

**РОЛЬ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

*Токова Лейля Далхатовна*, кандидат экономических наук, доцент

Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия  
369000, Российская Федерация, г. Черкесск, ул. Ставропольская, 36  
E-mail: aspirantura\_k@mail.ru

*Кириленко Клавдия Владимировна*, кандидат экономических наук, доцент

Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия  
369000, Российская Федерация, г. Черкесск, ул. Ставропольская, 36  
E-mail: aspirantura\_k@mail.ru

В статье проводится анализ теоретических подходов отечественных исследователей к роли налогового контроля в обеспечении налоговой безопасности государства. Рассматривается природа налогового контроля, а также современные методы и формы проведения налогового контроля. Налоги являются важнейшим источником формирования доходов и обеспечения финансовых интересов государства. Эффективность функционирования любого государства зависит от действующего института налогообложения и эффективности системы налогового контроля. В рамках данной статьи автор рассматривает вопросы сущности и места налогового контроля в системе обеспечения налоговой безопасности страны. Роль налогового контроля в системе обеспечения налоговой безопасности объясняется отнесением его к элементам методики планирования налоговых поступлений в бюджет. Основная функция налогового контроля – это обеспечение максимального сбора налогов и иных обязательных платежей в бюджеты соответствующего уровня. Это определяет место налогового контроля в системе обеспечения налоговой безопасности государства. Понятие налогового контроля следует рассматривать в двух смыслах: узком и широком. В узком смысле налоговый контроль – это деятельность налоговых органов в сфере контроля за своевременностью и полнотой исчисления и перечисления налогов и сборов. В широком смысле налоговый контроль – это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных фискальных интересов. Такое понимание налогового контроля обеспечивает обоснованность последующих мероприятий по его дальнейшему совершенствованию. В рамках данного определения деятельность государственных органов не ограничивается только проверками, а включает в себя содействие в повышении уровня добровольного соблюдения плательщиками требований налогового законодательства.

**Ключевые слова:** налоги, налоговый контроль, налоговая безопасность, экономическая безопасность государства, налоговые проверки, формы налогового контроля, методы налогового контроля, эффективность налогового контроля

**ROLE OF TAX CONTROL IN PROVIDING OF TAX SAFETY OF THE STATE**

*Tokova Leyla D.*, Ph.D. (Economics), Associate Professor

North Caucasian State Humanitarian and Technological Academy  
36 Stavropolskaya st., Cherkessk, 369000, Russian Federation  
E-mail: aspirantura\_k@mail.ru

*Kirilenko Klavdiya V.*, Ph.D. (Economics), Associate Professor

North Caucasian State Humanitarian and Technological Academy  
36 Stavropolskaya st., Cherkessk, 369000, Russian Federation  
E-mail: aspirantura\_k@mail.ru

In article the analysis of theoretical approaches of domestic researchers to a role of tax control in safety of the state is carried out. The nature of tax control, and also modern methods and forms of carrying out tax control is considered. Taxes are the most important source of formation of the income and ensuring financial interests of the state. Efficiency of functioning of any state depends on operating institute of the taxation and system effectiveness of tax control. Within this article the author considers questions of essence and a place of tax control in system of ensuring tax safety of the country. The role of tax control in system of ensuring tax safety is explained by its reference to elements of a technique of planning of tax revenues in the budget. The main function of tax control is an ensuring the maximum taxation and other obligatory payments in budgets of an appropriate level. It defines a place of tax control in system of ensuring tax safety of the state. The concept of tax control should be considered in two meanings: narrow and wide. In narrow sense tax control is an activity of tax authorities in the sphere of control of timeliness and completeness of calculation and transfer of taxes and fees. In a broad sense tax control is a set of measures of the state regulation providing for implementation of effective state financial policy economic security of Russia and observance of the state and municipal fiscal interests. Such understanding of tax control provides validity of the subsequent actions for its further improvement. Within this definition activity of government bodies isn't limited only to checks, and includes assistance in increase of level of voluntary observance by payers of requirements of the tax legislation.

**Keywords:** taxes, tax control, tax safety, economic security of the state, tax audits, forms of tax control, methods of tax control, efficiency of tax control

В соответствии с действующим налоговым законодательством каждый обязан платить законно установленные налоги. Налоговая обязанность является первостепенной по сравнению с другими имущественными обязанностями. Однако на практике юридические и физические лица допускают несвоевременную уплату налогов и других обязательных платежей в связи с рядом объективных и субъективных причин. В настоящее время использование налогоплательщиками схем ухода от налогообложения приобретает катастрофические масштабы. Налогоплательщики применяют все более изощренные методы минимизации налоговых платежей, с которыми, зачастую, государству сложно бороться. Налоговое законодательство Российской Федерации несовершенно и имеет множество пробелов, которые создают условия не только для разночтения нормативных документов, но и для уклонения от уплаты налогов. Это ведет к снижению налоговых поступлений в государственный бюджет, ослаблению финансовой устойчивости экономики государства, и в результате к угрозе экономической безопасности. В такой ситуации основным инструментом выявления и пресечения налоговых правонарушений является налоговый контроль. Налоговый контроль имеет государственный властный характер, проявляется при осуществлении субъектами налогового контроля функций по контролю за исчислением и уплатой налогов и других обязательных платежей в соответствии с действующим законодательством и нормативными актами.

Являясь составной частью государственного финансового контроля, налоговый контроль служит формой реализации контрольной функции финансов и налогов. Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации [9] установлено, что государственный финансовый контроль включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Назначение налогового контроля заключается в содействии успешному проведению налоговой политики государства, цель которой состоит в снижении налогового бремени, упрощении налоговой системы, совершенствовании налогового администрирования.

До введения Главы 14 Налогового кодекса РФ официальное определение налогового контроля в налоговом законодательстве России отсутствовало. Официальное определение налогового контроля было приведено в статье 82 редакции Налогового ко-

декса Российской Федерации, действующей с 1 января 2007 г., согласно которой: «Налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном кодексом. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных настоящим Кодексом» [7].

Ю.А. Крохина, в целях объективной оценки роли и сущности налогового контроля, рассматривает это понятие в двух аспектах: узком и широком [5, с. 173].

В широком смысле налоговый контроль – это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных фискальных интересов.

В узком смысле налоговый контроль – это контроль государства в лице компетентных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе введения, уплаты или взимания налогов и сборов.

Налоговый контроль (как и контроль вообще) представляет собой специальный способ обеспечения законности и осуществляется на всех стадиях финансово-хозяйственной деятельности фискально обязанных лиц. Поскольку налоговый контроль является разновидностью государственного, он имеет все сущностные черты последнего. В то же время ему присущи некоторые специфические черты, заключающиеся в особенностях его объекта и предмета, состава субъектов контроля и подконтрольных лиц, целей и задач, а также форм и методов. В разработку проблемы налогового контроля существенный вклад внесли многие современные юристы и экономисты.

Одни ученые изучали общие вопросы, относящиеся в целом к регулированию процесса налогового контроля, другие касались частных вопросов, отражающих специфику отдельных форм и методов налогового контроля. Однако ряд вопросов при этом оставался незатронутым.

Рассмотрим некоторые определения понятия «налоговый контроль», принятые в отечественной литературе.

А.В. Брызгалин понимает под налоговым контролем совокупность приемов и способов деятельности компетентных органов, обеспечивающую соблюдение субъектами налогового права налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налогов в бюджет и внебюджетный фонд [1, с. 409].

Н.Г. Викторова полагает, что: «Налоговый контроль можно определить как установленную законодательством совокупность приемов и способов деятельности компетентных органов, обеспечивающую соблюдение субъектами налогового права налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налога в бюджет или внебюджетный фонд» [2, с. 97].

Некоторые авторы акцентируют внимание на деятельности уполномоченных органов и определяют, что: «налоговый контроль относится к общегосударственному финансовому контролю и может быть определен как регламентированная нормами налогового права деятельность компетентных органов, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налогов и сборов в бюджет или внебюджетный фонд» [3, с. 89].

О.А. Ногина полагает, что: «Налоговый контроль можно определить как установленную законодательством совокупность приемов и способов деятельности компетентных органов, обеспечивающую соблюдение субъектами налогового права налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налога в бюджет или внебюджетный фонд» [8, с. 30].

М.Ю. Орлов рассматривает также налоговый контроль как «осуществляемая на постоянной основе и в тех формах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, деятельность специализированных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов требований налогово-правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе взимания налогов и сборов в Российской Федерации» [10, с. 35–36].

Ю.Ф. Кваша указывает, что: «Налоговый контроль – вид контроля, выделяемый по признаку отраслевой принадлежности. Границами применения налогового контроля служат границы самой налоговой сферы. Налоговый контроль в Российской Федерации – это особая разновидность контрольного процесса, реализуемая органами государственной налоговой администрации России в пределах своей компетенции в специфическом правовом поле налогового законодательства в отношении лиц, признаваемых налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами» [4, с. 6–7].

Общим для всех приведенных выше определений налогового контроля является то, что он рассматривается как специфическая деятельность уполномоченных государственных органов – по обеспечению соблюдения налогового законодательства.

Специалисты, придерживающиеся другой точки зрения, акцентируют внимание на том, что налоговый контроль является совокупностью приемов, операций, способов проверки соблюдения налогового законодательства. Так, Р.Г. Сомоев считает, что «налоговый контроль, как и финансовый, представляет собой совокупность действий и операций по проверке финансовых, налоговых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм, методов его организации и проведения и обусловленный, главным образом, мобилизацией налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему страны» [12, с. 153].

Ряд специалистов подходят к определению налогового контроля более системно. Например, Е.В. Поролло [11, с. 15.] подходит к характеристике налогового контроля с двух точек зрения: «Сущность налогового контроля можно рассматривать с двух позиций: во-первых, как функцию или элемент государственного управления экономикой, во-вторых, как особую деятельность по исполнению налогового законодательства. Эти стороны налогового контроля» находятся в неразрывном единстве, что позволяет представить налоговый контроль в виде классической кибернетической системы, сочетающей в себе разнообразие статических элементов и их динамическое взаимодействие, непрерывное развитие и совершенствование».

На наш взгляд, сторонники последней точки зрения упускают из виду методическую и правовую стороны налогового контроля. Отвечая на вопрос: «Кто осуществляет налоговый контроль?», они не отвечают на вопрос: «Насколько эффективно осуществляется налоговый контроль?». В связи с этим, необходимо отметить сложность и многоплановость понятия «налоговый контроль».

В тоже время Е.В. Поролло указывает на то, что «вопрос об определении методов и форм налогового контроля и их соотношении продолжает оставаться дискуссионным».

По нашему мнению, с учетом того, что контрольные мероприятия, проводимые налоговыми органами, могут затронуть интересы любого налогоплательщика, было бы целесообразно перечислить в Налоговом кодексе все возможные формы налогового контроля, а также регламентировать порядок их проведения. Специфика налогового контроля зависит от сфер финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков, видов налогов, правового статуса налогоплательщика и т.д.

Налоговый контроль следует определить как важнейшее направление финансового контроля, представляющее собой деятельность обладающих соответствующей компетенцией субъектов налогообложения с использованием специальных форм и методов, нацеленную на создание совершенной системы налогообложения и достижение такого уровня исполнительности (налоговой дисциплины) среди налогоплательщиков и налоговых агентов, при котором исключаются нарушения налогового законодательства или их число незначительно [6, с. 189–190].

Предлагается авторское видение трактовки налогового контроля как неотъемлемой составляющей механизма обеспечения налоговой безопасности государства, как вида деятельности уполномоченных компетентных органов, действующих на основании норм закона в целях создания благоприятных условий для функционирования налоговой системы государства, а также совокупность средств, направленных на предупреждение, выявление и пресечение существующих в налоговой сфере угроз.

Основная цель налогового контроля реализуется путем решения определенных задач, зависящих от проводимой государством финансовой политики, а именно:

- обеспечения экономической безопасности государства при формировании публичных централизованных и децентрализованных денежных фондов;
- обеспечения надлежащего контроля за формированием государственных доходов и рациональным их использованием;
- улучшения взаимодействия и координации деятельности контрольных органов в РФ;
  - проверки выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными образованиями со стороны организаций и физических лиц;
  - проверки целевого использования налоговых льгот;
  - пресечения и профилактики правонарушений в налоговой сфере.

Необходимость исследования налогового контроля и рассмотрения его в системе обеспечения налоговой безопасности государства можно объяснить, по нашему мнению, несколькими факторами:

- во-первых, эффективный налоговый механизм предполагает наличие активных защитных средств, способных снизить возможность угроз экономической безопасности государства;
- во-вторых, действующее законодательство о налогах и сборах не содержит четкого разграничения форм и методов налогового контроля, что приводит к появлению в науке и судебной практике массовых споров;
- в-третьих, предметом рассматриваемых в судах налоговых споров нередко становятся разночтения нормативных документов, неясности в формулировке положений налогового законодательства, правовые коллизии и пробелы в регулировании процедур как камеральных, так и выездных налоговых проверок.

Одним из наиболее серьезных и существенных признаков налоговой безопасности является наличие специфических угроз, к которым относятся:

- угрозы, связанные с нарушением исполнения налоговых обязательств: высокий уровень налоговых преступлений и налоговых правонарушений, низкий уровень собираемости налогов в бюджеты всех уровней;
- угрозы правового характера: непоследовательность налоговой политики государства, несовершенство экспертной оценки принятия и изменения законодательства с учетом экономической и налоговой безопасности;
- угрозы институционального характера: недостаточная результативность контроля за поступлением налоговых платежей и сборов в бюджеты различных уровней.

Механизм обеспечения налоговой безопасности должен включать:

- совершенствование законодательной базы, регулирующей организацию и осуществление налогового контроля;
- повышение качества прогнозирования и планирования налоговых поступлений;
- совершенствование налогового управления;
- создание баз данных о существующих угрозах;
- совершенствование действующих процедур налогового контроля, которое необходимо проводить в отношении: системы отбора налогоплательщиков для проведения проверок; использования системы оценки работы налоговых инспекторов; форм и методов налоговых проверок.

Совершенствование каждого из этих элементов позволит улучшить организацию налогового контроля в целом, а наличие эффективной системы отбора налогоплательщиков – выбрать наиболее оптимальное направление использования кадровых и материальных ресурсов налоговой инспекции. При совершенствовании работы с кадрами перспективным здесь может быть переход на балльную систему оценки работы налоговых инспекторов.

Таким образом, налоговую безопасность необходимо рассматривать как одну из наиболее важных подсистем экономической безопасности государства, представляющую собой состояние системы налогообложения, при котором обеспечивается гарантированная защита и гармоничное развитие всей налоговой системы государства. Система налоговой безопасности государства должна обеспечивать формирование достаточных государству и местному самоуправлению финансовых ресурсов, а налоговый контроль должен являться механизмом обеспечения налоговой безопасности.

#### Список литературы:

1. Брызгалин А. В. *Налоги и налоговое право* / А. В. Брызгалин. – Москва : Аналитика-Пресс, 2000. – 600 с.
2. Викторова Н. Г. *Налоговое право* / Н. Г. Викторова. – Санкт-Петербург : Питер, 2010. – 224 с.
3. Грачева Е. Ю. *Налоговое право* / Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова. – Москва : Юриспруденция, 2006. – 223 с.
4. Кваша Ю. Организация и методы проведения налогового контроля / Ю. Кваша, М. Харламов // *Налоги*. – 2005. – № 31–32. – С. 6–7.
5. Крохина Ю. А. *Налоговое право* / Ю. А. Крохина. – Москва : Юрайт-Издат, 2009. – 429 с.
6. Кучеров И. И. *Налоговое право России : курс лекций* / И. И. Кучеров. – Москва : ЮрИнфоР, 2001. – 360 с.
7. *Налоговый кодекс Российской Федерации* // Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. Ногина О. А. *Налоговый контроль: вопросы теории* / О. А. Ногина. – Санкт-Петербург : Питер, 2002. – 160 с.
9. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации : указ Президента РФ № 1095 от 25.07.1996 г. // КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32550>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
10. Орлов М. Ю. Совершенствование налогового администрирования в контексте текущего этапа налоговой реформы / М. Ю. Орлов // *Налоговая политика и практика*. – 2003. – № 11. – С. 35–36.
11. Поролло Е. В. *Налоговый контроль: принципы и методы проведения* / Е. В. Поролло. – Москва : Гардарики, 1996. – 280 с.
12. Сомоев Р. Г. *Общая теория налогов и налогообложения* / Р. Г. Сомоев. – Москва : Юнити, 2001. – 170 с.

#### References

1. Bryzgalin A. V. *Nalogi i nalogovoe pravo* [Taxes and Tax Law], Moscow, Analitika-Press Publ., 2000. 600 p.
2. Viktorova N. G. *Nalogovoe pravo* [Tax Law], Saint-Petersburg, Piter Publ., 2010. 224 p.
3. Gracheva Ye. Yu., Ivlieva M. F., Sokolova E. D. *Nalogovoe pravo* [Tax Law], Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2006. 223 p.
4. Kvasha Ju., Harlamov M. *Organizatsiya i metody provedeniya nalogovogo kontrolya* [Organization and methods of tax control]. *Nalogi* [Taxes], 2005, no. 31–32, pp. 6–7.
5. Krokchina Ju. A. *Nalogovoe pravo* [Tax Law], Moscow, Yurayt-Izdat Publ., 2009. 429 p.
6. Kuchеров I. I. *Nalogovoe pravo Rossii* [Russian Tax Law], Moscow, YurInfoR Publ., 2001. 360 p.
7. Tax Code of the Russian Federation. *Informatsionno-pravovoy portal «Garant»* [Legal information portal "Guarantor"]. Available at: <http://base.garant.ru>.

8. Nogina O. A. *Nalogovyy kontrol: voprosy teorii* [Tax Control: Theory], Saint-Petersburg, Piter Publ., 2002. 160 p.
9. On measures to ensure public financial control in the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 1095 of 25.07.1996. *KonsultantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32550>.
10. Orlov M. Yu. *Sovershenstvovanie nalogovogo administrirovaniya v kontekste tekushchego etapa nalogovoy reformy* [Improving Tax Administration in the context of the current phase of the tax reform]. *Nalogovaya politika i praktika* [Tax-policy and tax practice], 2003, no. 11, pp. 35–36.
11. Porollo Ye. V. *Nalogovyy kontrol: printsipy i metody provedeniya* [Tax Control: Principles and methods], Moscow, Gardariki Publ., 1996. 280 p.
12. Somoev R. G. *Obshchaya teoriya nalogov i nalogoblozheniya* [The general theory of taxes and taxation], Moscow, Uniti Publ., 2001. 170 p.

### **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

*Ахунжанова Инна Николаевна*, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет  
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а  
E-mail: [inna\\_akhunzanova@mail.ru](mailto:inna_akhunzanova@mail.ru)

*Дрозд Ольга Валерьевна*, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет  
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а  
E-mail: [sahar\\_84@mail.ru](mailto:sahar_84@mail.ru)

*Томашевская Юлия Николаевна*, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет  
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а  
E-mail: [ylia\\_tom@mail.ru](mailto:ylia_tom@mail.ru)

В представленной работе обоснована актуальность внедрения кластерного подхода при формировании стратегий развития российских регионов, выявлены особенности инициирования и реализации кластерной политики в российской действительности, приведены результаты контентного анализа концепции долгосрочного развития Российской Федерации и региональных стратегий развития, выполнена классификация предлагаемых к имплементации на государственном уровне инструментов в зависимости от типов кластерной политики, отмечено преобладание поддерживающей и директивной кластерной политики, определен уровень развития и содержания кластерной политики, выявлены основные причины, снижающие эффективность её реализации, а также предложены рекомендации по активизации роли кластерной политики в экономике России и повышению конкурентоспособности как отдельных регионов, так и страны в целом.

**Ключевые слова:** кластер, кластерная политика, ключевые участники кластера, кластерная инициатива, жизненный цикл развития кластера, кластерное картирование, конкурентоспособность, стратегия социально-экономического развития, экономика регионов, межрегиональное сотрудничество