

УДК 336.221(575.2)

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Х.А. Фынчина

Проведен анализ эффективности налоговых проверок, налоговой ответственности по налоговым законодательствам разных периодов. Определены основные тенденции налогового контроля и вероятностные причины нарушений налогового законодательства.

Ключевые слова: налоговый контроль; налоговая проверка; показатели эффективности налоговой проверки; дополнительно начисленные налоги; взысканные платежи.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА САЛЫК КӨЗӨМӨЛҮ САЛЫК КООПСУЗДУГУН КАМСЫЗ КЫЛУУНУН МААНИЛҮҮ АСПАБЫ КАТАРЫ

Х.А. Фынчина

Бул макалада салык бюнча текшерүүлөрдүн натыйжалуулугуна, ар түрдүү мезгилдердеги салык мыйзамдары боюнча салык жоопкерчилигине талдоо жүргүзүлгөн. Салык көзөмөлүнүн негизги тенденциялары жана салык мыйзамдарын бузуунун мүмкүн болгон себептери аныкталды.

Түйүндүү сөздөр: салык көзөмөлү; салык текшерүүсү; салык текшерүүсүнүн натыйжалуулугунун көрсөткүчтөрү; кошумча эсептелген салыктар; төлөтүлгөн төлөмдөр.

TAX CONTROL AS A TOOL TO ENSURE TAX SECURITY OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Kh.A. Fynchina

The article considers analysis of the effectiveness of tax audits, tax liability for tax laws of different periods. The main trends of tax control and probabilistic causes of violations in the tax legislation are defined.

Keywords: tax control; tax audit; tax audit performance indicators; additionally accrued taxes; collected payments.

По своей природе человеку присуще пользоваться в полной мере результатами своего труда. Гораздо меньше ему хочется жертвовать частью их в доход государства: связь личных и общественных интересов слишком условна. Как подметил Поль Годме, «имеет место известное ослабление моральных принципов, когда дело касается налоговых обязательств» [1, с. 399]. Государство может облегчить для налогоплательщиков уплату налогов, и не только в смысле суммы налогового оклада. Налоговое бремя, по сути, предполагает и механизм сбора налога, сопровождаемый различными формами налогового контроля, и нравственные основания их взимания. «В стране, где средства, взимаемые с народа, расходуются лишь на поддержание нации

и обеспечение ее безопасности, граждане, не жалея, жертвуют своими средствами ради достижения целей, польза которых им вполне очевидна» [цит. по: 2, с. 57] – такую мотивацию уплаты налогов определил Поль Анри Гольбах (1723–1789). «Сбор налогов становится кражей, когда их собирают не в целях обеспечения средств сохранения государства и упрочения его счастья» – писал далее философ, разрешая не столько экономические вопросы по использованию налогов, сколько нравственные проблемы по их сбору.

Тезисы по налогам и их сбору французского философа XVIII в. не должны вызывать ощущения антикварности и перекликаются с проблемами современного периода. Они показывают, что вопросы

налогообложения актуальны во все времена, особенно при построении новой экономической политики в стране, определении ее приоритетов в условиях недостаточности финансовых ресурсов как для субъектов экономики, так и для государства. Налог является одной из основных категорий финансовой науки, преобразованной в пору реформаций в экономическую, социальную и даже политическую. Это обстоятельство определяет вопрос сбора налогов как наиболее важным, которым должна заниматься власть.

Налоговый контроль как сферу налогового администрирования, прежде всего, следует рассматривать как функцию налога. Вопрос же о налогах и налогообложении является насущным для любого государства в силу той значимости, которую они занимают в развитии общества, если рассматривать налог как звено в цепи: доходы населения – публичные доходы – конечное потребление – валовой внутренний продукт. Замедление темпа экономического развития в КР и в других странах ставит задачи поиска факторов его роста. Вопросы налоговой политики приобретают особую актуальность, если исходить из исторически первой функции налога – фискальной, которая реализуется через формирование бюджета государства. Характерной его чертой при условии обеспечения достойного уровня социально-экономического развития страны в последнее десятилетие является дефицит государственного бюджета и, как следствие, рост внешнего государственного долга. Недостаток средств государственного бюджета ощущается в Кыргызстане как в развивающейся республике особенно остро.

Современные риски налоговой безопасности КР. Основную долю государственного бюджета, одного из макроэкономических показателей социально-экономического развития общества, формируют налоговые доходы. В КР налоговые доходы в общей сумме доходов государственного бюджета составили в последние годы 69,2–77 %. В этих условиях рост поступлений налогов в бюджеты разных уровней послужит гарантией успешного выполнения всех задач социально-экономического развития общества. Фактором же обеспечения стабильного роста поступлений налоговых доходов в бюджет является эффективно функционирующий налоговый контроль, осуществляющий органами Государственной налоговой службы при Правительстве КР (ГНС КР). Правильно поставленная система налогового контроля способствует повышению налоговой безопасности государства, оказывая не только прямое влияние в виде выявления и возврата потерь налоговых доходов, но и косвенное – путем повышения уровней налоговой дисциплины и налоговой культуры в стране.

Действенность налогового контроля состоит в обеспечении налоговой безопасности страны. Налоговая безопасность государства трактуется как подсистема национальной безопасности и представляет состояние налоговой системы, способное обеспечить гарантированную защиту и гармоничное развитие всей налоговой системы государства, эффективное использование налоговых инструментов для защиты национальных интересов государства, поддержание социально-экономической стабильности и развития общества. В связи с определением понятия налоговой безопасности и в рамках обозначенной темы рассмотрим основные современные угрозы налоговой безопасности государства: 1) угрозы, связанные с нарушением исполнения налоговых обязательств в виде высокого уровня налоговых правонарушений, низкой собираемости налогов; 2) угрозы институционального характера в виде недостаточной эффективности налогового контроля за поступлением налоговых платежей и сборов в бюджеты различных уровней [3].

Сложившаяся в КР налоговая система считается относительно либеральной, экономические функции налогов в ней доминируют, и реализация фискальной функции должна обеспечиваться эффективной организацией налогового контроля, которая исключает или минимизирует налоговые риски налогоплательщика, связанные с налоговыми правонарушениями и преступлениями.

Налоговый контроль в соответствии с Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой на IX Конгрессе Международной организации высших контрольных органов [4], необходимо сформулировать как систему государственного налогового регулирования, целью которой является обеспечение соблюдения налогового законодательства, выявление отклонений на допустимо более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем. Определенная из таких позиций дефиниция налогового контроля предполагает контроль эффективности – ориентацию на конечные результаты, являющейся критерием государственного финансового контроля и (возможно, неожиданно) отвечает целям гуманизации общества. В полной мере это применимо и в налоговом контроле, если исходить из того, что эффективная система налогового контроля должна быть нацелена на создание совершенной системы налогообложения и достижение такого уровня налоговой дисциплины в обществе, при котором исключаются нарушения налогового законодательства или их число незначительно.

Анализ эффективности налогового контроля ГНС КР. Анализ показателей эффективности контролирующей работы, проводимой налоговой службой в целом по КР в первые годы функционирования налоговой системы, показал снижение принятых основных параметров проверочной работы [5], таких как доля доначислений к налоговым поступлениям (с 8,4 % в 2002 г. до 5,7 % в 2006 г.), доля взысканных платежей к сумме дополнительно начисленных налогов (с 47,3 до 38,6 % соответственно). Определенная тенденция сохранялась вплоть до 2009 г., периода реформирования налоговой системы КР с принятием нового Налогового кодекса КР (рисунок 1).

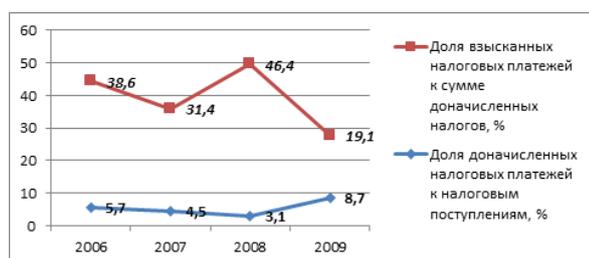


Рисунок 1 – Показатели эффективности налогового контроля в КР в 2006–2009 гг.

Источник: Здесь и далее все расчеты сделаны автором по материалам ГНС КР.

Можно заметить влияние изменений в налоговом законодательстве на результативность налогового контроля: удельный вес дополнительно начисленных налоговых платежей в налоговых поступлениях заметно увеличилась, в то же время

доля взысканных налоговых платежей к сумме дополнительно начисленных налогов резко снизилась. Прежде всего, сказались новые принципы налогообложения, изменения в составе налоговой системы и отсутствие судебной практики по неопределенным моментам налогообложения, которое сильнее отражается на доле решенных судебных исков, исходя из принципа презумпции добросовестности налогоплательщика.

Анализ количественных показателей эффективности налоговых проверок. Среди разных форм налогового контроля следует выделить в качестве основной усиливающей налоговой нагрузки налогоплательщика – налоговые проверки, проводимые в КР в соответствии со статьей 100 НК КР. Они проводятся двух видов: камеральные и выездные. Камеральные проверки – контроль правильности исчисления налога в органах налоговой службы по отчетным документам налогоплательщика и информации, поступающей в налоговые органы из других источников. Выездные проверки являются основными, их доля в общей сумме всех проверок в анализируемый период выросла с 13,2 % в 2014 г. до 20,4 % в 2018 г. Показатели роста количества камеральных проверок носят скачкообразный характер (таблица 1) – от максимального роста на уровне 167,7 % в 2015 г. до 93 % в 2018 г.

Системный анализ показателей налогового контроля требует анализа его эффективности, который подразумевает соотношение целей контролирующих органов (выявить факты нарушения налогового законодательства) и достигнутых

Таблица 1 – Анализ эффективности налоговых проверок ГНС КР за 2014–2018 гг.

Показатель	2014	2015	2015 к 2014, %	2016	2016 к 2015, %	2017	2017 к 2016, %	2018	2018 к 2017, %
1. Всего проверок, ед.	10130	10750	106,1	10815	100,6	11634	107,6	11615	99,8
Из них:									
- камеральные проверки	1338	2235	167,7	2108	94,3	2544	120,7	2366	93
- выездные проверки	8792	8515	96,3	8707	102,3	9090	104,4	9249	101,7
в том числе:									
- плановые	5638	5425	96,2	4865	89,7	5089	104,6	4669	91,7
2. Дополнительно начислено налоговых платежей, млн сом.	4,66	5,96	127,9	8,74	146,6	10,33	118,2	18,87	182,7
Из них по результатам:									
- камеральных проверок	0,88	2,23	253,4	3,22	144,4	2,3	71,4	7,5	326,1
- выездных проверок	3,78	3,73	98,7	5,51	147,7	8,03	145,8	11,38	141,7
3. Погашенные платежи (с учетом переходящих сумм), всего, млн сом.	2,66	2,45	92,11	4,81	196,3	5,85	121,8	8,57	146,4
Из них по результатам:									
- камеральных проверок	0,53	0,74	139,6	1,14	154,1	1,49	130,7	3,2	214,8
- выездных проверок	2,12	1,71	80,7	3,67	214,6	4,37	119,1	5,37	122,9

результатов. Показателем результативности являются суммы дополнительно начисленных и взысканных сумм налогов (с учетом сумм за прошлые периоды), пени по результатам проверок. За анализируемый период по этим двум показателям наблюдается заметно высокий темп роста. Такая тенденция роста дополнительно начисленных платежей по камеральным проверкам (за исключением 2017 г.) является настораживающим признаком снижения уровня налоговой грамотности или снижения налоговой дисциплины на фоне большой подготовительной работы в процессе внедрения электронных налоговых деклараций, по умолчанию более качественных.

Резкий рост взысканных налоговых платежей в бюджет в 2015 г. произошел на фоне низкого уровня взыскания в 2014 г., поскольку в этих показателях учтены переходящие суммы. Но в целом видно отставание роста погашенных платежей, особенно большое – в 2018 г., что и привело к снижению доли взыскания в сумме дополнительно начисленных платежей.

При анализе основных показателей результативности налогового контроля в разрезе видов налоговых проверок следует исходить из того, что рост погашения платежей по камеральной проверке должен опережать соответствующий показатель по выездным проверкам, так как целью камеральных проверок является выявление нарушений, связанных с ошибками при исчислении налогооблагаемой базы и сумм налогов. Результатом таких проверок могут быть как доначисления, так и уменьшение суммы налога. Как правило, выявляются явные неточности, ошибки, нарушения, допускаемые при оформлении налоговых отчетностей в основном путем применения арифметических, логических и других общих методов контроля, не требующие судебного вмешательства. В спорных (неявных) случаях такие нарушения становятся причиной для проведения выездных проверок.

Рост дополнительно начисленных налоговых платежей по выездным проверкам относительно высокий, но с тенденцией снижения динамики. Это может быть результатом совокупности факторов: эффективного отбора налогоплательщиков для данного вида проверки на основе риск-ориентированной системы анализа и оценки критериев риска неуплаты налогов; роста профессиональности специалистов налоговых органов, осуществляющих сбор материалов по обоснованию нарушений; улучшения качества проведения контрольных мероприятий. Такое одностороннее воздействие маловероятно. Это одновременно может быть следствием как повышения уровня налоговой дисциплины, так и роста уровня налогового планирования на микроуровне.

Однозначно большое влияние на высокий рост дополнительно начисленных сумм налоговых платежей оказала борьба с коррупцией, которая проводится в последние годы в КР. Выявление государственными контролирующими органами коррупционных схем [6, с. 39] вывода из республиканского бюджета НДС в 2017–2018 гг. способствовало возврату в бюджет огромных потерь. Это в некоторой степени стало причиной снижения коррупционных рисков и фактором дальнейшего роста эффективности налоговых проверок в КР. Следует также отметить снижение количества плановых выездных проверок. В рассматриваемый период их рост отмечается только в 2017 г. на 104,4 % на фоне снижения до уровня 89,7 % в 2016 г. Такая тенденция может быть результатом отбора налогоплательщиков для проведения проверок по критериям риска совершения налогового проступка и способствует росту эффективности налогового контроля и снижению издержек контрольной работы в целом.

Анализ качественных показателей эффективности налоговых проверок. Системный анализ эффективности налогового контроля предполагает анализ не только количественных показателей, но и качественных. Профессор Н.И. Малис понятие «эффективность» в общих чертах определяет как сопоставление результатов проведенных мероприятий и произведенных затрат¹. Налоговед утверждает, что «все развитые страны для оценки эффективности работы налоговых органов применяют показатели, характеризующие суммы налогов, доначисленных в результате определенных усилий работников, проводящих контрольные мероприятия, т.е. качественные показатели» [7, с. 22–23].

К объективным качественным показателям можно отнести: показатели удельных весов суммы дополнительно начисленных платежей и суммы погашенных платежей в общей сумме налоговых поступлений, а также показатели отдачи налогового контроля: удельный вес погашенных платежей в общей сумме доначисления и суммы доначислений и погашения на одну проверку (таблица 2).

¹ Показатели эффективности налогового контроля в виде: 1) поступлений налогов и сборов на 1 руб. затрат на содержание налоговых органов; 2) затрат на содержание налоговых органов на 100 руб. поступлений налогов и сборов определяет Федеральная налоговая служба РФ, являются публичными и представлены на сайтах ФНС РФ. Следует отметить, что ГНС при Правительстве КР, проводя анализ результатов налоговых проверок, определяет только отклонение сумм доначислений и их погашения. Однако и такая информация о результатах проверок остается закрытой.

Таблица 2 – Анализ качественных показателей эффективности налоговых проверок в КР за 2014–2018 гг.

Показатель	2014	2015	2015 к 2014, %	2016	2016 к 2015, %	2017	2017 к 2016, %	2018	2018 к 2017, %
1. Налоговые поступления, мобилизуемые налоговой службой, млн сом.	40,05	52,62	131,4	64,47	122,5	69,19	107,3	74,94	108,3
2. Количество зарегистрированных налогоплательщиков, ед.	552 351	579 354	104,9	679 490	117,3	695 214	102,3	720 407	103,6
3. В том числе действующих налогоплательщиков	356 294	377 426	105,9	456 378	120,9	464 175	101,7	496 629	107,0
4. Доля доначисленных налогов в общей сумме налоговых платежей, %	11,7	11,3	-0,4	13,6	2,3	14,9	1,3	25,2	10,3
5. Доля погашенных платежей в общей сумме налоговых платежей, тыс. сом.	6,6	4,7	1,9	7,5	2,8	8,5	1,0	11,4	2,9
6. Доля погашенных платежей в общей сумме доначисления, всего, %	57,0	41,0	-16	55	14	56,6	1,6	45,4	11,2
7. Сумма погашенных платежей, всего на одну проверку, тыс. сом.	262,2	227,6	86,8	444,3	195,2	503	113,2	737,2	146,7

Удельный вес дополнительно начисленных сумм в общей сумме налоговых поступлений ГНС КР значительный, если считать их как потери (какими они и являются при несвоевременном или невозможном погашении). В 2014 г. доля их в сумме мобилизуемых ГНС КР налогов составила 11,7 % и к 2017 г. плавно выросла до 14,9 %, в 2018 г. она резко увеличилась до 25,2 %. Это потенциальные потери бюджета. С учетом уровня теневого сектора, определенного Нацстаткомом КР как «ненаблюдаемый сектор экономики», в размере 23,6 % ВВП (экспертная оценка превышает в 2 раза) сумма потерь государственного бюджета несоизмеримо больше. Доля же погашенных платежей, взысканных налогов в результате допущенных налоговых нарушений в общей сумме налоговых платежей (п. 5 таблицы 2) в два раза меньше. непогашенные платежи – это не обязательно недоказанные случаи налоговых правонарушений. Это могут быть рассмотренные судом иски, по которым выносятся решения о невозможности взыскания как налоговых обязательств, так и сумм штрафов.

Снижение доли погашенных платежей в общей сумме дополнительно начисленных платежей в целом по КР с 57 % в 2014 г. до 45 % в 2018 г. при одновременном наивысшем темпе роста по ним на уровне 182,7 % является прямым критерием снижения эффективности налогового контроля, если не учитывать два фактора. Первый: возможные переходящие суммы взыскания дополнительно начисленных сумм налогов в 2018 г. на последующий

период. Второй: динамика суммы погашенных платежей на одну проверку с 2014 г. неуклонно повышается – с 262,2 тыс. сом. за пять лет выросла до 737,2 тыс. сом. на одну проверку.

Анализ эффективности налогового контроля, проведенный по материалам налоговых проверок ГНС КР, позволяет сделать следующие выводы:

1. За анализируемый период наблюдается рост количества проверок (в целом за счет выездных), при этом высокий рост сумм доначислений по камеральным проверкам при введении электронных форм декларирования доходов свидетельствует о снижении налоговой грамотности налогоплательщиков.

2. Высокий рост дополнительно начисленных налоговых платежей по выездным проверкам сочетается с тенденцией снижения динамики. Это может быть результатом совокупности факторов: эффективного отбора налогоплательщиков для данного вида проверки на основе риск-ориентированной системы анализа и оценки критериев риска неуплаты налогов; роста профессиональности специалистов налоговых органов, осуществляющих сбор материалов по обоснованию нарушений; улучшения качества проведения контрольных мероприятий и борьбы с коррупцией, которая проводится в последние годы в КР.

3. Анализ качественных показателей налогового контроля выявил существующие угрозы налоговой безопасности КР в виде значительного

удельного веса доначисленных сумм в общей сумме налоговых поступлений ГНС КР (максимальный уровень более четверти всех налоговых поступлений отмечен в 2018 г.), если считать их как потери (какими они и являются при несвоевременном или невозможном погашении). Фактическая сумма потерь государственного бюджета несоизмеримо больше с учетом уровня теневого сектора (ненаблюдаемой экономики) и низкой доле погашенных, взысканных налогов в результате допущенных налоговых нарушений.

4. В настоящее время не выработаны однозначные, бесспорные критерии эффективности налогового контроля. Снижение (или повышение) показателей налогового контроля складывается под влиянием множества разных факторов (квалификация контролирующих субъектов, организация мероприятий по проведению налоговых проверок, уровень ведения работы по разъяснению налогового права, уровень налоговой дисциплины и налоговой культуры плательщиков, наличие коррупционных рисков и пр.), поэтому и трактовка выявленных фактов может быть диаметрально противоположной.

Оценка эффективности работы налоговых органов на каждом уровне может быть сделана лишь в комплексе, увязывая приведенные выше показатели со среднесписочной численностью работников ГНС, численностью работников, непосредственно связанных с проверкой, количеством «безрезультатных» проверок и др.

В целом положение в части сбора налогов зависит от множества факторов. К ним относятся: государственное администрирование (макроэкономические показатели, кризисная ситуация в реальном секторе, спад производства, низкий уровень благосостояния населения); налоговое администрирование на макроуровне (налоговые стратегия и политика, модели взаимодействия с субъектами налога); а также качество проведения собственно налогового контроля, для оценки эффективности которого должны быть применены конкретные критерии.

В свете обозначенных проблем можно определить основные пути развития налогового администрирования:

- повышение образовательного и профессионального уровня кадров, серьезная корректировка кадровой политики ввиду потенциальной коррупционности этой сферы государственной службы;
- проведение эффективных мероприятий по повышению налоговой грамотности и культуры населения с целью обеспечения успешного внедрения обязательного всеобщего декларирования доходов населением в ближайшие годы;

- совершенствование технологии работы налоговых органов в части внедрения электронной системы отчетностей, компьютерных программ отбора объектов для камеральных и выездных проверок.

В заключение представляется важным выделить следующее. Необходимо фактически исходить из принципа презумпции добросовестности налогоплательщика, перестроить его отношения с налоговым инспектором на доверительные, партнерские, сломать восприятие налогоплательщиками налогового органа как карательного. Такая задача, если ее поставить, представляется вполне выполнимой. Это из области психологии, но значительно определяет успешность функционирования налогового контроля и повышение его эффективности.

Налоговая система государства не в состоянии успешно справляться со своими обязанностями, если большая часть налогоплательщиков не платит налоги добровольно. Как это изменить? В качестве ответа приведем слова П. Гольбаха: «Гражданин охотно платит налоги, зная, что они необходимы для поддержания дарующей ему свою защиту родины» [цит. по: 2, с. 58]. Это вопрос не только философский, в большей мере – политический. Учитывая современную социально-экономическую ситуацию в стране, нужно сделать все, чтобы связь «налоги – государство – общество» носила не декларативный характер, а более осязаемый и конкретный.

Литература

1. *Годме П.М.* Финансовое право / П.М. Годме; пер. Р.О. Халфиной. М., 1978.
2. *Зуйков И.С.* Философские аспекты истории налогообложения / И.С. Зуйков, Л.В. Зуйкова // *Налоговый вестник*. 1997. № 9–11.
3. *Цвилий-Букланова А.А.* Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Цвилий-Букланова. Челябинск, 2011. 31 с.
4. Лимская декларация Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). 1977. URL: <http://www.intosai.org>
5. *Фынчина Х.А.* Налоги в системе факторов экономического развития: вопросы теории и практики: учеб. пособие / Х.А. Фынчина. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2011.
6. *Фынчина Х.А.* Развитие налоговой системы Кыргызской Республики в условиях единого экономического пространства ЕАЭС / Х.А. Фынчина // *Вестник КРСУ*. 2018. Т. 18. № 3.
7. *Малис Н.И.* Налоговое администрирование как резерв роста государственных доходов / Н.И. Малис // *Финансовый журнал*. 2012. № 1.