

ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.М. Максимова.

**Российский государственный педагогический
университет им. А.И. Герцена.**

**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации.**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрено влияние правового регулирования налогообложения на обеспечение бюджетной безопасности государства. Особое внимание уделено мерам воздействия налогового законодательства на соответствующие элементы налоговой системы, выявлению конкретных целей законодательной корректировки применяемых инструментов и методов механизма налогового администрирования в процессе формирования устойчивости финансовой системы.

Ключевые слова: правовое регулирование, бюджетная безопасность, налогообложение, механизм налогового администрирования

VALUE OF LEGAL REGULATION OF THE TAXATION IN ENSURING THE BUDGETARY SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION

E.M. Maximova. Russian State pedagogical university named of A.I. Herzen.

N.I. Utkin. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Influence legal regulations of the taxation on ensuring the budgetary safety of the state is considered. The special attention is paid to measures of impact of the tax law on the corresponding elements of tax system, identification of specific goals of legislative correction of the used tools and methods of the mechanism of tax administration in the course of formation of stability of a financial system.

Keywords: legal regulation, budgetary safety, taxation, mechanism of tax administration

Бюджетная безопасность государства, прежде всего, определяется эффективностью функционирования ее налоговой системы. Взимание налогов всегда было и будет одним из наиболее значимых механизмов социально-экономической политики государства, необходимым условием его существования, способствующим повышению экономической конкурентоспособности и обеспечивающим реализацию фискального суверенитета.

Налогообложение – это закрепленный действующим законодательством процесс установления, введения и взимания налогов и сборов с последующей уплатой их в бюджетную систему Российской Федерации. Налоговые отношения, складывающиеся в процессе налогообложения, представляют собой совокупность финансовых отношений, связанных с формированием налоговых доходов государства для выполнения им соответствующих задач и функций. В широком смысле налогообложение включает в себя не только совокупность всего процесса взимания налогов и сборов, но и осуществление налогового контроля, защиту прав и законных интересов субъектов налогообложения.

Финансовые средства, собираемые (перераспределяемые) в процессе налогообложения в бюджеты и внебюджетные фонды различных уровней бюджетной системы представляют собой налоговые и неналоговые доходы государства, а также безвозмездные поступления. При этом налоговые доходы являются главной статьей доходов бюджетов. Так, объем доходов федерального бюджета в 2013 г. достиг 13 019 939,5 млн руб., в структуре которых налоговые

доходы составили 7 063 812,6 млн руб, неналоговые доходы – 5 905 007,1 млн руб., безвозмездные поступления – 51 119,8 млн руб. [1].

Нормативно-правовая база налогообложения включает в себя следующие нормативные правовые акты [2]:

1. Конституцию Российской Федерации, закрепляющую обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы, разграничивающую налоговые полномочия между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления; конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований, содержащие указанные полномочия.

2. Законодательство о налогах и сборах, которое включает в себя три уровня правового регулирования:

– федеральный уровень, куда входят Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах;

– региональный уровень, содержащий законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, состоящее из законов о налогах и сборах субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с НК РФ;

– местный уровень правового регулирования, состоящий из нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных налогах и сборах, принятых муниципальными образованиями в соответствии с НК РФ.

3. Подзаконные акты по вопросам, связанным с налогообложением, которые издаются только в предусмотренных законодательством случаях и не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах, к ним относятся:

– нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов Президента Российской Федерации, главы субъекта Российской Федерации, главы местной администрации муниципального образования;

– нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налогов и сборов и в области таможенного дела;

– нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам налогов и сборов, которые издаются в пределах своей компетенции;

– соответствующие нормативные правовые акты исполнительных органов местного самоуправления;

– нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, ратифицированные Федеральным Собранием Российской Федерации.

Особое место в системе правового регулирования налоговых отношений в части правоприменительной и судебной практики имеют ненормативные акты: правоприменительные акты органов исполнительной власти и акты официального толкования органов судебной власти.

Если налоговое администрирование рассматривать как деятельность государства по управлению каждым элементом налоговой системы, то механизм налогового администрирования будет определяться как совокупность методов и инструментов организационно-правового характера, нацеленных на формирование и совершенствование налоговой системы. Учитывая важность механизма налогового администрирования, государство предоставляет ему юридическую форму посредством актов законодательства о налогах и сборах, которые должны приниматься исходя из объективно сложившихся социально-экономических, политических экологических, демографических, условий.

При этом можно выявить конкретные меры воздействия налогового законодательства на соответствующие элементы налоговой системы.

В отношении совокупности налогов и сборов – это формирование структуры налогов и сборов и утверждение порядка налогообложения по каждому виду налогов и сборов.

В первом случае необходимо учитывать соответствие структуры налогов и сборов налоговой компетенции соответствующего уровня власти, обоснованное распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы, оптимальное сочетание прямых и косвенных налогов, соотношение доходов от внешнеэкономической деятельности и доходов от внутренней деятельности и др.

Во втором случае наиболее значимыми являются ниже перечисленные инструменты.

1. Дифференциация налоговых ставок, которая носит пропорциональный, прогрессивный или регрессивный характер и может зависеть не только от размера налогооблагаемой базы, но и от категории налогоплательщиков, объекта налогообложения, уровня налогового администрирования и других факторов. Изменение ставки налога является наиболее мобильным инструментом налогового администрирования, позволяющим быстро, без существенных изменений налогового законодательства осуществлять регулирование доходов налогоплательщиков.

2. Предоставление налоговых льгот, посредством которых государство преследует социальные (распределительные) и экономические (стимулирующие и дестимулирующие) цели. Использование этого инструмента механизма налогового администрирования с одновременным сокращением налоговых обязательств приводит к уменьшению налоговых доходов бюджетов. Существуют различные основания предоставления налоговых льгот, включающие материальное и семейное положение, наличие заслуг перед Отечеством осуществление налогоплательщиками определенных видов и форм предпринимательской деятельности, стимулирование охраны окружающей среды и пр.

Налоговым законодательством предусматриваются следующие формы налоговых льгот: налоговые скидки (вычеты), направленные на сокращение налоговой базы; налоговые изъятия – полное или частичное выведение из-под обложения дохода, прибыли, иного объекта налогообложения, отдельных социальных групп налогоплательщиков, полное или частичное освобождение от налога на определенный вид деятельности (дохода от такой деятельности); льготы, направленные на уменьшение налоговой ставки, а также окладной суммы налога (налогового оклада) путем изменения срока уплаты налога в форме отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита, возврата или зачета ранее уплаченного налога и др.

3. Изменение порядка исчисления налогооблагаемой базы, от которого зависит объем налоговых обязательств отдельных категорий налогоплательщиков. Серьезная переориентация налоговой системы при использовании данного инструмента достигается при формировании налогооблагаемой базы в зависимости от состава налогоплательщиков, объектов налогообложения, метода списания стоимости основного капитала за счет амортизационных отчислений и т.д.

4. Использование пеней и штрафов соответственно при задержке уплаты налога (сбора) и при наличии недоимки по налогу (сбору), что само по себе не влияет на эффективность деятельности хозяйствующих субъектов и нацелено на выполнение налоговых обязательств.

Если говорить о влиянии правового регулирования налогового администрирования на субъективный состав налоговых отношений, то оно осуществляется на основе следующих организационно-правовых методов:

– установление, принципов, форм и способов организации и деятельности, уполномоченных органов власти, а также их компетенции и правового статуса в сфере налогообложения;

– определение прав и обязанностей налогоплательщиков, налоговых агентов, иных лиц, играющих вспомогательную роль в ходе осуществления процесса налогообложения;

– определение порядка взимания налога (сбора), а также применения пеней, штрафов за счет денежных средств и иного имущества налогоплательщика (плательщика сбора), использование процедуры налогового учета и налогового контроля, установление ответственности за правонарушения в налоговой сфере, определение порядка обжалования

актов налоговых органов ненормативного характера, действий или бездействия их должностных лиц и др.

Здесь необходимо учитывать, что действия налоговых администраторов (налоговых и таможенных органов), не соответствующие предписанным Законом правилам, должны оцениваться как субъективистское вмешательство в процессы воспроизводства, влекущее за собой угрозу их деформации.

Низкое качество налогового законодательства усложняет процесс оптимизации налоговых платежей и выявления финансовых резервов хозяйствующего субъекта, становится причиной ошибок бухгалтерского (налогового) учета, снижает эффективность налогового контроля и, в конечном счете, приводит к снижению уровня финансово-бюджетной безопасности государства.

В Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации [3] устойчивость финансовой системы, определяется «уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, золотовалютного запаса, развитием российского финансового рынка и рынка ценных бумаг, а также снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности».

При этом законодательная корректировка применяемых инструментов и методов механизма налогового администрирования при взаимодействии с иными элементами налоговой системы нацелена:

– на изъятие прибавочного продукта и создание стабильной налогово-доходной базы бюджетной системы страны в объемах, достаточных для выполнения государством своих экономических, социальных, политических и иных задач. Создание такой ситуации возможно только в условиях оптимальной фискальной нагрузки на экономику как результата обеспечения налогового равновесия, когда стабильный рост налоговых поступлений (при более высоких или равных темпах экономического роста по отношению к росту государственных расходов) происходит не за счет усиления налогового бремени, а за счет увеличения объектов налогообложения, налоговых баз, иных источников уплаты налогов;

– на активное воздействие государства через налоги на общественное воспроизводство, то есть на любые экономические и социальные процессы. Данная функция связана с распределением налоговых платежей между сферами и отраслями экономики, государством в целом и его территориальными образованиями, отдельными юридическими и физическими лицами в соответствии с проводимой социально-экономической политикой;

– на выравнивание доходов различных слоев населения, поддержание социального баланса в обществе. Реализация данной функции посредством применения прогрессивной шкалы налогообложения, использования налоговых льгот и налоговых вычетов для отдельных категорий граждан обеспечивает решение социальных задач государства, находящихся за пределами рыночного саморегулирования;

– на обеспечение количественного отражения налоговых сумм и их сопоставление с потребностями государства, оценку эффективности механизма налогообложения, внесение изменений в налоговую и бюджетную политику при осуществлении налогового контроля и др.

То есть оптимальность правового регулирования налогообложения в рамках обеспечения финансово-бюджетной безопасности Российской Федерации заключается в разумном балансировании между разнонаправленными интересами участников налоговых отношений (государства, самих налогоплательщиков и общества в целом) при неукоснительном выполнении функций налогового администрирования.

Литература

1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год. URL:<http://www.budgerft.ru/Publication/Schpalata/Zakluchenia/pdf9/2013/pdf> (дата обращения: 10.10.2014).

2. Конституции Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с внес. поправками от 5 февр. 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.

3. Государственная стратегия экономической безопасности (Основные положения) (одобрена Указом Президента Рос. Федерации от 29 апр. 1996 г. № 608): URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html> (дата обращения: 11.10.2014).