

Байтеряков Р.Э.

ПОНЯТИЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Аннотация. Предметом исследования является понятие «налоговое администрирование». Налогоплательщики являются основными субъектами, формирующими поступления бюджета. Данное обстоятельство требует более детального регулирования их взаимодействия с органами государственной власти. Между тем, существующее правовое регулирование не содержит понятия налогового администрирования. Отсутствует единое мнение относительно указанного понятия и в науке. Между тем, одним из условий эффективного функционирования налоговой системы является качественное налоговое администрирование, целью которого является создание оптимальных условий для ведения бизнеса и исполнения налоговых обязательств. Методологическую основу исследования составил анализ рассмотренных понятий налогового администрирования на составляющие части с целью их всестороннего изучения. Новизна исследования заключается в том, что на основе рассмотрения предложенных различными учеными понятий налогового администрирования, в том числе в области экономики, через призму административного права автором предложено собственное видение указанного понятия, которое представляет собой часть административной деятельности в налоговой сфере.

Ключевые слова: государственные органы, налоговая сфера, контроль, государственное управление, налоговые органы, государственная деятельность, налогоплательщик, налоговое администрирование, публичное администрирование, публичная администрация.

Abstract. The subject of the present research is the concept of tax administration. Taxpayers are the main subjects that form the budget revenues. This circumstance requires a more detailed regulation of the interaction between taxpayers and state authorities. Meanwhile, the effective legal regulation does not provide a clear concept of tax administration. Science does not give us a clear definition of tax administration either. However, one of the conditions of effective functioning of the tax system is the qualitative tax administration which purpose is to create the optimal conditions for running business and fulfilment of tax obligations. The methodological basis of the research is the analysis of the definitions of tax administration in order to study all aspects thereof. The novelty of the research is caused by the fact that based on the analysis of different definitions of tax administration offered by scientists including economists, the author of the article offers his own vision of the aforesaid term which is the part of administrative activity in the tax sphere.

Key words: public authorities, state administration, tax sphere, public authorities, control, public administration, tax authorities, state activity, taxpayer, tax administration.

Понятие «налоговое администрирование» одно из наиболее используемых в научных работах, предметом изучения в которых является взаимодействие налогоплательщиков и государства. К иным понятиям можно отнести «публичная администрация», «государственное управление» и «публичное администрирование».

Законодательство Российской Федерации не содержит указанных понятий. Нет единого толкования данных понятий и в отечественной науке, что приводит к их смешению и к противоречивым выводам, построенным на основании отличного содержания понятий.

В науке признано, что понятие – «государственное управление» шире остальных и рас-

сма­три­ва­ет­ся как «деятельность» [5], в состав которого в соответствии с классической теорией управления входят:

- планирование;
- организация;
- руководство;
- анализ.

В рамках административного права государственное управление определяется как воздействие государства на общественные отношения с целью упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, что обеспечивается силой государства [6].

Лапина М.А. рассматривает государственное управление в широком и узком смысле:

- в первом случае государственное управление представляет собой управление делами государства, осуществляемое всеми его органами;
- во втором, государственное управление представляет собой административную деятельность или деятельность государства исполнительно-распорядительного характера, которая осуществляется в основном органами исполнительной власти, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов [12].

Принимая во внимание, что базовой функцией непосредственно управления является администрирование, Волков А.М. предлагает следующие понятия:

1. «Публичная администрация» – это совокупность учреждений (организаций) и органов государственной власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах, подчиненных политической власти и наделенных прерогативами указанной власти;
2. «Публичное администрирование» – это деятельность публичной администрации, представляющую собой определенную нормами права и направленную на реализацию эффективной публичной политики деятельность уполномоченных органов и организаций, которые обеспечивают исполнение закона и обладают публичными полномочиями [7].

Наиболее близким к понятию «публичное администрирование» можно отнести понятие «налоговое администрирование». Указанное понятие нашло свое отражение в бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009 – 2011 годах» [3], в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, в Приказе ФНС России от 30 мая 2007 года № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок»

Но содержание указанного понятия в указанных документах отсутствует

Между тем, в науке понятие «налоговое администрирование» кроме юриспруденции нашло широкое распространение в современной экономической литературе.

Гончаренко Л.И., проанализировав отечественную литературу [10], обобщила в четыре группы взгляды на содержания понятия «налоговое администрирование» и сферы применения указанного понятия:

- «налоговое администрирование» – это управление налоговыми отношениями;
- «налоговое администрирование» – это государственное управление налогообложением или налоговый менеджмент;
- «налоговое администрирование» – это правовое регулирование взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками;
- «налоговое администрирование» – это налоговый контроль.

Изучение указанных теоретико-правовых позиций выявило несоответствие предложенных определений понятия «налоговое администрирование».

Принимая во внимание положения классической теории управления, представляется небоснованным сравнение управления и налогового администрирования, потому что управление представляет собой более широкое понятие. Если принять тот факт, что налоговые органы осуществляют налоговое администрирование, то нельзя согласиться, что указанные органы осуществляют управление налоговыми отноше-

ниями или налогообложением, определяют налоговую политику государства. В свою очередь налоговые органы лишь реализуют свои права и исполняют обязанности, которые предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы налогообложения, в процессе участия в налоговых отношениях.

Маслов К.В., например, рассматривает налоговое администрирование в качестве одного из видов государственной управленческой деятельности [13].

Куклина Т.В. указывает, что налоговый контроль и налоговое администрирование не являются тождественными понятиями [11]. В тоже время автор определяет сущность налогового администрирования как систему управления налоговыми отношениями, относя к функциям налогового администрирования планирование, учет и регулирование, контроль.

Указанный автор фактически приравнивает понятие «налоговое администрирование» и «государственное управление». Однако, принимая во внимание изложенную ранее позицию, полагаем указанное сравнение ошибочным.

Между тем, администрирование, по нашему мнению, представляет собой организацию структуры подчиненности, разделение работы между подразделениями, а также руководство. Данная деятельность предполагает контроль.

Таким образом, контроль является составной частью администрирования и, следовательно, не может подменять собой указанное понятие.

Согласно Гоголеву А.М. понятие «налоговое администрирование» представляет собой совокупность мер и мероприятий, направленных на прогнозирование и планирование налоговых поступлений [9]. В свою очередь сущность налогового администрирования сводится к контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах и за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налогов и сборов [8].

Перонко И.А. и Красницкий В.А. выделяют аналогичные задачи налогового администрирования [14]:

- прогнозирование объемов налоговых поступлений;

- разработка новых концепций налогообложения;

- обоснование политики протекционизма.

Полагаем, что указанные сущность, функции и задачи скорее можно отнести к государственному управлению в налоговой сфере.

Так Абрамчик Л.Я. рассматривает понятие «налоговое администрирование» в узком смысле и широком [4]:

- в узком смысле это ежедневная деятельность налоговых органов и их должностных лиц, обеспечивающая своевременность и полноту уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей;

- в широком смысле это механизм управления в налоговой сфере.

Данная позиция наиболее точно раскрывает проблему соотношения понятий «налоговое администрирование» и «государственное управление».

Авторы зачастую относят к налоговому администрированию различные аспекты государственного управления в налоговой сфере, необоснованно расширяя понятие «налоговое администрирование».

Хамзина Р.Р. предлагает следующее содержание понятия «налоговое администрирование» – это деятельность в налоговой сфере уполномоченных государственных органов, которая ориентирована на осуществление эффективной налоговой политики, которая в свою очередь является частью налоговой деятельности. Данная деятельность, урегулированная нормами права, представляет собой подотраслевое проявление государственной и, в частности, юридической деятельности [15].

Считаем определение, данное Хамзиной Р.Р. наиболее полно отражает сущность исследуемого понятия, но полагаем, что налоговая политика является частью государственного управления в налоговой сфере, а не налоговой деятельности.

Таким образом, «налоговое администрирование» можно определить как деятельность уполномоченных государственных органов в налоговой сфере, которая ориентирована на реализацию эффективной налоговой политики и является частью административной деятельности в налоговой сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.: утверждены распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1663-р // СЗ РФ. 2008. N 48. Ст. 5639.
2. Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» // Информационная система Консультант Плюс.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» // Социальный мир. 07-13.07.2008. N 26.
4. Абрамчик Л.Я. Налоговое администрирование в системе финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 6. С. 43.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 25.
6. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 30. Атаманчук Е.В. Теория государственного управления. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 40.
7. Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. 2012. N 12. С. 14-19.
8. Воронов А.М., Гоголев А.М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: правовой аспект. // Вестник финансового университета. 2 (74), 2013. С. 65-73.
9. Гоголев А.М. Современное состояние и проблемы развития налогового администрирования. // Публичное и частное право. 3, 2014. С. 211-216.
10. Гончаренко Л.И. К вопросу о понятийном аппарате налогового администрирования // Налоги и налогообложение. 2010. N 2. С. 17.
11. Куклина Т.В. Теоретические основы и классификация налогового администрирования // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2013. №4 (24). С. 45.
12. Лапина М.А. Административное право Российской Федерации: электронный учебник-М.:КонсультантПлюс, 2009, 420 с.
13. Маслов К.В. Дефекты правового регулирования операций с информацией как препятствие в развитии налогового администрирования // Финансовое право. 2011. N 8. С. 17-20.
14. Перонко И.А., Красницкий В.А. «Налоговое администрирование» // <http://www.nalvest.ru/nv-articles/detail.php?ID=24391> (дата обращения – 10.03.16)
15. Хамзина Р.Р. Налоговый процесс в системе налогового администрирования // Финансовое право. 2009. № 6. С. 65.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva RF na period do 2012 g.: utverzhdeny rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17 noyabrya 2008 g. N 1663-r // SZ RF. 2008. N 48. St. 5639.
2. Prikaz FNS Rossii ot 30 maya 2007 g. № MM-3-06/333@ «Ob utverzhdenii Kontseptsii sistemy planirovaniya vyezdnykh nalogovykh proverok» // Informatsionnaya sistema Konsul'tant Plyus.
3. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 23.06.2008 «O byudzhetnoi politike v 2009-2011 godakh» // Sotsial'nyi mir. 07-13.07.2008. N 26.
4. Abramchik L.Ya. Nalogovoe administrirovanie v sisteme finansovogo kontrolya // Finansovoe pravo. 2005. № 6. S. 43.
5. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Kurs lektsii. M., 1997. S. 25.
6. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. M.: Norma, 2004. S. 30. Atamanchuk E.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. M.: Izdatel'stvo «Omega-L», 2010. S. 40.
7. Volkov A.M. Publichnaya administratsiya i publichnoe administrirovanie: sootnoshenie ponyatii // Administrativnoe pravo i protsess. 2012. N 12. S. 14-19.
8. Voronov A.M., Gogolev A.M. Gosudarstvennoe administrirovanie v oblasti nalogov i sborov: pravovoi aspekt. // Vestnik finansovogo universiteta. 2 (74), 2013. S. 65-73.
9. Gogolev A.M. Sovremennoe sostoyanie i problemy razvitiya nalogovogo administrirovaniya. // Publichnoe i chastnoe pravo. 3, 2014. S. 211-216.

10. Goncharenko L.I. K voprosu o ponyatiinom apparate nalogovogo administrirovaniya // Nalogi i nalogooblozhenie. 2010. N 2. S. 17.
11. Kuklina T.V. Teoreticheskie osnovy i klassifikatsiya nalogovogo administrirovaniya // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika. 2013. №4 (24). S. 45.
12. Lapina M.A. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: elektronnyi uchebnyy kurs. M.: Konsul'tantPlyus, 2009, 420 s.
13. Maslov K.V. Defekty pravovogo regulirovaniya operatsii s informatsiei kak prepyatstvie v razvitii nalogovogo administrirovaniya // Finansovoe pravo. 2011. N 8. S. 17-20.
14. Peronko I.A., Krasnitskii V.A. «Nalogovoe administrirovanie» // <http://www.nalvest.ru/nv-articles/detail.php?ID=24391> (data obrashcheniya – 10.03.16)
15. Khamzina R.R. Nalogovyi protsess v sisteme nalogovogo administrirovaniya // Finansovoe pravo. 2009. № 6. S. 65.