологической (формирует мотивацию для соответствующих поступков плательщиков на основе расчетов), правовой. Нашу позицию разделяют и другие исследователи, например А. А. Морозова [11, с. 126].

Выделим постоянные и перманентные характеристики налога. К числу постоянных характеристик налога отнесем следующие:

- налог - экономико- правовая категория, поскольку возникает и развивается по экономическим причинам, в соответствии с нормативно-правовым регламентом;
- налоги устанавливаются государством монопольно в одностороннем порядке, а следовательно, налоги - неотделимая от государства директивная категория;
- мультифункциональная природа налога - налоги в самом общем виде выполняют фискальную, регулирующую, социальную и контрольную функции;
- налог (налоговый механизм) состоит из определенных индивидуализирующих его элементов: субъект налога (налогоплательщик), объект налога, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок уплаты налога, срок уплаты налога, налоговые льготы;
- налог - это одновременно и доход, и расход с точки зрения общества и индивида;
- налог - это всегда конфликт интересов (государство - общество, государство - индивид, индивид - общество), поскольку он перераспределяет доходы и расходы в обществе;
- налог ведет к возникновению мультипликативного эффекта и др.

К перманентным характеристикам налога мы относим следующие конкретные проявления из числа всех потенциально возможных вариантов постоянных характеристик:

- степень соответствия экономической природы налога его юридическому оформлению и выражению;
- адекватность и эффективность налогового администрирования и налогового менеджмента государства;
- эффективность и соотношение выполнения налогами фискальной, регулирующей, социальной и контрольной функций;

- конкретные соотношения элементов налога в разрезе одной группы налогов и налоговой системы в целом;

- уровни налогового бремени, налоговой нагрузки и налогового потенциала налогоплательщиков (их групп), характеризующих не только экономическую ставку налога, но и социальную справедливость в обществе, и др.

Сводя воедино содержание государственного регулирования и противоречивую природу налога, определим налоговое регулирование в широком и узком понимании.

В широком смысле налоговое регулирование, на наш взгляд, представляет собой процесс целенаправленного управляющего воздействия государства на основные социально-экономические показатели развития экономики и общества посредством налогового механизма в целях гармонизации и оптимизации заложенных в налогах фискальной, регулирующей, социальной и контрольной функций (наиболее эффективного использования налогового потенциала национальной экономики). Налоговый механизм рассматривается нами как совокупность конкретных характеристик налога как процессуальной и материальной правовой категории. В первом случае речь идет о процессуальных характеристиках налога - процедуре введения, изменения, исчисления и уплаты налога, регламенте осуществления налогового контроля, досудебного и судебного разрешения налоговых споров и т. д. Материальные характеристики налога - налоговая база, налоговая ставка, налоговые льготы, налоговый вычет и т. д.

В узком смысле налоговое регулирование может рассматриваться применительно к конкретным укрупненным объектам целенаправленного управляющего воздействия - отдельным регионам и территориальным образованиям, секторам экономики, национальной и международной экономикам. Налоговое регулирование сектора экономики представляет собой процесс целенаправленного управляющего воздействия государства на финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов отдельных секторов экономики посредством установления, введения и взимания системы налогов, подкрепленного институтом государственного принуждения, в целях гармонизации и оптимизации заложенных

в налогах фискальной, регулирующей, социальной и контрольной функций в соответствии с приоритетными направлениями развития страны. Исходя из сферы своих научных интересов, налоговое регулирование сектора домашних хозяйств мы рассматриваем как налоговое регулирование в узком аспекте - с позиции налогового регулирования отдельного сектора экономики.

Необходимо отметить, что налоговое регулирования является не самостоятельным направлением государственной политики (как это в настоящее время сложилось в России), а одним из важных и действенных инструментов практической реализации государственной политики (см. рисунок). Поэтому цель налогового регулирования двояка: с одной стороны, наиболее эффективно содействовать реализации стратегических целей развития страны; а с другой стороны, обеспечивать оптимальный баланс частных и общественных интересов хозяйствующих субъектов - налогопла- тельщиков и/или хозяйствующих субъектов - потребителей государственных услуг. Достижение этого видится нам в осознанном и планомерном использовании государством мультипликативного эффекта воздействия налогов на социально- экономические показатели развития экономики и общества в целях повышения уровня жизни населения (сектора домашних хозяйств) путем целенаправленной комплексной налоговой политики государства. Именно повышение качества жизни населения выбрано нами в качестве важнейшего стратегического ориентира экономического развития страны. Мультипликативный эффект налогов - это прямое и косвенное воздействие процессуальных и материальных характеристик системы действующих налогов на изменение ключевых показателей регулируемого объекта, измеренное за определенный период времени.

Налоговое регулирование как процесс на практике реализуется через механизм налогового регулирования, включающий, на наш взгляд:

- субъекты и объекты налогового регулирования;
- формы воздействия и взаимодействия субъектов и объектов налогового регулирования;
- методы налогового регулирования;

- инструменты налогового регулирования.

Субъектами налогового регулирования, на наш взгляд, выступают, с одной стороны, государство в лице уполномоченных органов, а с другой - хозяйствующие субъекты (общество в целом, индивиды и организации). Государственное налоговое регулирование, базирующееся на методе властных предписаний и нормативном закреплении, является формальным и централизованным. Налоговое регулирование, осуществляемое хозяйствующими субъектами (обществом в целом, индивидами и организациями) и их объединениями, является неформальным, децентрализованным. Так, хозяйствующие субъекты (общество в целом, индивиды и организации) коллективно или индивидуально обращаются к судебной системе, оспаривая незаконные действия государства, уполномоченных органов и должностных лиц налоговых органов в сфере введения, установления, взимания налогов и контроля за исполнением налоговых обязанностей, также соблюдения налоговых прав. Это активная форма участия общества в налоговом регулировании. Пассивной формой участия общества в налоговом регулировании является сознательный уход хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их групп) от неэффективного (несправедливого, чрезмерного) с их позиции налогообложения в теневую экономику.

Объектом налогового регулирования, на наш взгляд, должны выступать в конечном счете финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений). Предметом налогового регулирования нами определены общественные отношения, характеризующие влияние и взаимосвязь налоговой политики государства и финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений).

Формы налогового регулирования можно классифицировать по различным основаниям. По степени опосредованности воздействия на финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений) можно выделить прямые и косвенные формы налогового регулирования.

Прямые формы налогового регулирования охватывают инструменты налогообложения, непосредственно (прямо) влияющие на доходы и расходы хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений). В их числе можно выделить: прямые налоги на доходы, имущество, операции и деятельность; косвенные налоги на потребление, операции и виды деятельности; непосредственные льготы отдельным группам налогоплательщиков; прямые запреты и ограничения на правомерное налоговое поведение налогоплательщиков - хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений).

Косвенные формы налогового регулирования объединяют инструменты налогообложения, опосредованно (косвенно) влияющие на доходы и расходы хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений). Это преимущественно налогообложение источников доходов и получателей финансовых ресурсов - хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений).

По степени формализации процесса налогового регулирования мы выделяем формальное и неформальное налоговое регулирование. Формальное налоговое регулирование осуществляется государством целенаправленно путем соответствующего закрепления в нормативном правовом поле. Неформальное налоговое регулирование представляет собой результат взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений), выражающийся в ответной реакции последних на формальное налоговое регулирование. Соответственно, субъектом регулирования в первом случае является государство, а во втором - хозяйствующий субъект (общество в целом, индивид, организация и/или их объединения).

По степени достижения поставленных целей налоговое регулирование подразделяется на эффективное и неэффективное. Эффективным налоговым регулированием мы признаем регулирование, при котором изменение ключевых параметров финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов (общества в целом, индивидов, организаций и/или их объединений) (объекта регулирования)

соответствует поставленным целям регулирования. Неэффективным налоговым регулированием будет являться регулирование, не приводящее к запланированным (целевым) изменениям ключевых характеристик регулируемого объекта.

Под эффективностью налогового регулирования в широком смысле понимаем его способность выполнять возложенные на него функции. Считаем, что налоговое регулирование может быть признано эффективным, если оно отвечает следующим общим (основным) требованиям:

• обеспечивает сбалансированное поступление налогов в бюджет в объемах, достаточных для выполнения государством своих экономических, социальных и общественно-политических функций;

• обеспечивает финансовые условия для возобновления воспроизводственных процессов в экономике и обществе на расширенной основе (т. е. налоговое бремя и налоговая нагрузка в обществе таковы, что позволяют субъектам иметь после уплаты налогов средства в достаточном объеме для сохранения и развития производства и воспроизводства). Показателями эффективности налогового регулирования рекомендуем рассматривать:

- степень достижения фактических показателей в сравнении с запланированными;

- уровень социально-экономической рентабельности действующей системы налогообложения;

- положительные экстерналии эффекта налогового мультипликатора по приоритетным направлениям отечественной экономики и видам экономической деятельности;

- положительное общественное мнение;

- высокую налоговую грамотность всех субъектов налоговых отношений;

- массовое распространение схем легального налогового поведения хозяйствующих субъектов (сокращение до незначительного уровня числа и видов неправомерного налогового поведения всех субъектов налоговых отношений) и др.

Оценка степени достижения фактических показателей в сравнении с запланированными предполагает переход налогового регулирования на систему

управления результатом. Такая трансформация государственного механизма, осуществляющего налоговое регулирование, возможна путем внедрения таких методов и способов бюджетирования, ориентированного на результат, как: индикативное планирование; среднесрочное прогнозирование и планирование; мониторинг результативности налоговых мероприятий как форм взаимодействия налоговых органов с общественностью, налогоплательщиками и другими участниками налоговых отношений и др. Основная цель при этом - проконтролировать соответствие затраченных государством ресурсов на регулирование налоговых отношений и полученных прямых и социальных результатов, оценить значимость и экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности налоговых и иных надзорных органов, участвующих в налоговом регулировании. Приоритетными направлениями являются развитие теории и практики совершенствования государственного налогового менеджмента и налогового администрирования. Отмеченный процесс также предполагает анализ и оценку взаимосвязи налоговых доходов бюджетной системы страны и социально ориентированных государственных расходов (обязательств). При оценке эффективность налогового регулирования следует соотносить со степенью достижения объектом регулирования целевых показателей его состояния. Целевые показатели состояния регулируемого объекта детерминируются стратегической целью налогового регулирования.

Оценка уровня социально-экономической рентабельности действующей системы налогообложения, на наш взгляд, должна предполагать создание алгоритмов расчета налоговых потенциала, бремени и нагрузки экономики в целом, а также отдельных ее секторов, экономических регионов и групп участников налоговых отношений.

Выявление и оценка положительных экстерналий эффекта налогового мультипликатора по приоритетным направлениям отечественной экономики и видам экономической деятельности необходимы для того, чтобы оценить соответствие действующей налоговой системы стратегическим и приоритетным целям развития страны. На сегодняшний день, например, система налогообложения

иностранных мигрантов не соответствует приоритетным направлениям миграционной политики России; система международных налоговых соглашений, ратифицированных нашей страной, также не соответствует приоритетным направлениям внешней торговли России. И таких примеров множество. Необходимо отслеживать адекватность мер налоговой политики тем направлениям, реализации которых она по умолчанию должна способствовать.

В соответствии с вышесказанным текущая модель налогового регулирования характеризуется преимущественно следующим:

- законодателем не учитывается экономическая природа налога (принцип обязательности экономического обоснования налогов сегодня не реализуется - нет единых государственных и муниципальных методик расчета налоговой нагрузки, налогового бремени, оценки рентабельности и эффективности налоговых доходов бюджетной системы страны или других каких- либо финансово- экономических показателей);
- имеет ярко выраженный юридический уклон (содержание регулирования практически свелось к нормативно- правовому регулированию налоговых отношений);
- механизм налогового регулирования представляет собой «черный ящик», взаимодействие элементов которого невозможно оценить в динамике и структурно ни количественно, ни качественно;
- оценка соответствия действующего механизма налогового регулирования государственной политики в разрезе приоритетных направлений, а также секторов экономики и направлений реформ органами государственной власти не производится.

При этом идеальная модель налогового регулирования должна обладать следующими характеристиками:

- механизм налогового регулирования должен быть жестко привязан и адаптирован к стратегическим целям развития страны (что требует не только соответствующих нормативных изменений действующего налогового законодательства, но и создания единых баз мониторинга экономико-финансовых

показателей эффективности налоговых доходов бюджетной системы, соответствия результатов налоговой политики целям реформирования и развития страны, отдельных территорий, видов экономической деятельности и секторов экономики. Для этого необходимо внедрять в практику государственного менеджмента (управления) адаптированный инструментарий финансового менеджмента организаций);

• механизм налогового регулирования должен стать прозрачным и жестко регламентированным;

• в налоговом регулировании финансово-экономическому анализу его результативности должно уделяться особое внимание (государственные органы должны легализовать обязательные к расчету, мониторингу и обнародованию системы показателей, позволяющих оценивать и сравнивать налоговую нагрузку разных групп налогоплательщиков, видов экономической деятельности и секторов экономики, территориальных образований, эффективность налоговых доходов бюджетной системы по видам налогов, по территориям, по уровням власти, в том числе с раскрытием информации о структуре, динамике и объеме издержек государственного налогового администрирования, и др.). В табличном виде мы попытались сравнить текущую и идеальную модели налогового регулирования (см. таблицу). Как видно из представленных данных, текущая модель налогового регулирования обладает рядом несовершенств, частично объясняющих несоответствие текущей налоговой политики приоритетным направлениям развития России.

Эффективность модели налогового регулирования во многом будет определяться степенью достижения целей, которые поставило перед собой государство, так как конечные результаты це-лепола гания могут быть различны (оптимизация, равновесие, стимулирование и т. п.). Дальнейший анализ статистических данных позволит диагностировать современное состояние налогового регулирования. На современном этапе можно выделить ряд факторов, необходимых для изменения текущей модели налогового регулирования в заданном направлении. В их числе:

- формирование и массовое распространение положительного общественного мнения в отношении налогов;
- повышение налоговой грамотности участников налоговых отношений;
- внедрение в практику участников налоговых отношений (особенно государственных органов) методов налогового прогнозирования, планирования, управления (менеджмента), администрирования, мониторинга, контроля и рефлексии и др.

Формирование и массовое распространение положительного общественного мнения в отношении налогов являются важным фактором снижения уровня уклонения от уплаты налогов. Общество должно порицать неправомерное налоговое поведение своих членов. Для этого требуется кардинально поменять отношение россиян к налогам с ярко выраженного негативного на положительное. Безусловно, это длительный процесс, требующий от государства повышения как прозрачности налогового механизма, так и эффективности использования налоговых доходов для удовлетворения социально-экономических потребностей общества, а также внедрения в процесс взаимодействия государства и общества (читай - налоговых органов и налогоплательщиков и иных участников налоговых отношений) принципов социального партнерства.

Повышение налоговой грамотности является общегосударственной задачей. Грамотный участник налоговых отношений становится не пассивным ведомым их участником, а наоборот, превращается в равноправного партнера. Взаимодействие с такого рода равноправным партнером является механизмом обратной связи государства с обществом и позволяет эффективнее адаптировать действующую налоговую систему к общественным потребностям.

Как результат можно прогнозировать снижение уровня неправомерного налогового поведения всех участников налоговых отношений.

Достичь выделенных показателей возможно посредством таких методов налогового регулирования, как прогнозирование, планирование, управление, администрирование, мониторинг, контроль и рефлексия.

Содержание и цели налоговой политики обоснованы задачами страны на любом рубеже становления государства. Разрабатывая определенные направления налоговой политики, правительство надлежит гарантировать решение:

- Финансовых задач, таких как стимулирование финансового подъема, преодоления инфляционных процессов, понижение недостатка бюджета, сбалансирование объемов бюджетов различных направлений и др.;

-Общественных задач, таких как обеспечение занятости населения, стимулирования подъема финансовых поступлений и уровня жизни населения, перераспределение государственного дохода в интересах менее защищенных слоев населения;

-Задачи оптимизации налоговых изъятий, т. е., достижения паритета между социальными, корпоративными и личностными интересами в области налогообложения.

Налоговая политика на уровне страны разрабатывается по следующим направлениям:

-улучшение законодательной базы;

-налогообложение хозяйственной деятельности предприятий;

-налогообложение имущества предприятий;

- налогообложение имущества физ. лиц;

- налогообложение финансовых поступлений физических лиц;

- медицинское и социальное страхование и обеспечение;

- пенсионное обеспечение;

- налоговое администрирование.

Одной из главных задач гос. налоговой политики на современном этапе – создание хороших условий для интенсивной финансово-хозяйственной политики субъектов экономики и стимулирование финансового подъема при помощи достижения оптимального сочетания собственных и общественных интересов, т.е., оптимального соотношения между средствами, остающимися в выборе налогоплательщика, которые перераспределяются сквозь налоговый и финансовые механизмы. При этом новая система не должна создавать дополнительные

трудности при ее администрировании со стороны налоговых органов. Государственную налоговую политику можно поделить на три ведущих группы:

-первая группа – высокая степень налогообложения, т.е., политика, характеризуется предельным наращиванием налоговой нагрузки. Данный путь не приводит к подъему поступлений в бюджеты всевозможных уровней;

-второе направление налоговой политики - низкое налоговое бремя, когда правительство максимально предусматривает интересы налогоплательщиков. Эта политика содействует скорейшему развитию экономики, в особенности ее реального сектора, потому что гарантирует более подходящий налоговый и инвестиционный климат;

- третье направление налоговой политики – налоговая политика с существенным уровнем налогообложения, как для различных компаний, так и для физических лиц, который компенсируется для граждан государства с высоким уровнем социальной защиты, существованием большого количества государственных общественных гарантий и программ.

Для налоговой политики государств, которые имеют долгосрочную концепцию построения национальной экономики, характерны следующие черты:

-четкое определение задач, стоящих перед экономикой страны;

-ранжирование целей по степени их значимости и концентрации усилий на достижении более весомых из них;

- проведение аналитической работы и исследование заграничного опыта налоговых реформ, точное представление об финансовых решениях, выгодах и потерях при введении в действие любой из программ реформирования;

-оценка положительных воздействий реализации аналогичных программ в прошлом;

-анализ имеющихся в распоряжении инструментов;

-анализ изначальных условий;

- корректировка политики с учетом государственной специфики и специфики момента времени.

Налоговая политика страны, в том числе и в РФ, осуществляется при помощи конкретного налогового механизма, который представляет совокупность организационно- правовых форм, способов и инструментов управления налогообложением.

Правительство придает этому механизму юридическую форму при помощи налогового законодательства. Дабы сберечь высокую эффективность гос. налоговой политики нужно поддержать соотношения между прямыми и косвенными налогами с учетом специфики определенной государства.

К проблеме ориентирования налоговой системы государства на прямые или же косвенные налоги есть два подхода:

В основе первого подхода лежит положение о том, что те физические и юридические лица, которые имеют более высокие прибыли, обязаны выплачивать и более высокие налоги по соотношению с теми, кто не располагает ни высокими доходами, ни принципом платежеспособности. Второй подход основан на том, что более высокие налоги обязан выплачивать тот, кто получает огромную выгоду от получаемых от страны услуг.

Обе концепции имеют недостаток, который заключается в том, что, для начала нужно, определить сумму тех благ, которые отдельные налогоплательщики получают от существования армии и органов охраны правопорядка, не представляется возможным, а так же, методики по измерению возможности уплаты налогов для каждого налогоплательщика отсутствуют.

Для достижения целей, стоящих перед налоговой политикой, устранения образующихся диспропорций функционирования налогового механизма правительство использует всевозможные инструменты, и в частности такие, как определенные виды налогов и их составляющие, объекты, субъекты, льготы, сроки уплаты, ставки, наказания.

Специфика института налоговых льгот определяется видами налогов, способами расчета, целями их применения и стран их использующих. Общепринятая практика выработала подходящий комплекс принципов организации налогового регулирования, включающий:

-применение налоговых льгот не несет избирательного характера;

- инвестиционные льготы даются исключительно плательщикам, обеспечивающим выполнение государственных инвестиционных программ;

-применение льгот не несет избирательного характера;

- порядок действия налоговых льгот определяется законодательством, и не подлежит существенным корректировкам на местном уровне.

Другим важным инструментом государственного налогового регулирования экономики считаются налоговые наказания. Их роль двояка, так как, для начала, они обеспечивают выполнение налогового законодательства, потому что наказания применяются за ненадлежащее выполнение обязательств перед бюджетным или же внебюджетными фондами. Во- вторых, налоговые наказания направляют хозяйствующие субъекты на внедрение в собственные механизмы действия больше эффективных форм хозяйствования. При этом действенность наказаний находится в зависимости от производительной работы контролирующих и карающих органов. На современном рубеже налоговой политикой занимается: Минфин РФ и Правительство РФ. В основном рассматривается ее фискальная сторона. Законодательные органы, принимая исправления в НК РФ, не раз подвергают анализу их влияние на финансовую жизнь и работу компаний.[**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]

Совместно с тем, ведущими направлениями налоговой политики РФ продолжают оставаться в современном обществе упрощение налоговой системы, улучшение работы налоговых органов и понижение налоговой нагрузки.

« За прошедшие годы отменены почти все малопродуктивные налоги (например, сбор за использование названия «Россия») и обременительные «оборотные» налоги (налог на пользование автодорог, налог с продаж). Некоторые налоги подвергались значимой модификации или же были «поглощены» другими (налог с владельцев транспортных средств и иные « дорожные» налоги - транспортный налог, платежи, связанные с природопользованием, - налог на добычу ископаемых, налог на рекламу – единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности).

В целом общее количество налогов, установленных Налоговым кодексом РФ (НК РФ), сократилось в 2 раза (с 28 налогов в 2001 году до 14 налогов в 2013 году), при этом в большей степени за счет региональных и местных налогов.

Таким образом, рассматривая главные инструменты налогового регулирования, можно сделать вывод о том, что налоговое регулирование экономики имеет возможность быть стимулирующим или же сдерживающим.

При разработке налоговой политики предусматривают мнения всех членов налоговых отношений. С одной стороны, это вовлечение субъектов экономики к минимизации налогов, а с иной стороны - соблюдение интересов страны. Для сформированной налоговой политики одним из самых весомых факторов считается верное установление правильного объема налогового бремени. Для обеспечения процесса неизменного финансового совершенствования и преодоления кризисных явлений в настоящее время правительство использует всевозможные инструменты и способы, которые предполагают, правильное направление налоговой политики и влияют на становление экономики государства.

2. Система налоговых органов в Самарской области и их деятельность

2.1. Структура и система налоговых органов

Налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля над соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за корректностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет других неотъемлемых платежей. В обозначенную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы.

Налоговые органы воспроизводят собственные функции, и ведут взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами при помощи реализации возможностей, предусмотренных НК и другими нормативными правовыми актами РФ.

Налоговые органы в своей деятельности опираются на Конституцию РФ, НК РФ, федеральные законы и другие законодательные акты РФ, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, как и нормативные правовые акты органов гос. власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, принимаемыми в пределах их возможностей по проблемам налогов и сборов.

Ключевыми миссиями налоговых органов считаются: контроль над соблюдением налогового законодательства, за точностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет государственных налогов и иных платежей, вменённых законодательством РФ, а так же валютный контроль, осуществляемый в соотношении с законодательством РФ о денежной регулировке и денежном контроле.

ФНС осуществляет собственные функции непосредственно и через собственные территориальные органы в содействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и муниципальными внебюджетными фондами, социальными объединениями и другими организациями [32].

Служба и ее территориальные органы (управления Службы по субъектам РФ, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городках, городах без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня) составляют единую централизованную систему налоговых органов.

Инспекция ФНС по городу находится в непосредственном подчинении Управления ФНС РФ по субъекту РФ, и подконтрольна ФНС РФ и Управлению.

Начальник Инспекции несет индивидуальную ответственность за выполнение возложенных на Инспекцию задач и функций.

Начальник Инспекции имеет заместителей, назначаемых на место и освобождаемых от должности управляющим ФНС РФ по представлению начальника Управления.

Инспекция Федеральной Налоговой службы РФ по г. Самара Самарской области содержит следующую структуру:

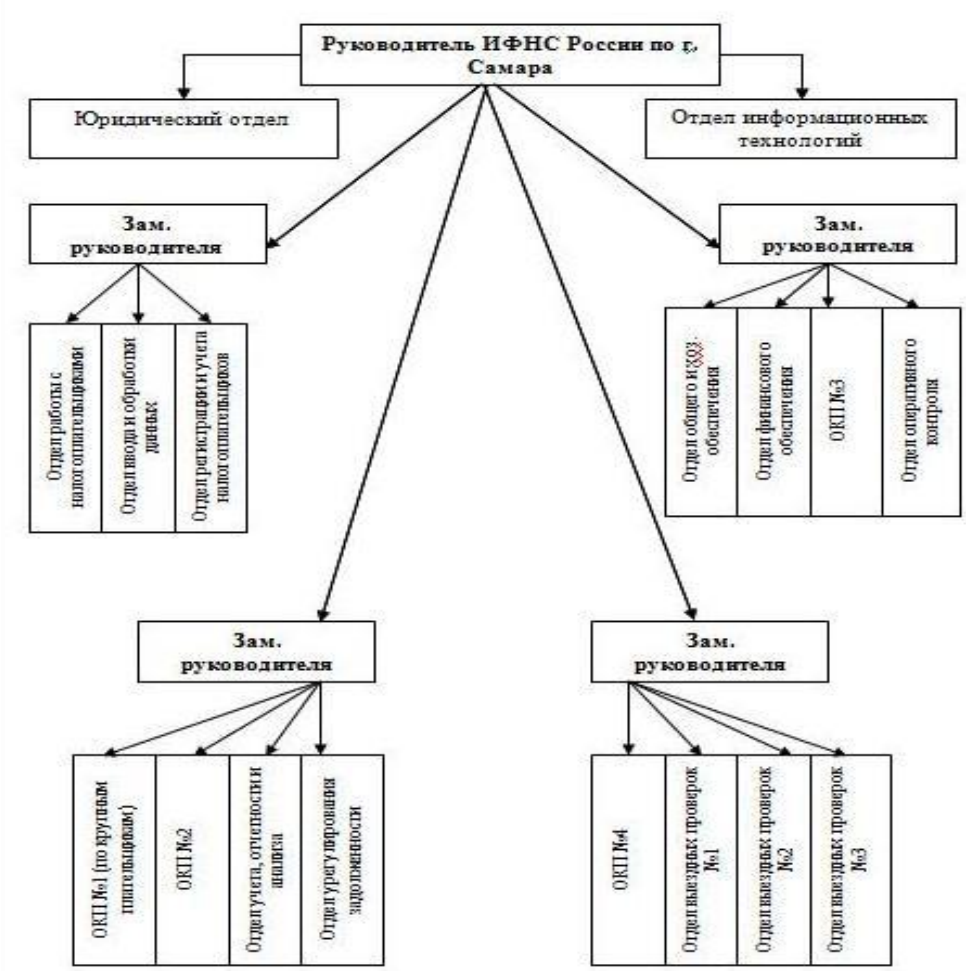

Рисунок 1 - Структура ИФНС России по городу

2.2. Статус и полномочия налоговых органов

Управление осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1.-осуществляет контроль и наблюдение (в том числе проверки) за:

-законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в финансовую систему РФ налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в финансовую систему РФ других неотъемлемых платежей;

-соблюдением требований к контрольно - кассовой технике, порядком и условиям ее регистрации и использования, полнотой учета выручки финансов и

внедрением особых банковских счетов платежными агентами (субагентами), банковскими платежными агентами (субагентами) и поставщиками;

-операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;

2.-проведением всероссийских лотерей;

3.- осуществляет бюджетные полномочия центрального администратора доходов бюджета Самарской области, местных бюджетов, входящих в консолидирующий бюджет Самарской области, администратора доходов федерального бюджета и муниципальных внебюджетных фондов РФ;

4.- выдает в установленном порядке свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, за исключением свидетельств, выдаваемых налогоплательщикам, состоящим на учете в межрегиональных инспекциях ФНС РФ по самым крупным налогоплательщикам;

5.-представляет сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ), Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), Едином государственном реестре налогоплательщиков (ЕГРН), реестре дисквалифицированных лиц, государственном реестре аккредитованных филиалов, представительств зарубежных юридических лиц в соотношении с законодательством РФ;

6.-осуществляет сбор данных налоговой статистики;

7.- дает финансовым органам Самарской области - в целом по Самарской области и по районным образованиям информацию о начисленных, уплаченных суммах по видам налогов, сборов и других неотъемлемых платежей, о суммах задолженности по налогам, а также сведения о налоговой составляющей и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим в соответствии с Бюджетным кодексом РФ финансовые поступления бюджета Самарской области и местных бюджетов;

8.- бесплатно информирует (а также и в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих в настоящий момент налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и

принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и полномочиях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, возможностей налоговых органов и их должностных лиц;

9.-осуществляет в установленном законодательством РФ порядке возврат или же зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, так же пеней и штрафов;

10.-принимает в установленном законодательством РФ порядке заключения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;

11.- представляет в соответствии с законодательством РФ о несостоятельности (банкротстве) интересы РФ по необходимым платежам и (или) материальным обязательствам;

12.- осуществляет функции распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на обеспечение Управления и реализацию возложенных на Управление функций;

13.-гарантирует в границах собственной ответственности защиту сведений, составляющих государственную, налоговую и другую охраняемую законодательством тайну, индивидуальные данные;

14.-осуществляет в соответствии с законодательством РФ работу по комплектованию, сбережению, учету и применению правильных сертификатов ключа проверки электронной подписи и средств электронной подписи, используемых в ходе осуществления деятельности Управления;

15.-организует прием людей, гарантирует своевременное и полное обсуждение обращений граждан, принимает по ним заключения, и направляет заявителям ответы в поставленный законодательством РФ срок;

16.-рассматривает претензии (апелляционные жалобы) физических и юридических лиц на акты ненормативного характера налоговых органов, действие (бездействие) их должностных лиц;

17.-организует профессиональную подготовку сотрудников Управления и нижестоящих налоговых органов, их переподготовку и повышение у данных сотрудников квалификации;

18.-гарантирует в соответствии с законодательством РФ комплектование, хранение, учет и использование архивных документов, возникших в ходе работы Управления;

19.-гарантирует внедрение информационных систем, автоматизированных рабочих пространств и иных средств автоматизации и компьютеризации работы в налоговых органах;[16]

Управление возглавляет начальник, назначаемый на место и освобождаемый от должности Министром финансов РФ по представлению начальника ФНС РФ.

-распределяет прямые обязанности между собственными заместителями;

-предоставляет на утверждение в ФНС РФ структуру Управления;

-утверждает в пределах установленного количества и фонда оплаты труда штатное расписание, а также положения о структурных отделениях Управления, должностные регламенты государственных муниципальных служащих и должностные инструкции его работников;

- утверждает количество и фонд оплаты труда сотрудников нижестоящих налоговых органов в пределах представленного количества и фонда оплаты труда;

-издает приказы, постановления и дает указания по вопросам работы Управления, обязательных для выполнения всеми муниципальными государственными служащими и сотрудниками Управления и нижестоящими налоговыми органами;

-назначает на место, и освобождает от должности в установленном порядке государственных гражданских служащих и, сотрудников Управления и заместителей глав нижестоящих налоговых органов и направляет в ФНС РФ предложения о замещении на должность и освобождении от должности глав нижестоящих налоговых органов;

- решает в соответствии с законодательством РФ о гос. муниципальной службе вопросы, связанные с прохождением гос. муниципальной службы в Управлении;

-решает в соответствии с трудовым законодательством вопросы заключения, изменения и расторжения трудовых соглашений с сотрудниками Управления;

-Представляет в ИФНС РФ по Самарской области проект ежегодного плана и прогнозные характеристики деятельности Управления, а также доклады об их исполнении;

- налагает в соответствии с законодательством РФ дисциплинарные взыскания на государственных муниципальных служащих и сотрудников Управления за нарушения, допущенные ими в работе.

-Управление в соответствии с муниципальным законодательством РФ от собственного имени приобретает, и осуществляет имущественные и личностные неимущественные права в рамках предоставленных ему возможностей, выступает истцом и ответчиком в суде [38].

-Финансирование затрат на содержание Управления выполняется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

-Управление считается юридическим лицом, содержит бланк и 2 печати с изображением Государственного герба РФ с собственным полным и сокращенным названием, другие печати, штампы и бланки установленного образца, счета, открываемые в соответствии с законодательством РФ.

-место нахождения Управления: г. Самара [38].

2.3. Анализ работы налоговых органов Самарской области за 2015-2017 гг.

ИФНС РФ по Самарской области осуществляют свою деятельность в пределах своей компетенции и на основании действующего законодательства РФ, а так же выполняют собственные функции и ведут взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами районного самоуправления и муниципальными внебюджетными фондами

при помощи реализации возможностей, предусмотренных действующем Кодексом и другими нормативными правовыми актами РФ [35].

Главные направления работы ИФНС РФ Самарской области по созданию положительной налоговой среды:

1. Осуществление налогового контроля на базе критериев риска: становление инструментов риск-анализа и дистанционного автоматического контроля;

2. Качественное и быстрое разрешение споров с бизнесом, понижение нагрузки на суды: развитие досудебных (внесудебных) методов урегулирования налоговых споров;

3. Создание удобных способов для уплаты налогов: внедрение единого стандарта сервиса налогоплательщиков. Развитие интернет- сервисов и их совершенствование;

4. Проведение работы по увеличению налоговой грамотности: размещение объяснений на Интернет–сайте ИФНС РФ по Самарской области и материалов в средствах массовой информации;

5. Оптимизация и упрощение процедур, связанных с регистрацией юридических лиц и частных предпринимателей: упрощение процедур, связанных с регистрацией юридических лиц и частных предпринимателей, уменьшение их числа и сроков их прохождения. Онлайн регистрация.

6. Расширение сервисов для способности получения налогоплательщиком информации и услуг он-лайн: на интернет–сайте ИФНС РФ по Самарской области расположено 47 электронных сервисов [40].

Характеристики, отражающие эффективность работы ИФНС РФ по Самарской области:

1. Повышение производительности применения инструментов налогового администрирования, нацеленных на мотивацию налогоплательщиков к добровольной уплате налогов и использованию в сделках цен, в соответствии с рыночными;

Аспектом оценки является:

1. Количество выездных налоговых проверок;
2. Эффективность налоговых проверок.

Таблица 1 - Динамика эффективности налоговых проверок ФНС за 2015–2017 г. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество выездных налоговых проверок (тыс. ед.)	658 ед.	441 ед.	362 ед.
Эффективность налоговых проверок (доначислено на 1 выездную проверку, млн. руб.)	1,6	2,9	5,1

Главной составляющей таблицы 1 является обратно пропорциональная связь: численность выездных налоговых проверок должна понижаться, когда эффективность суммы доначислений на 1 выездную проверку повышаться, а, в соответствии с этим, эффективность налоговых проверок обязана возрасти.

Характеристики за период с 2015 года по 2017 год говорят о недостаточной производительности инструментов риск-анализа и дистанционного автоматического контроля, понижение числа выездных налоговых проверок при одновременном увеличении их производительности, так же данное не является достаточным.

2. Формирование единой правоприменительной практики и создание условий для защиты интересов налогоплательщиков в рамках досудебного урегулирования споров;

Аспектом оценки считается: численность дел, решенных в судебном порядке.

Таблица 2 - Динамика досудебных решений за 2015–2017 г. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество дел, решенных в судебном порядке	825	750	525

Главной составляющей таблицы 2 является понижение числа дел, решенных в судебном порядке, следовательно, это считается показателем эффективного разрешения споров, а так же понижения расходов на судебное разбирательство.

Характеристики за период с 2015 года по 2016 год говорят о недостаточной производительности досудебного урегулирования налоговых споров, что бы содействовало доведению до суда более важных дел.(на 9,1%)

3. Повышение производительности мер урегулирования налоговой задолженности и понижение рисков образования налоговой задолженности;

Аспектом оценки считается: соответствие размера налоговой задолженности и размера поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему РФ.

Таблица 3 - Динамика соотношения объема налоговой задолженности и объема поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему РФ 2015–2017 г. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Соотношение объема налоговой задолженности и объема поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации	8,4%	9,7%	9,2%

Главной составляющей таблицы 3 считается понижение соотношения размера налоговой задолженности и размера поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему РФ.

Характеристики за период с 2015 года по 2017 год говорят о недостаточно эффективном понижении размера налоговой задолженности и размера поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации (на 1,3%).

4. Совершенствование оказываемых налогоплательщикам услуг, нацеленных на увеличение налоговой грамотности, и создание благоприятных условий для выполнения ими обязательств по уплате налогов;

Аспектом оценки считается доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов.

Таблица 4 -Динамика удовлетворенности налогоплательщиков качеством работы налоговых органов за 2015–2017 г. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов	83,8%	83,9%	84,0 %

Главной составляющей таблицы 4 является увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов.

Характеристики за период с 2015 года по 2017 год говорят о недостаточном увеличении доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов (на 0,2%).

5. Оптимизация процедур, связанных с регистрацией юридических лиц и частных предпринимателей;

Аспектом оценки считается: численность пакетов электронных документов, нацеленных на государственную регистрацию, посредством сети интернет.

Таблица 5 - Динамика интернет регистрации за 2015–2017гг. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество пакетов электронных документов, направленных на государственную регистрацию через интернет	181,6	408,5	705,1

Главной составляющей таблицы 5 считается увеличение числа пакетов электронных документов, нацеленных на государственную регистрацию, посредством сети интернет с целью понижения документооборота на бумажных носителях и упрощения процедуры регистрации.

Характеристики за период с 2015 года по 2017 год говорят о недостаточно эффективном увеличении числа пакетов электронных документов, нацеленных на государственную регистрацию, посредством сети интернет (на 523,5 ед.).

6. Совершенствование мер по противодействию коррупции.

Аспектом оценки считается: доля налогоплательщиков, дающих повышенный уровень оценки работе, проводимой ФНС РФ по противодействию коррупции.

Таблица 6 - Динамика положительной оценки деятельности ФНС по противодействию коррупции за 2015–2017 г. [40]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля налогоплательщиков, дающих высокий уровень оценки работе, проводимой Федеральной налоговой службы России по противодействию коррупции	76 %	86 %	87 %

Главной составляющей таблицы 6 считается увеличение доли налогоплательщиков, дающих повышенный уровень оценки работе, проводимой ФНС РФ по противодействию коррупции.

Характеристики за период с 2015 года по 2017 год говорят о недостаточно эффективном увеличении доли налогоплательщиков, дающих повышенный уровень оценки работе, проводимой ИФНС РФ по Самарской области по противодействию коррупции (на 10 %,но, в период с 2016 по 2017 на 1 %).

Подводя итоги второй главы, следует отметить, что проведенный анализ деятельности ИФНС РФ по Самарской области выявил основные проблемы, на решение которых будет направлена программа мероприятий, предлагаемая в следующей главе данной Выпускной Квалификационной Работы.

3. Основные направления по совершенствованию деятельности налоговых органов на примере Самарской области

3.1. Зарубежный опыт организации деятельности налоговых органов и возможности его использования в Самарской области

Осуществление установленных правительством РФ задач по ликвидации теневой экономики, возврата в страну вывезенных капиталов, принятие мер по обеспечению расширения налоговой базы за счет перекрытия каналов ухода от налогообложения позволит увеличить эффективность работы контролирующих органов. Это требует полного согласования действий налоговых и правоохранительных органов государства, организации правовой базы межведомственных взаимодействий, включая издания единых приказов, подписания межведомственных соглашений. Исходя из относительно небольшого периода действия налоговой службы РФ, имеет большое значение исследование опыта иностранных государств и его использование с учетом индивидуальности роста экономики РФ [32].

Ликвидация административно- командных методов планирования и хозяйствования привела к тому, что фирмы стали своими силами определять все параметры собственной деятельности. Это привело к тому, что они оказались без протекции и перед контрагентами, и перед конкурентами, что создало ситуацию для появления широких возможностей вымогательства и подмене внешних сделок внутренними. В сформировавшихся условиях ограничений на процессы вертикальной интеграции в большинстве секторов экономики единственным выходом для выживания компаний оставалось формирование новых объединений, внутри которых межфирменная координация выходила за рамки рыночных контрактов. Данная форма организации производственно-хозяйственной деятельности компаний не допускает полную консолидацию, а приводит к появлению различных методов ухода от налогообложения путем применения бартерных расчетов и т. Д.

Такие формы интеграции подразделяются на гибридные, особое пространство между которых занимают холдинги, официально зарегистрированные финансово - промышленные группы, группы компаний, объединенные использованием натуральных расчетов.

К важным отличительным особенностям, имеющим значимые последствия для российской экономики и для организации высокоэффективной системы налогового контроля, относятся:

-наличие усложненной системы имущественных отношений, позволяющей перешагнуть ряд законодательных ограничений и создавать непрозрачность формальных отношений;

-достижение равновесия методом обеспечения высокой продуктивности контроля над созданием и распределением прибыли достигаемого воздействием собственников, менеджментом компании и исполнительной властью;

-передача функций управления предприятием, специально созданному юридическому лицу, не обладающему значимыми активами, при одновременном прекращении функций управления материнской компанией;

-использование активов фирм для финансирования строительства новых фирм и перевод во вновь созданную фирму методом доведения до банкротства изначально открытых предприятий;

-активная эксплуатация системы неплатежей в отношениях материнской и дочерней компаний;

В условиях республики эти гибридные формы организации производственной деятельности компаний имеют вдобавок и национально-клановый окрас с заранее заданными параметрами доступа к ресурсам и финансовым потокам. Данная практика приводит к набирающей обороты зависимости от трансфертов бюджета и контролируемому подъему налогооблагаемой базы и подавлению инициативы налоговых органов в увеличении производительности контрольной деятельности.

По мнению представителей налоговых органов Дании, задача налогового контроля, очевидно, заключается «исключительно в раскрытии нарушений закона и

определении последствий данных нарушений». По их мнению, налоговый контроль над соблюдением налогоплательщиками налогового законодательства должен базироваться на соблюдении принципа обеспечения наличия данных и сведений такого характера и охвата, дабы, анализируя данные собственной информационной системы, налоговики, имели возможность обнаружить тех налогоплательщиков, чьи сведения недостоверны, а налоговые расчеты не отвечают требованиям и расчетам налоговых органов.

В данном случае задача анализа информации о налогоплательщиках сводится к выявлению с большей вероятностью тех из них, которые предполагают неверные данные, и их отбору для контроля. Контроль основывается на следующих базовых положениях:

-обеспечение законности налогового контроля;

-регистрация налогоплательщиков;

-проверка достоверности сведений, предоставленных налогоплательщиком;

-организация такого налогового контроля, при котором риск обнаружения был бы наивысшим, а санкции увеличены.

Потому что, невозможно регулярно осуществлять выездные проверки всех налогоплательщиков, в практике работы налоговых органов Дании отбор кандидатов для выездных проверок наиболее часто выполняется с использованием следующих подходов:

-отбор деклараций, имеющих существенные отличия показателей от подобных среднестатистических знаний однородной группы налогоплательщиков;

-отбор деклараций по количественному показателю «перспективности» для выездных проверок, рассчитанному по формулам с применением математической статистики и теории вероятности;

-отбор налогоплательщиков для выездных проверок по наличию допущенных в прошедшем налоговых правонарушений;

-проверка членов сделок с использованием информации, приобретенной в ходе проверки иных налогоплательщиков;

-отбор налогоплательщиков по отраслевому признаку и по объему реализации;

-отбор налогоплательщиков по случайному принципу.

Организационная структура налоговых органов Дании представлена Министерством налогообложения, особым органом - секретариатом (Департаментом), которому подчиняется Центральное таможенное и налоговое Управление, сформированное в начале 90-х годов на базе самостоятельных ведомств.

-Управлением руководит Совет директоров из трех глав, один из которых является экспертом в области менеджмента, два оставшихся - налоговики. Совет директоров выступает связующим и координационным органом между Центральным таможенным и налоговым Управлением и Министерством налогообложения.

Министерство налогообложения Дании разрабатывает законопроекты в области налогообложения и, формирует инструкции и методические материалы к принятым законам. Секретариат (Департамент) считается связующим звеном между разработчиками законов и методических, инструктивных материалов и рабочим органом в лице Центрального таможенного и налогового Управления, которым управляет непосредственно Совет директоров.

Центральное таможенное и налоговое Управление осуществляет разработку стратегии налогового контроля, устанавливает формы и способы взаимодействия с другими органами власти, в том числе и с зарубежными налоговыми ведомствами. Управление состоит из семи отделов, каждый из которых имеет четко поставленные функции.

Экономический отдел занимается разработкой бюджета с использованием планирования налогооблагаемой базы и тенденций формирования экономики государства. Кроме этого, подготавливает проекты смет затрат на содержание Управления и его территориальных органов.

Отдел развития подготавливает проекты модернизации налоговых органов и налоговую реформу, которая в Дании проводится время от времени с частотой приблизительно один раз в 10 лет.

Отдел компьютеризации считается ответственным за техническое и информационное обеспечение работы налоговых органов, в том числе обработку информации о поступлениях налогов и сборов.

Отдел внешних связей устанавливает порядок и механизмы взаимодействия с заграничными налоговыми учреждениями, в том числе и в сфере уклонения от уплаты налогов и разработке мер по подавлению налоговых преступлений и международными компаниями и иностранными юридическими лицами в стране.

Юридический отдел занимается формированием законодательных актов и нормативных документов, выпуском директив для нижестоящих органов, в том числе и муниципалитетов.

Только камеральным анализом, организацией и проведением выездных проверок занимается отдел контроля и взыскания платежей, наделенный широкими полномочиями.

Административный отдел, по замыслу, выступает связывающим звеном между юридическим отделом и отделом компьютеризации. Кроме административных функций отдел занимается еще и планированием наиболее легко собираемых налоговых поступлений, осуществляется сбор информации и издание маркетинговых роликов, листовок и т.д.

В Дании 31 региональное таможенное и налоговое Управление и 275 местных налоговых управлений. Определенный статус подчинения имеют налоговые органы двух самых больших населенных пунктов - Копенгагена и Фредериксберга.

Каждое из региональных таможенных и налоговых управлений осуществляет возложенные на него функции, а также решает задачи в интересах таможенной и налоговой службы государства. В Копенгагене находится также Центр по обучению и повышению квалификации персонала для сотрудников региональных органов.

В любом из 275 местных налоговых управлений функционирует местный налоговый суд - низовое обжалование заключений налоговых органов, которое входит в систему судебных органов, возглавляемую Государственным налоговым судом, не входящим в министерство юстиции Дании.

По мнению США, налоговый контроль обязан гарантировать добровольное участие в уплате налогов налогоплательщиками. При этом налоговый контроль опирается на следующие положения:

-выявления налогоплательщиков, проверка которых может предоставить самые большие доначисления налогов в бюджет;

-единый методологический подход к отбору конкретных типов налогоплательщиков для выездных проверок;

-планирование налоговых проверок в зависимости от «величины» налогоплательщика, определяемой списком с установленными критическими значениями;

-осуществление контроля и отбора физических лиц и маленьких по габаритам компаний для выездных проверок по особым формулам с помощью компьютерных технологий;

-проведение выездных проверок крупных налогоплательщиков; осуществление хорошо наложенного обмена информацией между различными налоговыми подразделениями и между налоговыми и другими ведомствами;

-обеспечение законопослушности налогоплательщика.

Для успешной реализации данных положений и обеспечения фискальных целей в США действует система налоговых органов, имеющая три уровня: на верхнем уровне - Федеральное Налоговое Управление (ФНУ), осуществляющее мобилизацию федеральных налогов по всей стране; на среднем уровне функционируют налоговые службы штатов, собирающие налоги и сборы, вводимые законодательными органами штатов; на нижнем уровне – местные налоговые органы, взимающие местные налоги и сборы.

Ключевым различием налоговых органов США остается построение их по функциональному признаку, к которому по программе модернизации обязаны присоединиться и налоговые органы РФ.

Федеральное налоговое управление осуществляет разработку, координацию и реализацию федеральных налоговых программ, одобренных конгрессом США. Для этого ФНУ располагает 7 региональными отделами, которые производят реализацию контрольных функций в сфере налогообложения сразу же в нескольких штатах, 65 окружных бюро, 9 центрами обслуживания и 2 расчетными центрами.

Структура центрального аппарата самого ФНУ построена по функциональному признаку и, сформирована из следующих основных отрядов:

Служба обработки налоговых деклараций, занимающаяся вводом информации, электронной обработкой отчетных данных налогоплательщиков.

Поступившие декларации, после чего проверяются Службой проверки налоговых деклараций, которая в случае обнаружения замечаний и неточностей направляет налогоплательщику извещение.

В случае если в поставленные законодательством сроки налогоплательщик не откликается на налоговое извещение, то дело передается в Службу взимания налогов, которая гарантирует взимание неуплаченных или же недоплаченных налогов.

Служба криминальных расследований призвана гарантировать соблюдение налогового законодательства методом проведения расследования обнаруженных нарушений, и определения, была ли допущена оплошность при заполнении декларации или же присутствует криминальная составляющая.

Служба пенсионных программ и некоммерческих организаций занимается организациями, пользующимися различными налоговыми преференциями, а также занимающимися разными соц. Программами (благотворительные, церковные организации и т.д.).

Отдел обслуживания налогоплательщиков может помочь налогоплательщикам сориентироваться в налоговом законодательстве,

консультирует, издает методические разработки, памятки и инструктивные материалы и т.д.

Международный отдел занимается налогообложением иностранных компаний, зарубежных фирм в США, американских фирм за границей, вопросами двойного налогообложения.

В зоне ответственности отдела сотрудников находится найм на работу, подготовка и переподготовка служащих ФНУ и иные вопросы кадровой политической деятельности.

В компьютерном центре аккумулируется вся информация о налогоплательщиках, которая за считанные секунды вправе быть передана в абсолютно любую точку США. Доступ к его ресурсам ограничен, и заблокирован, что может дать хороший процент защищенности лежащей там информации [32].

Ряд особых и вспомогательных функций технического характера и обеспечивающего текущую работу налоговых органов осуществляют соответствующие отделы.

Анализ основных положений организации налогового контроля в развитых иностранных государствах демонстрирует, что они были разработаны, в отличие от РФ, в условиях стабильности политического и финансового строя, невысокого процента теневой экономики, известной организационной структуры наиболее крупных налогоплательщиков. В таких государствах, на основе национальных традиций, функционирует высокая налоговая культура, и преобладает стандарт законопослушного налогоплательщика.

Для российской практики и Самарской области в целом, будет целесообразным сформировать следующие выводы из опыта организации налогового контроля зарубежных государств:

-скорейший переход на распределение налоговых органов по функциональному набору признаков;

-определение цели контроля и тщательная разработка самой стратегии налоговых проверок;

-разработка методологии целенаправленного отбора налогоплательщиков для выездной проверки;

-формулировка единых правил к сведениям и данным при проведении камеральных проверок, по итогам которой гарантируется аналитическое выявление нарушителей, что сделает возможным всесторонний контроль налогоплательщиков;

-учесть, что более высокая вероятность налоговых правонарушений присутствует у самых крупных налогоплательщиков;

-масштаб охвата налогоплательщиков для выездной проверки можно расширить сочетанием различных способов проверки;

-принять во внимание критерии отбора налогоплательщиков для выездной проверки, применяемые иностранными специалистами;

-при разработке автоматической информационной системы налогового контроля принимать во внимание, то что:

а) компьютерная обработка информации обязана быть сформирована на информации, идентифицирующей налогоплательщиков;

б) объем и состав данных для анализа должен быть обоснован;

в) исходные данные и сведения о налогоплательщиках, применяемые для анализа, должны быть достоверными на основе:

-правильно разработанных форм налоговых деклараций;

-ясных и точных правил для налогоплательщиков;

-эффективных методик проверки операторного ввода данных;

-ввода максимально большого размера отредактированных электронных данных от третьих лиц

г) для систем, устанавливающих порядок отбора налогоплательщиков, следует:

-выявлять стандартные комбинации данных, критерии отбора и наименьшие значения их отклонений, при которых налогоплательщики заносятся в перечень проверки;

-выявлять, и применять более действенные критерии отбора налогоплательщиков;

-формировать единый выходной документ – перечень налогоплательщиков, подходящих для выездной проверки сразу же по всем налогам;

-обучать конечного пользователя работе с системой;

-принимать действенные меры для защиты. Опыт представленных выше стран очень даже применим для российской практики в условиях, когда реализуется целевая программа модернизации органов ИФНС РФ и по Самарской области в целом.

3.2. Проблемы и перспективы совершенствования деятельности налоговых органов Самарской области

В целях избегания низко результативных и совсем уж безрезультатных выездных налоговых проверок в Самарской области , по моему мнению, целесообразно проводить работу с налогоплательщиками, в отношении которых выявлены налоговые риски. Например, могут проводиться комиссии в присутствии представителей налогоплательщиков, на которых будут рассматриваться налоговые риски, выявленные в ходе пред проверочного анализа, а также заслушиваться и рассматриваться пояснения представителей налогоплательщиков в отношении выявленных рисков. Указанная мера, по моему мнению, позволит налогоплательщикам исправить допущенные налоговые нарушения и избежать выездной налоговой проверки. Налоговым органам данная мера позволит избежать низко результативных и совсем безрезультатных выездных проверок, а также обеспечить дополнительные поступления в бюджет за счет добровольного исправления нарушений налогоплательщиками.

Плодотворное решение налоговых споров в досудебном порядке вероятно только при наличии действующего механизма, основанного на принципах объективности, независимости или же ведомственной заинтересованности, полноты и всесторонности изучения всех обстоятельств дела. Предлагается законодательно

ввести процедуру рассмотрения претензии налогоплательщика в административном порядке на основе конкуренции, зафиксировать право налогоплательщика не только присутствовать, но и принимать участие в рассмотрении дела, формулировать собственное мнение, приводить доводы и давать комментарии в собственную защиту [37].

В налоговой сфере внедрение государственных услуг нацелено на улучшение качества и эффективность государственного управления в сфере налогообложения с целью обеспечения равномерного поступления налогов и сборов в бюджетную систему и развития процессов предоставления услуг налоговыми органами налогоплательщикам. Осуществление данных направлений налоговой политики подразумевает создание условий для упорядочения и упрощения налоговых процедур, также форм и способов налогового администрирования, позволяющих повысить численность налогоплательщиков, по собственной воле исполняющих собственные налоговые обязательства, которые следует подразделить на две группы: 1) разработка и улучшение комплекса мер взаимодействия с налогоплательщиками, основанный на использовании передовых информационных технологий; 2) становление организационно-методических и инфраструктурных элементов взаимодействия с налогоплательщиками, создающий учет особенностей оказания информационных услуг разным категориям налогоплательщиков. В рамках реализации вышеуказанных групп мероприятий необходимо:

-облегчать налогоплательщикам доступ к информационным услугам, предоставляемым на бесплатной основе;

-улучшать формы и способы оказания информационных услуг налогоплательщикам (централизованное телефонное и электронное информирование налогоплательщиков; совершенствование технического оборудования и информационного обеспечения операционных залов налоговых инспекций; становление системы формирования и предоставления в налоговые органы в электронно-цифровом формате деклараций и иных документов, а так их приема и обработки; модернизации технологии организации доступа налогоплательщика к индивидуальным сведениям, присутствующим в

информационных ресурсах налоговых органов с использованием интернета и др.) [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**];

-расширять и, уточнять информационные ресурсы налоговых органов, содержащие список вопросов налогоплательщиков, по разным сферам законодательства о налогах и сборах, а также максимально четкие и ясные ответы на них;

-развивать процедуры работы с государственными реестрами юридических лиц и частных предпринимателей.

Следовательно, налоговая служба обязана быть преобразована из фискального органа в сервисную компанию, направленную на удовлетворение интересов налогоплательщиков. Ожидаемыми итогами от подобной модификации обязаны стать расширение диапазона услуг, оказываемых налоговыми органами налогоплательщикам, совершенствование информирования налогоплательщиков по вопросам налогового законодательства и, как следствие, повышение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество налогового администрирования.

По нашему мнению, институты в сфере налогового контроля могут воздействовать на эффективность противодействия коррупции. При исследовании коррупционного явления, следует отличать коррупцию в налоговых органах и уклонение от уплаты налогов без коррупционной составляющей. Во всех случаях есть риски; в первом случае рискуют и налоговые органы, и налогоплательщики, во втором случае, ключевым образом – лишь налогоплательщики. По моему мнению, к коррупции должно относиться лишь только такое уклонение от налогов, которое связано со сговором налогоплательщика с должностными лицами налоговых органов. Согласно подпункту. 2 п. 10 ст. 89 Налогового кодекса России (далее – НКРФ), «если при проведении повторной выездной налоговой проверки выявлен прецедент совершения налогоплательщиком налогового правонарушения, которое не было выявлено при проведении первоначальной выездной налоговой проверки, к налогоплательщику не применяются налоговые санкции, за исключением случаев, когда не выявлен факт налогового правонарушения при проведении первоначальной

налоговой проверки, что явилось результатом сговора между налогоплательщиком и должностным лицом налогового органа»[3]. Эта норма мне представляется не обоснованной: проявление коррупции в виде сговора необходимо отделить от факта появления недоимки. Сговор подразумевает получение взятки должностным лицом налогового органа за не выявление налогового нарушения закона при проведении проверки. За коррупцию в форме дачи и получения взятки предусмотрены нормы административной и уголовной ответственности. По моему мнению, за совершение налогового нарушения закона ответственность обязана наступать независимо от вида поступков, в ходе которых они обнаружены (первоначальная выездная проверка, повторная выездная поездка и др.). В современных условиях стало очевидно, что государство, привлекая лишь собственные уполномоченные структуры, не способно осуществить эффективную систему налогового контроля. Коррупцию, возможно снизить лишь только общими стараниями государства и институтов гражданского общества. Вследствие этого, по моему мнению, понадобится соединить ведущую государственную роль в сфере налогового контроля с участием негосударственных контролирующих организаций.

Одним из способов разрешения данной проблемы видится использование института государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) в сфере налогового контроля. Формы и виды партнерства могут быть различными, некоторые уже проявились на практике (мониторинг финансово-хозяйственных операций, соглашения о ценообразовании с крупнейшими корпорациями), некоторые ещё лишь только предстоит развивать. Одним из более нужных проявлений ГЧП в налоговой сфере может стать, по моему мнению, частичное делегирование государством функций налогового контроля негосударственным организациям, работающим в сфере финансового контроля и владеющим определенными кадровыми и другими ресурсами для этого. Этими организациями в Самарской области на сегодняшний день могут быть аудиторские, консалтинговые фирмы и налоговые консультанты, владеющие профессиональными познаниями в сфере налогообложения и количество которых в ряде государств сравнимо с количеством налоговых инспекторов.

По мнению множества ученых государство не всегда считается хорошим изготовителем сырья, то же самое можно сказать и про предоставление ряда услуг. Согласно подпункту 1 п.1 ст.32 НКРФ налоговые органы должны соблюдать законодательство о налогах и сборах, а в соответствии с п.1 ст.33 должностные лица налоговых органов должны работать в строгом соответствии с НК РФ[3]. Вышеуказанные нормы предполагают недопущение коррупции в рядах налоговых органов и, по всей видимости, отсутствие надобности вводить в НКРФ особую норму, предписывающую должностным лицам налоговых органов бороться с коррупцией. ГЧП должно стать полноправным институтом в системе налогового контроля, что значит - систематическое и обширное его использование в будущем на практике и устанавливает надобность разработки механизмом его функционирования.

Нужно активизировать способы влияния налогового механизма на отрицательные проявления в экономике и обществе. Необходимо принять во внимание, что при одновременном выполнении управленческих функций государственными и негосударственными организациями можно добиться системного эффекта от их взаимодействия. Привлекаемые в перспективе к налоговым проверкам аудиторско-консалтинговые фирмы обладают важным интеллектуальным потенциалом и прогрессивными способами работы и иными компонентами, важными для увеличения производительности института налогового контроля в противодействии коррупции.

Заключение

В соответствии с целью исследования были рассмотрены и изучены налоговые органы Самарской области. При выявлении составляющих деятельности налоговых органов Самарской области были изучены их структура, статус и полномочия, принципы, задачи и функции, а так же выявлены основные проблемы их деятельности.

Становление налоговых органов Самарской области как сервисной компании невозможно без использования передовых информационных технологий, поэтому основным направлением процесса модернизации налоговых органов является их информатизация, под которой следует понимать организационный, социально-экономический и научно-технический процесс обеспечения потребностей налоговых органов, в получении необходимых им сведений, на базе информационных систем и сетей. Мы считаем, что для решения проблем, имеющихся в сфере информатизации и модернизации налоговых органов Самарской области, нужны не только значительные капитальные вложения, но и дальнейшие научные теоретические и практические разработки. Также для сокращения издержек на налоговое администрирование, повышения его качества и исключения основы для коррупционной составляющей работы налоговиков нужно, развивать автоматизированные процессы администрирования и бесконтактные способы взаимодействия с налогоплательщиками. Перевод в электронный вид максимального количества процедур взаимодействия налоговых органов Самарской области и налогоплательщиков, а также модернизация системы информационного обслуживания, которая включает развитие системы интернет-сайтов ФНС России по Самарской области и создание единого контакт-центра, который в круглосуточном режиме будет оказывать услуги по информационному обслуживанию налогоплательщиков.

Для достижения данных целей необходимо создать единое централизованное хранилище данных, с которым будут работать пользователи всех уровней в режиме терминального доступа. Это потребует модернизации системы телекоммуникаций,

создания устойчивых каналов связи с большей пропускной способностью и резервированием. Следует заметить, что новая система должна строиться на принципе полной централизации вычислительной инфраструктуры, которая должна быть сосредоточена в Самарской области - Центре обработки данных (ЦОД).

Кроме того, необходимо провести разделение информационной системы на два блока функций: автоматической обработки информации (налоговый автомат) и интерактивной работы пользователей. Функции налогового автомата следует реализовывать через ЦОД и должны включать формирование начислений и платежей, расчет пеней и подготовку документов для направления налогоплательщику. Кроме того, в ЦОД следует перенести функции оперативного перевода данных от внешних источников.

Также следует создать централизованную систему ведения единого государственного реестра налогоплательщика и единого государственного реестра юридических лиц, включая единую базу данных сведений о налогоплательщиках. И тогда на базе этой системы, будет выстроен сервис автоматической выдачи сведений из указанных реестров по запросам государственных органов и органов местного самоуправления в электронном виде.

На данном этапе становится очевидным создание единой системы информационного обмена налоговых органов Самарской области с другими государственными органами. Как следствие, необходима разработка единого программного обеспечения, установление единого формата представления данных, что позволит значительно сократить количество ошибок, возникающих при поступлении в налоговые органы информации из других источников, вследствие разности их информационных баз и систем. Это приведет к уменьшению материальных и трудовых затрат налоговой службы и взаимодействующих с ней органов. Также, мы предлагаем для ФНС России по Самарской области существенно расширить электронный документооборот с юридическими лицами, в рамках технологии, применяемой для сдачи налоговой отчетности по телекоммуникационным каналам связи, — это сверка расчетов с бюджетом, выписка из ЕГРЮЛ, требования об уплате налогов, любые другие

неформализованные запросы. ФНС России по Самарской области необходимо непрерывно совершенствовать онлайн-сервисы на сайтах налоговых органов и активно внедрять практику электронного взаимодействия с налогоплательщиками.

С целью снижения объема бумажного документооборота между налогоплательщиками и налоговыми органами Самарской области, следует активно внедрять в практику сдачу отчетности по телекоммуникационным каналам связи. Мы считаем, что указанные обстоятельства возможны при введении единой системы электронного документооборота, которая должна стать одной из систем, обеспечивающих доступ государственных служащих к информации, систематизированной надлежащим образом в нужный момент. Также необходима модернизация инфраструктуры ФНС России по Самарской области. Необходимо ослабить строго функциональную систему управления, что потребует более широкой инициативы персонала. В ближайшее время следует существенно изменить практику работы налоговых органов Самарской области, перераспределив полномочия между структурами налоговой службы Самарской области, развив взаимодействие как с прочими государственными органами и ведомствами, так и с налогоплательщиками.

Мы считаем, что основным направлением процесса модернизации налоговых органов Самарской области является их информатизация. Рекомендации по совершенствованию информационного обеспечения деятельности налоговых органов сводятся к созданию Центра обработки данных, в котором бумажные документы преобразуются в электронные носители информации. В результате перераспределения функций, работники налоговых органов будут освобождены от выполнения операций по обработке документов, что, в свою очередь, будет способствовать созданию наилучших условий для их содержательной деятельности. Следовательно, в настоящее время главная задача совершенствования налогового администрирования дать налогоплательщику возможность в режиме онлайн видеть всю информацию, на основании которой строятся его отношения с бюджетом, и осуществлять в электронном виде все виды взаимодействия с налоговыми органами Самарской области.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. - №23; 2008. - №267.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // ИПП «Гарант».

3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ в ред. федерального закона от 26 июня 2011 года № 147-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации – 2000. - №32. – Ст. 3430; Российская газета – 2011. - № 132.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 07.05.2013 N 98-ФЗ) // ИПП «Гарант».

5. «Об организации предоставление государственных и муниципальных услуг»: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

6. «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам»: Указ президента РФ от 23.12.1998 № 1635 (ред. от 09.08.2000) // ИПП «Гарант».

7. «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (в ред. от 03.04. 2015) // СПС «Консультант Плюс»

8. «О налоговых органах Российской Федерации»: Закон РФ от 21.03.1991 № 943−1 (ред. От 02.04.2014) // ИПП «Гарант».

9. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»,

подпрограмма «Обеспечение функционирования и развития налоговой системы Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 320 // ИПП «Гарант».

Литература

10. Ахунова Д. С. Развитие налоговой системы в России на современном этапе / Д.С. Ахумова // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. - 2012. - № 61. С. 42-44.

11. Гернес А.В. Межнациональные ориентиры администрирования налоговых отношений // Материалы международной научно-практической конференции «Концептуальные основы построения системы учета, анализа и аудита в условиях посттрансформационной экономики России» (г. Орел, 13-14 апреля 2009 года): Орел: ОрГТУ. - 2009. - С. 119-126

12. Горский И.В. Профессионализм инспектора: взгляд налогоплательщика // Финансы, 2009, №1, С. 34-37

13. Дадашев А.З. Лобанов А.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации: Учебное пособие.-М.:ИНФРА, 2006.-368с.

14. Дрожжина И.А. Варианты оптимизации единого налога при применении упрощенной системы налогообложения // Бухгалтерский учет и налоги в торговле и общественном питании, 2008. - №3

15. Дворецкий В.Р. Налоговая проверка. Как защитить свои права // ГроссМедиа, 2006. С.85

16. Евстигнеев, Е.Н. Налоги и налогообложение. / Е.Н. Евстигнеев. - М. : Питер, 2009.-270с.

17. Ефремова Т.А., Ефремова Л.И. Информационно-технологические основы модернизации налогового администрирования. // NB: Финансовое право и управление. - 2012, №1. - С. 212-236.

18. Жидкова Е.Ю. Налоги и налогообложение; Эксмо, 2009. С. 300

19. Иванов Ю.Б., Майбуров И.А., Агарков Г.А. Налоговые реформы. Теория и практика. // Юнити. -М., 2010,- 463 с

20. Климова, М.А. Налог на прибыль / М.А. Климова. - М. : Изд-во «Налоговый вестник», 2014.-224с.

21. Курбатова, О.В. Принципы налоговой системы / О.В. Курбатова // Налоги. - 2012. - № 2. С. 18-21.

22. Корнева Е.А., Ткачев В.Н. Правовое регулирование полномочий налоговых органов: комментарий законодательства для налоговика и налогоплательщика. Учебное пособие. - М., Городец, 2007, - 352 с.

23. Костин А. А. Информирование налогоплательщиков налоговыми органами // Бухгалтерский учет. - 2010, № 9. - С. 9-12.

24. Майбуров, И. А. Налоговая система России: выбор дальнейшего пути реформирования / И. А. Майбуров // Финансы. – 2012. - № 8. С. 45

25. Мишина А. Изъятие документов при налоговой проверке [Текст]/ А. Мишина // Налоговый курьер.- 2011.

26. Методические рекомендации по применению главы 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса Российской Федерации (утв. Приказом МНС России от 10.12.2002 №БГ-3-22/706) // «КонсультантПлюс»

27. Наумчев Д. В., Селеверстов Д. А. Система электронного документооборота ФНС России: между прошлым и будущим // Налоговая политика и практика. - 2011, №8. - С. 34-39.

28. Пономарева Т.Т. - Новый налог на прибыль. - М.: «Налог Инфо», 2010. – 416с.

29. Петров, Ю. А. Эволюция налоговой системы России и возможности использования налоговых инструментов для стимулирования экономического развития / Ю. А. Петров // Российский экономический журнал. – 2012. - № 1.

30. Романовский М.В. Налоги и налогообложение. 6-ое изд. / Сб.: Питер, 2011.

31. Сбежнев А. А, Фадеев Д. Е. Налоги. Социальный аспект. - М.: Налоговый вестник, 2011. - 304 с.

32. Турчина О.В. Проблемы повышения эффективности налогового контроля в России / О.В. Турчина // Налоги. - 2010.- № 4. С. 3-5

33. Умрихин А.В. Использование зарубежного опыта в формировании и развитии органов налогового контроля российской федерации. Автореферат дисс. - М., 2006, - 36 с.

34. Черника Д.Г. Налоги: Учеб. пособие/Финансы и статистика, 2012.

35. Шаталов, Д.С. Развитие российской налоговой системы // Финансы. - 2011.-434с.

36. Шаталов С.Д. Налоговая политика Российской Федерации в ближайшей перспективе // Финансы, 2009, №7, С. 3-7.

37. Эволюция налоговой системы России и возможности использования налоговых инструментов для стимулирования экономического развития // Российский экономический журнал. – 2012. - № 1. С. 45-59.

Интернет- ресурсы

38. Официальный сайт ИПП «Гарант». – URL: http://www.garant.ru/action/roundtable/238838 - Актуальные проблемы электронного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками // Материалы интернет - круглый стол ИА «Гарант», 2010.(Дата обращения 09.05.2018)

39. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. – URL: https://www.nalog.ru/rn63/apply_fts/ (дата обращения 09.04.2018)

40. Официальный сайт Федеральной службы Государственной статистики. - URL: http://www.gks.ru (дата обращения 10.05.2018)