

Исраилова А.М.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ И НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

A.M. Israilova

SOME ASPECTS OF RELATIONSHIP OF THE STATE TAX SERVICE AND TAXPAYERS

УДК: 341.347.73:225.678

В статье дана краткая характеристика Государственной налоговой службы, а также рассмотрены вопросы взаимоотношений государственной налоговой службы и налогоплательщиков.

The article summarizes the State Tax Service, and also discussed the relationship of state tax service and tax.

Государственная налоговая служба КР как один из субъектов налоговых правоотношений, претерпел в своей структуре и методах немало преобразований. Процесс совершенствования переходной налоговой системы, позволил сформировать иерархичность налоговых органов со спецификой направленности ее функциональных полномочий по всем структурным составляющим налоговой системы. И, в настоящее время, налоговая служба, которая берет свое начало со времен принятия Закона Республики Кыргызстан "О Государственной налоговой службе при Министерстве финансов Кыргызской Республики" от 6.03.92 №874-ХП, ставит перед собой основную задачу: единообразное понимание применения и исполнения налогового законодательства. В связи с чем, законодательно, а именно главой 4 Налогового кодекса КР, Законом КР "О Государственной налоговой службе Кыргызской Республики" от 23.01.09.г. №24, закреплена правовая статус налоговых органов, обусловленный таким немаловажным шагом, как переход на функциональные методы работы. Об этом переходе высказался кандидат экономических наук Н.С. Матыев: "Существующая государственная налоговая служба недостаточно эффективна. На наш взгляд, функциональную структуру Государственной налоговой инспекции необходимо строить исходя из двух целей: увеличение поступлений в бюджет и предотвращение возможности фактов коррупции. Структура на уровне центрального, областного и районного аппаратов идентична, при этом количество отделов в них не всегда соответствует действительным потребностям и основным целям. Отсутствуют отделы (или управления) аудита, анализа и информационного обеспечения по работе с налогоплательщиками. Вместе с тем формально существуют отделы и секторы анализа и прогноза, но они дублируют работу финансовых органов, в связи с чем, необходимо создать отдел налогового мониторинга, непосредственными функциями которого должны стать научный анализ и прогноз налоговых поступлений".

Государственная налоговая служба напрямую работает с налогоплательщиками, принимает оперативную отчетность по налогам, располагает базой данных по налогооблагаемому контингенту, вносит

предложения по совершенствованию налогового законодательства и т.д. Вместе с тем, налоговые органы практически не участвуют в разработке прогнозных заданий, хотя несут ответственность за исполнения зачастую необоснованных планов - прогнозов.

Планирование и прогнозирование налоговых поступлений на сегодняшний день находится в компетенции финансовых органов республики. Такое положение, на наш взгляд, является совершенно необоснованным. Финансовые органы лишь проецируют отношения налоговых поступлений к ВВП предыдущего года на следующий год. При этом не учитываются количественные и качественные изменения налогооблагаемой базы, изменения, произошедшие в налоговом законодательстве за текущий год. Практически процесс прогнозирования объемов поступлений налогов в бюджет проходит только один этап - расчет сумм поступлений по видам налогов¹.

Ввиду того, что проводимые в КР реформы по упорядочению деятельности налоговой службы, неразрывно связаны с осуществлением контроля за полнотой и своевременностью уплаты налогов в бюджет, систему функций Государственной налоговой службы можно сгруппировать по трем основаниям:

- деятельность по осуществлению налогового контроля по соблюдению налогового законодательства КР. Здесь предполагаются: сбор налогов; обеспечение своевременного и полного налогового учета юридических, физических лиц и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица; контроль за правильностью исчисления налогов, своевременностью предоставления налогоплательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, налоговых расчетов, деклараций и других документов; проведения плановых и внеплановых проверок;

- деятельность по применению финансовых санкций, административных взысканий в виде штрафов за нарушение налогового законодательства. Одной из немаловажных обязанностей государственной налоговой службы является выявление фактов уклонения налогоплательщиков от обязанности платить налоги своевременно и полно. Государственная налоговая служба исследует обстоятельства проступка, составляет протокол и выносит постановление об административном правонарушении (имеется в виду административное правонарушение, посягающее на налоговое законодательство - ст.ст. 346-336 КоАО

КР), налагает финансовые санкции или меры административных взысканий в виде штрафа:

-государственная налоговая служба вправе предъявлять в суд иск к юридическим и физическим лицам, а также к гражданам о взыскании в доход бюджета налогов и обязательных платежей, санкций, штрафов, также иски по другим спорам, вытекающим из административных правоотношений. Порядок такого искового производства определяется нормами КоАО ИГПКР.

Также следует особо отметить, что процесс трансформации в налоговой системе, а частности в деятельности налоговой службы, связан, прежде всего, с экономическими преобразованиями в нашем государстве. Взаимобусловленность экономико-правовых факторов очевидна, что позволяет утверждать об особой актуальности поиска нового пути повышения эффективности действия права и его влияние на развитие экономических инфраструктур государства.

Представляет определенный интерес данные, полученные Исследовательским центром "Heritage foundation" и газетой "Wall street journal", проводящие ежегодный сравнительный рейтинг стран: "Индекс экономической свободы" базирующейся на 10 показателях, измеряемых по шкале от 0 до 100:

- - свобода бизнеса;
- - свобода торговли
- - налоговая свобода;
- - свобода от правительства;
- - денежная свобода;
- - финансовая свобода;
- - защита прав собственности;
- - свобода от коррупции;
- - свобода трудовых отношений.

Кыргызстан, попавший в список стран постсоветского пространства с умеренно свободной экономикой, занял 83 место из учтенных бывших советских государств, где ВВП в расчете на душу населения приходится 470 долл. США. Кроме того, согласно данным портала "Business-Аки-press", Кыргызстан занял 152 место в мире в рейтинге стран по уровню сложности налоговой системы

Начало реформ среди органов ГНС дает свои соответствующие результаты. Так, законом КР "О Государственной налоговой службе Кыргызской Республики" от 23.01.09х. №24, был утвержден правовой статус налоговых органов, согласно которому налоговая служба осуществляет исполнительные функции по обеспечению контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления и своевременностью внесения в бюджет налогов, оказанию содействия налогоплательщикам по исполнению налогового обязательства в соответствии с требованиями, установленными законодательством, а также функции по контролю за производством и оборотом спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукцией и вопросам выработки конкретных методических предложений. Рассматривая проблему взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков, следует подчеркнуть,

что успех эффективности данных отношений во многом зависит от налоговых органов, которые сегодня "на местах" взыскивают различные формы работы с налогоплательщиками, основанные на создании благоприятных условий включая доброжелательное к ним отношение, информирование и консультирование.

Направления организации работы налоговой службы по предоставлению любой информации налогоплательщику, связанных с вопросами исчисления и уплаты налогов определяется ст.ст. 49, 51 Налогового кодекса КР. Указанным обязанностям корреспондируют права налогоплательщиков, закрепленные в ст. 42 Налогового кодекса КР.

Важным шагом в области реформирования в сфере налогообложения, стала возможность использования электронного документа и цифровой подписи налогоплательщика. Закон КР "Об электронном документе и электронной цифровой подписи" от 17.07.04. № 92 (в редакции Закона КР от 2.11.09 № 290), а также ст. 28 Налогового кодекса КР закреплены электронный документ и цифровая подпись, согласно которым, указанный документ может использоваться физическими и юридическими лицами во всех сферах деятельности, где применяются программные и технические средства необходимые для создания, обработки, передачи, приема и хранения информации. И с 1 февраля 2010г. в Государственной налоговой службе действует система предоставления налоговой и бухгалтерской отчетности через сеть Интернет. Внедрение подобной системы открыло качественно новый этап в построении взаимоотношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, обеспечивая надежный обмен отчетно-консультативной информацией. С помощью электронных документов могут совершаться сделки, производиться финансовые расчеты, осуществляться переписка и передача документов и иной информации, а электронный цифровой подпись признается равнозначной собственноручной подписи подписывающего лица и используется для подтверждения целостности и неизменности любой информации, передаваемой в виде электронных сообщений. Подписывающее лицо может иметь неограниченное количество закрытых ключей электронной цифровой подписи, приобретенных им в порядке, установленном законодательством КР.

Все экземпляры электронного сообщения, подписанного цифровой подписью, имеют силу оригинала.

Электронная цифровая подпись может использоваться физическими и юридическими лицами, органами государственной власти и органами местного самоуправления с соблюдением норм действующего законодательства. Главная идея подобной новой коммуникационной технологии заключается в простоте, удобстве и, соответственно, обуславливается рывком в развитии государственных электронных услуг в КР.

В России ФЗ " Об электронной цифровой подписи" был принят еще в 2002г. И по

справедливому мнению Т.В. Матвеевой "Дает основу для построения деловых отношений между государством и юридическими лицами в режиме реального времени. Согласно данному закону, документ в электронном виде, подписанный цифровой подписью, приобретает статус оригинала, то есть имеет такую же юридическую силу, как и бумажный документ с "мокрой" печатью и подписью".

В КР, немало было высказано о переходе построения взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков на сравнительно новый уровень, но, к сожалению, электронный документ и цифровая подпись в настоящее время используются только по г. Бишкек. Хотя еще в 2004г. была принята Концепция автоматизации и компьютеризации департамента налоговой службы комитета по доходам при Министерстве финансов КР на 2004-2010г., которая предполагала повсеместное внедрение в республике современных информационных технологий, изменение политики организационно - методической работы для создания комплексной системы администрирования и внедрения в практику деятельности налоговых органов КР на всех уровнях с целью:

- повысить надежность, достоверность, оперативность и эффективность сбора и обработки информации;

- повысить анализ, систематизацию и актуализацию методологической, нормативной правовой базы;

- максимально ограничить возможности влияния субъективных факторов;

- повысить уровень подготовки сотрудников служб для работы в условиях широкого использования новых информационных технологий налоговых и технических средств;

- предупреждающих разработок прикладного программного продукта на основе анализа и оптимизации нормативно-правовой базы и методической базы;

- концентрации материально-технических ресурсов на приоритетных направлениях и целевое использование финансовых средств;

- повысить возможности выявления различных фальсификаций на основании современных методов анализа собираемой информации;

Думаем, что результаты внедрения проектов можно наблюдать пока только по г. Бишкек.

Такие нововведения в налоговом законодательстве обуславливаются необходимостью избежания вступления налогоплательщиков и налоговых инспекторов в прямой контакт. Думаем, что выбор законодателей о целесообразности введения такой "связи" основан на долгой борьбе с коррупцией, кроме того, у налоговых органов остается больше времени на исполнение других функциональных обязанностей.

В этой связи, несмотря на то, что налоговая реформа в КР проходит путем метода "проб и ошибок", считаем необходимым дополнить ст. 51 Налогового кодекса КР следующими обязанностями

налоговой службы, которая объемно отражает их, следующими пунктами:

- проявлять корректность и уважение в обращении с налогоплательщиками;

- не допускать конфликтных ситуаций;

- постоянно повышать уровень правовой, в том числе налоговой культуры.

Другим аспектом, нуждающимся в рассмотрении в качестве одной из особенностей взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков, является обеспечение первоочередной задачи налоговой службы по обеспечению исполнения налогового законодательства путем осуществления налогового контроля. По мнению большинства авторов, налоговая сфера жизни любой страны представляет собой экономическую базу для осуществления государства, при этом налоговые поступления составляют 85-95 % доходов бюджета. В то же время, налоговые преступления для государств с рыночной экономикой - явление типичное и имеющее массовый характер. В настоящее время идет становление современной налоговой системы, налаживание эффективной работы органов, призванных контролировать поступления налоговых средств в бюджет. Наряду с этим организованный характер приобретает и уклонение от налогообложения, превращающееся в одно из направлений криминальной деятельности".

Система налогового администрирования, и в частности налогового контроля, далека от совершенства, актуальными остаются проблемы четкой регламентации действия полномочий налоговых органов и их функциональных обязанностей.

Налоговый контроль всегда являлся одной из важнейших составляющих государственного управления налоговыми поступлениями, и от его организации и эффективности работы зависит эффективность всей налоговой системы в целом.

Определяя налоговый контроль в так называемом первом приближении, представляется возможным уточнить, что данное понятие, равно как и, например, понятие "финансовый контроль", является сложносоставным. Структуру анализируемого термина составляют два самостоятельных понятия: "налог" и "контроль"; каждое несет определенную смысловую нагрузку.

Используемое в современном русском языке понятие "контроль" имеет французские корни. Оно произошло от французского слова *controle* (*contrelore*), применявшегося для обозначения встречной, вторичной записи с целью проверки первой. Первоначально данное понятие использовалось в качестве синонима понятия "проверка", но с течением времени значение слова "контроль" дистанцировалось от своего первоначального значения, приобретая несколько иной смысл.

Активное распространение английского языка второго значения. В английском языке, сходное по звучанию понятия *control*, достаточно часто может быть использовано и для обозначения состояния управления, руководства, регулирования, распоряжения, господства. В современном же обществе слово

"контроль" приобрело несколько более широкое значение, нежели просто проверка или наблюдение с целью таковой. Говоря о контроле, мы имеем в виду не только проверку кого-либо или чего-либо, но и некоторую подотчетность, ограничения действиях².

В научной литературе неоднократно отмечается, что контрольная деятельность государства в обязательном порядке проходит через взаимодействие государственных контролирующих и правоохранительных органов.

"Необходимость контроля как функции социального управления очевидна, ее основная цель - блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении таких отклонений, приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов". Однако, специфика контроля состоит в том, что он имеет "всегда вторичный, производный характер, поскольку касается деятельности, которая существует вне и независимо от его осуществления".

"Согласно самому общему и, возможно, наиболее глубокому определению, контроль - это специфическая форма рефлексии, способность общества делать себя предметом своего рассмотрения и реагировать на отклонение от идеального состояния". Отмечается, что в любом обществе контроль существует как "система разнородных механизмов, способов, фиксирующих и запрещающих отклонения действий людей за рамки допустимого с точки зрения нравственности, права, технических инструкций и т.д.", причем снижение контроля ниже определенного порога либо его усиление свыше этого порога приводит к росту дезорганизации".

Известный российский автор И.И. Кучеров справедливо отметил, что: "Налоговый контроль является одним из важнейших направлений государственного финансового контроля. Приоритетность налогового контроля... обусловлена значимостью налогов и сборов как источников доходов..., численностью контролируемых лиц...".

Практика осуществления налогового контроля доказала, что при ослаблении его эффективности, обусловленного слабостью рычагов налогового администрирования, подорвет экономическую безопасность государства. При этом, современное состояние налоговой системы Кыргызстана показало на необходимость отхода от усиления административного давления на налогоплательщиков, в связи с чем, считаем более рациональным переход от фискально-репрессивного подхода контрольных функций органов налоговой службы к налоговому контролю, как действенному инструменту обеспечения роста социально-экономической активности платежеспособного населения.

Характеризуя роль налоговых органов в обеспечении экономической безопасности, по мнению Р.Х. Мусова целесообразно выделить два ее аспекта: внешний и внутренний. Внешний связан с выявлением и устранением угроз в налоговой сфере (налоговые правонарушения, уклонения от уплаты налогов и т.п.); внутренний аспект предполагает устранение недостатков в самой системе налоговых органов, включая борьбу с правонарушениями среди сотрудников налоговых органов, повышение их профессиональной подготовки, совершенствование форм и методов внутри-организационной деятельности.

Органы налоговой службы на всех уровнях призваны оптимизировать средства правового контроля и принудительного воздействия, меры юридической ответственности и восстановления права и свобод личности, обеспечение ее налоговой безопасности. Для повышения эффективности деятельности органов налоговой службы особое значение приобретает минимизация налоговых правонарушений.

Учитывая, что формы налогового контроля, предусмотренные в ст. 93 Налогового кодекса КР:

- налоговая и учетная регистрация налогоплательщиков,

- учет поступлений налогов в бюджет,

- налоговые проверки,

- рейдовый налоговый контроль,

- установление налогового поста, не всегда

могут подтвердить в реалии свою состоятельность и не всегда "закручивание гаек" на налогоплательщике приводит к положительному эффекту, считаем более действенным не увеличение и усиление форм налогового контроля, а методику налогового контроля, которая фактически должны сводится к следующему:

1) усилению методов контроля, которые ранее применялись недостаточно эффективно;

2) усилению методов контроля в отношении злоупотреблений налогоплательщика, распространение которых вызвано финансовым кризисом;

3) применению новых методов контроля, которые ранее не применялись, но необходимы для более эффективной работы налоговых органов по доначислению налогов налогоплательщикам.

Литература:

1. *Матыев И.* С Особенности налоговой системы в переходной период. Автореф... дисс. к.э.н. Б.2003. С. 21.
2. *Р.Х. Муссов.* Налоговые органы в системе обеспечения экономической безопасности (организационно- правовые аспекты): Автореф. дисс... к.ю.н. М., 2001, С. 4.
3. *Т.Л. Комарова.* Место и роль налоговой службы в механизме российского государства (теоретико-правовое исследование): Автореф. дисс... к.ю.н. М., 2000. С.7.
4. *И.А. Самтарова.* Принуждение в финансовом праве. Дисс... д.ю.н. М, 2006.С.227.

Рецензент: д.ю.н., профессор Борубашов Б.И.