

0-792346

На правах рукописи



ТЕЛЕГУС АВГУСТ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ  
ПРИ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ  
НА ОСНОВЕ ПОДХОДА  
"ОБЪЕКТ КОНТРОЛЯ - НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИК"**

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение  
и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Нижний Новгород 2009

<b>КГФЭИ</b>	
Входящий № <del>58/01-1960</del>	
« 11 » <del>11</del>	2009 г.

Работа выполнена в Волго-Вятской академии государственной службы,  
г. Нижний Новгород

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор  
Едронова Валентина Николаевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
Янов Виталий Валерьевич

кандидат экономических наук, доцент  
Савинова Валентина Андреевна

Ведущая организация - Казанский государственный  
финансово-экономический институт

Защита состоится 2 декабря 2009 г. в 12 ч. на заседании диссертационного  
совета Д 212.214.01 при Самарском государственном экономическом уни-  
верситете по адресу: ул. Советской Армии, д. 141, ауд. 325, г. Самара,  
443090

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке  
Самарского государственного экономического университета

Автореферат разослан  октября 2009 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712592

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Капитонов А.А.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях построения рыночной экономики в России существенно возрастает роль налоговой системы, исполнения налогового законодательства всеми участниками налоговых правоотношений в части осуществления общегосударственных задач социально-экономического развития страны.

Зарубежная и отечественная практика показала, что большое значение в пополнении бюджетных и внебюджетных фондов принадлежит налогам физических лиц. В 2008 г. в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 1665,6 млрд. руб. налога на доходы физических лиц (НДФЛ), что составило 21% общей суммы налоговых поступлений. Для указанного налога характерны высокие темпы роста: в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом сумма поступлений налога возросла на 31,6%.

Особенно значительна роль налогообложения физических лиц в условиях финансового кризиса, сопровождающегося сокращением объема производства и, соответственно, прибыли отечественных предприятий.

Отсутствие налоговой культуры и дисциплины отечественных налогоплательщиков из-за кратковременности существования налоговой системы в условиях рыночной экономики имело следствием уклонение от уплаты налогов, несоблюдение налогового законодательства, налоговые правонарушения.

Контроль соблюдения налогового законодательства, своевременной и полной уплаты налогов физическими лицами - неотъемлемая составляющая развитой налоговой системы, требующая поиска новых подходов и методов контрольной деятельности. Совершенствование налогового контроля физических лиц должно осуществляться в рамках модернизации всей налоговой системы, появления новых законодательных и нормативно-методических документов в области налогообложения и налогового контроля, развития информационных технологий, расширения практического отечественного опыта проведения камеральных и выездных проверок, а также обобщения и обоснованного использования зарубежной практики налогового контроля физических лиц.

Необходимость развития теоретических аспектов налогового контроля физических лиц и поиска направлений его совершенствования на основе современных подходов, анализа российского и зарубежного опыта обусловила выбор темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Теория налогообложения физических лиц исследовалась на протяжении нескольких веков такими

зарубежными учеными, как Т. Гоббс, А. Вагнер, Ф. Кенэ, П. Леруа-Болье, О. Мирабо, Э. Селигман, А. Смит, А. Тюрго.

В XIX-XX вв. большой вклад в теорию налогообложения внесли российские ученые М.М. Алексеенко, А.А. Исаев, В.А. Лебедев, Н.И. Тургенев, И.И. Янжул, Н.П. Яснопольский.

Развитие теории и практики налогообложения физических лиц, налоговой системы, вопросы реформирования межбюджетных отношений, истории налогов исследовались и в трудах современных отечественных ученых А.М. Абдулгалимова, Б.Х. Алиева, С.В. Бараулина, С.Ф. Беликова, В.Г. Князева, Л.Н. Павловой, В.П. Панскова, Н.Е. Петуховой, Г.Б. Поляка, В.Н. Пушкаревой, В.Н. Родионовой, М.В. Романовского, Д.Г. Черника и др.

Вопросы налогового администрирования и налогового контроля в современной России отражены в трудах А.В. Аронова, С.А. Белоусова, О.А. Братухиной, А.З. Дадашева, Г.Г. Нестерова, М.В. Мишустина, А.Б. Паскачева, Н.А. Попоновой. Зарубежный опыт налогообложения и налогового контроля представлен в работах Р.Л. Дернберга, В.Г. Князева, О.В. Мещерикова, А.В. Толкушкина, Д.Г. Черника.

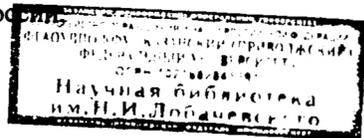
Организация и технология налоговых проверок рассматривались специалистами по налоговому учету, контролю, ревизии, в частности А.В. Бобровой, О.А. Братухиной, В.И. Видяпиным, В.А. Красницким, Ю.М. Лермонтовым, М.В. Мельник, О.С. Мокеевым, М.Ф. Овсяичук, В.И. Подольским, В.В. Семенихиным и др.

В трудах перечисленных авторов теоретические аспекты излагались только в отношении налогообложения, но не налогового контроля, не нашли должного отражения и современные подходы к совершенствованию налогообложения физических лиц, не в полной мере акцентирована значимость налогообложения физических лиц и его контроля в условиях финансового кризиса.

**Цель исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и практических основ налогового контроля при налогообложении физических лиц в рамках нового подхода "объект контроля - налогоплательщик" как ключевого направления развития налогового контроля.

**Задачи исследования.** В соответствии с целью диссертационного исследования в работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть становление практики и развитие теоретических основ налогообложения и налогового контроля физических лиц;
- отобразить исторические аспекты налогообложения физических лиц и организации налогового контроля в России.



- проанализировать содержание налогового контроля как элемента налогового администрирования и современные формы и методы налоговых проверок;

- показать значение налогового контроля при налогообложении физических лиц в условиях экономического и финансового кризиса;

- раскрыть сущность подхода "объект контроля - налогоплательщик";

- разработать методику оценки рисков налогоплательщиков - физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, на базе общедоступных критериев отбора налогоплательщиков для выездных налоговых проверок;

- предложить инструменты совершенствования налогового контроля физических лиц, получающих доходы не от предпринимательской деятельности.

**Область исследования.** Исследование проведено по специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" Паспорта специальностей ВАК (экономические науки) в рамках п. 2.9 "Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы".

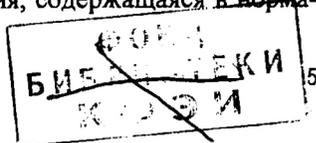
**Объектом исследования** выступает налоговый контроль при налогообложении физических лиц в рамках налогового администрирования.

**Предметом исследования** являются экономические отношения, возникающие в ходе налогового контроля при налогообложении физических лиц на основе подхода "объект контроля - налогоплательщик".

**Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования** составили классическая и современная теория налогообложения, фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых в области финансов и налогообложения, научные публикации в журналах, материалы научных конференций и семинаров, законодательные и нормативные акты в области налогообложения.

**Основные методы исследования** - системный подход, изучение налогового контроля во взаимосвязи с развитием теории налогообложения и реформированием налоговой системы Российской Федерации в условиях рыночных преобразований национальной экономики, построение рядов распределения, приемы анализа и синтеза, вертикального и горизонтального анализа данных.

**Информационная база исследования** - официальная информация Федеральной налоговой службы и Федеральной службы государственной статистики за ряд лет, а также информация, содержащаяся в нормативных документах ФНС России.



**Научная новизна исследования** заключается в обосновании предложений по совершенствованию налогового контроля при налогообложении физических лиц на базе нового подхода к организации контроля, в соответствии с которым объектом контроля выступает налогоплательщик, а не отдельные виды налогов, что обеспечит повышение эффективности налогового контроля, полноту налоговых поступлений в бюджет и внебюджетные фонды.

К наиболее важным результатам, характеризующим научную новизну исследования, относятся следующие:

- сформулированы и дифференцированы на общенаучные, методологические, общие и специфические принципы налогового контроля, выступающие необходимым элементом разработки методологии налогового контроля при налогообложении физических лиц и определения направлений его совершенствования;

- структурирован процесс развития налогообложения физических лиц в России с позиций организации их налогового контроля, что позволяет говорить о преемственности налогообложения физических лиц в стране;

- выделены существенные, с позиций нового подхода к совершенствованию налогового контроля, элементы налогообложения (источник дохода, режим налогообложения, наличие выплат физическим лицам, вид дохода), позволяющие дифференцировать налогоплательщиков - физических лиц на категории и группы, дополняющие и уточняющие законодательный перечень налогоплательщиков;

- предложена информационная модель в разрезе категорий (групп) налогоплательщиков - физических лиц и источников данных с целью выявления исходной информационной базы для совершенствования налогового контроля в рамках подхода "объект контроля - налогоплательщик";

- разработана методика отбора налогоплательщиков - индивидуальных предпринимателей для выездных налоговых проверок на основе общедоступных критериев, дан расчет критериальных показателей;

- предложены инструменты совершенствования налогового контроля физических лиц, получающих доход не от предпринимательской деятельности: формирование досье на налогоплательщиков - физических лиц, создание межрегиональных инспекций по работе с крупнейшими налогоплательщиками - физическими лицами, непрерывный мониторинг имущественного состояния физического лица и членов его семьи на предмет соответствия приобретенного имущества финансовым возможностям физического лица.

**Теоретическое значение** выполненной диссертационной работы заключается в том, что выводы и предложения по результатам проведенного исследования вносят определенный вклад в развитие экономической науки и могут быть использованы для дальнейших теоретических и практических разработок проблем в области налогового контроля.

**Практическая значимость исследования.** Результаты выполненного исследования представляют интерес для налоговых органов и позволяют:

- дифференцировать налогоплательщиков - физических лиц в целях реализации подхода "объект контроля - налогоплательщик";
- сформировать информационную базу для реализации данного подхода;
- обоснованно и качественно производить отбор индивидуальных предпринимателей для проведения выездных налоговых проверок на основе критериев отбора;
- повысить эффективность налогового контроля физических лиц, получающих доходы не от предпринимательской деятельности.

Теоретические положения диссертации могут использоваться в учебном процессе при подготовке бакалавров и магистров по экономическим направлениям, а также при переподготовке специалистов налоговых органов.

**Апробация результатов исследования.** Теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию налогового контроля физических лиц докладывались на Всероссийском совещании работников налоговых органов в Федеральной налоговой службе (Москва, 2007 г.), на научно-практической конференции "Финансово-экономические процессы в условиях экономического кризиса" в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского (2009 г.).

Методики дифференциации налогоплательщиков - физических лиц, формирования информационной базы налогового контроля, отбора индивидуальных предпринимателей для выездных налоговых проверок, а также предложения по совершенствованию налогового контроля физических лиц, получающих доходы не от предпринимательской деятельности, прошли апробацию в Волго-Вятской академии государственной службы (г. Нижний Новгород), в инспекциях ФНС России по Ленинскому и Приокскому районам г. Нижнего Новгорода, в Федеральном государственном образовательном учреждении дополнительного профессионального образования "Центр подготовки персонала ФНС России" (г. Нижний Новгород).

**Публикации.** Основные результаты проведенного исследования опубликованы в 24 работах общим объемом 23,3 печ. л., в том числе в

4 работах в изданиях, определенных ВАК. Вклад соискателя составил 22,3 печ. л.

**Объем и структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего в себя 252 наименования, и 8 приложений. Работа изложена на 180 страницах машинописного текста, содержит 21 таблицу, 6 рисунков.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет, теоретическая, методологическая, информационная базы исследования, отражены практическая значимость полученных результатов и апробация основных положений.

В первой главе "**Теоретические основы налогообложения и налогового контроля физических лиц**" исследованы становление практики и развитие теоретических основ налогообложения и налогового контроля физических лиц, обобщены исторические аспекты налогообложения физических лиц и организации налогового контроля в России, рассмотрено налогообложение физических лиц, отражено его значение в формировании доходов бюджетов.

В процессе развития практики налогообложения изыскивались различные способы взимания налогов, формировались органы налогового контроля, объективно складывались функции налогов, взаимоотношения налогоплательщиков и государственных налоговых органов.

По нашему мнению, анализ эволюции налогообложения физических лиц свидетельствует, что на практике прослеживались аспекты налогообложения, которые легли в основу формулировки его теоретических принципов, а именно: налогообложение уже на этапе возникновения регулировалось законодательно; исторически налогообложение возникло как обложение физических лиц; налоги были прямыми и уплачивались сначала в натуральной, а затем в денежной форме процентом или долей от урожая; разнообразие налогов дополнялось поборами, экстраординарными взносами, трудовыми повинностями, пошлинами; наряду с прямыми налогами развивались косвенные налоги; происходило формирование органов контроля налогообложения физических лиц.

С переходом к капиталистическим отношениям суть налогообложения не изменилась, трансформировались лишь его виды и формы. На этом этапе возникла необходимость осознания и обобщения сложившей-

ся практики, выработки теоретических принципов налогообложения как составной части финансовой науки.

Налоговый контроль, обеспечивая полноту и своевременность сбора налогов в соответствии с действующими в стране законами, выступает необходимым элементом налогообложения, следовательно, его организация должна подчиняться тем же принципам, что и налогообложение в целом.

На наш взгляд, принципы налогового контроля физических лиц следует дифференцировать следующим образом. *Общенаучные принципы* - фундаментальные положения, обусловленные необходимостью исследования налогового контроля в динамике (преемственность и развитие налогового контроля, теоретическая обоснованность, соответствие налогового контроля социально-экономическим задачам государства, гибкость системы контроля). *Методологические принципы* - органически следующие из теоретических принципов налогообложения (законодательное регулирование, юридическая обоснованность, равенство и справедливость, экономическое обоснование, эффективность, системность, определенность и гласность). *Общие принципы* - базовые положения, сформулированные в законодательных и нормативных документах (безвозмездность осуществления, правомочность, профессионализм, определенность предметов контроля, координация и взаимодействие органов контроля, полнота, превентивность). *Специфические принципы* - положения, соблюдение которых обязательно при контрольной деятельности (соблюдение процессуальной формы, презумпция невиновности налогоплательщика и его правоты, соблюдение налоговой тайны).

Соблюдение теоретических принципов налогового контроля, соответствие им практической контрольной деятельности налоговых органов оказывают прямое влияние на эффективность налогового контроля, уровень развития налоговых отношений, сбалансированность интересов государства и налогоплательщиков - физических лиц.

Принцип преемственности налогового контроля, сформулированный в работе как основополагающий, объективно определяет необходимость изучения и обобщения исторических аспектов становления и развития контроля в России.

Развитие налогов физических лиц в России и способов их контроля структурировано автором на 12 этапов в зависимости от возникновения налогов и их преобладания в тот или иной период, от особенностей налогообложения физических лиц и его контроля. Анализ эволюции налогов, выполненный в диссертационном исследовании, позволил сделать следующие выводы:

- способы налогообложения постоянно менялись в связи с поиском новых форм и методов увеличения государственных доходов;

- инструментарий налогообложения физических лиц со временем совершенствовался и расширялся (прямые и косвенные, целевые налоги, прогрессивные шкалы налогообложения, разные объекты обложения, введение новых и отмена неэффективных налогов, введение местных налогов наряду с общегосударственными, поиск эффективной налогооблагаемой базы);

- соотношение функций налогов физических лиц на различных исторических этапах менялось: на ранних этапах становления Российского государства в большей степени реализовывалась фискальная функция налогов; начиная с Петровской эпохи акцент смещается на регулирующую функцию;

- количество налогов и их бремя существенно возрастали в период военных действий;

- налогообложение физических лиц всегда отражало интересы государства и соответствовало определенной ситуации в стране (щадящие налоги в IX в. для вновь покоренных народов в целях предупреждения сопротивления, стрелецкая подать при Иване Грозном для создания регулярной армии, таможенные пошлины при протекционистской политике Петра Первого в целях развития отечественного производства, высокие прогрессивные налоговые ставки в период новой экономической политики для препятствия возрождению частного капитала);

- по мере развития государства совершенствовался контроль взимания налогов, составной частью налогообложения физических лиц стали создание и развитие органов налогового контроля (от писцов и подьячих до налоговых инспекторов);

- налогоплательщики всегда стремились уклониться от уплаты налогов, особенно в период увеличения налоговой нагрузки.

В условиях перехода России к рыночным отношениям в 1990-х гг. стало очевидным несоответствие отечественной налоговой системы потребностям рыночной экономики, что обусловило необходимость реформирования системы налогов физических лиц и их контроля в конце XX - начале XXI в.

Роль налогов физических лиц в формировании бюджетов трудно переоценить, и общее представление об их значимости дает НДСЛ, плательщики которого рассмотрены в рамках диссертационного исследования.

В 2008 г. доля НДСЛ в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составила 21%, т.е. по зна-

чимости НДСЛ находился на третьем месте после налога на прибыль организаций (31,6%) и налога на добычу полезных ископаемых (21,5%).

О важности НДСЛ в формировании государственных доходов свидетельствует динамика поступлений по этому налогу: темп роста НДСЛ в 2008 г. по сравнению с предшествующим годом находится на втором месте (131,6%) после налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами (141,1%).

Удельный вес НДСЛ значителен в сумме поступлений от субъектов Приволжского федерального округа (ПФО) в консолидированный бюджет Российской Федерации, который в 2008 г. на 19% сформирован за счет НДСЛ. Общая сумма налога составила 238,9 млрд. руб. Большой удельный вес занимали только платежи за пользование природными ресурсами (26,8%, или 337,5 млрд. руб.) и налог на прибыль организаций (25,3%, или 318,9 млрд. руб.).

О возрастающей роли данного налога говорит и тот факт, что за 8 месяцев 2009 г. доходы консолидированного бюджета Российской Федерации, сформированного от субъектов ПФО, в первую очередь образованы за счет поступлений по НДСЛ - 23% (прирост по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. составил 6,1%). Общая сумма данного налога - 142,8 млрд. руб., в то время как платежи за пользование природными ресурсами составили 117,5 млрд. руб., или 18,9% (снижение на 8,4%), налог на прибыль организаций - 106,0 млрд. руб., или 17,1% (снижение на 8,6%).

Во второй главе "**Анализ существующей системы налогового контроля**" проанализировано содержание налогового контроля как элемента налогового администрирования, современных форм и методов налоговых проверок, рассмотрено значение налогового контроля в условиях экономического и финансового кризиса.

В налоговом администрировании налоговому контролю отводится центральная роль, поскольку он обеспечивает достижение целей налогового администрирования, а именно: мобилизацию денежных доходов государства; своевременную и полную уплату налогов, соблюдение налогового законодательства; исполнение налогоплательщиками налоговой обязанности; реализацию текущей налоговой политики; укрепление налоговой дисциплины; упорядочение налоговых отношений.

Отметим, что налоговый контроль осуществляется в рамках функционирующей налоговой системы, что говорит о его государственном характере, регламентированности, независимости, непрерывности и всеобщности; следовательно, его формы, приемы и методы зависят от но-

менклатуры действующих налогов, их внутренней сущности, способов расчета и взимания.

В диссертационном исследовании предложена авторская трактовка понятия "налоговый контроль" - это осуществляемые законодательно установленными способами и приемами наблюдение и проверка правильности и полноты исчисления и уплаты налогов в соответствии с действующим на момент исчисления налогов налоговым законодательством, реализуемые налоговыми органами на основе разносторонней информации об уплаченных налогах и сборах, о самом налогоплательщике и социально-экономической ситуации в стране и регионе с целью обеспечения максимально возможного поступления налоговых доходов в бюджет и внебюджетные фонды.

Считаем, что по данному определению необходимо выделить следующие моменты: налоговый контроль осуществляется государственными органами - инспекциями ФНС России; налоговый контроль - не только проверка, но и текущее наблюдение за процессом мобилизации налоговых доходов государства; проверка заключается в оценке соответствия фактически начисленных и перечисленных в бюджет и внебюджетные фонды налогов налоговому законодательству, действующему на момент расчета налогов; налоговое законодательство регламентирует не только порядок расчета и уплаты налогов, но и действия налоговых контролеров через законодательно установленные приемы и способы контроля; налоговый контроль базируется не только на документах, подтверждающих расчеты налогов и их перечисление в бюджет и внебюджетные фонды, но и на информации о самом налогоплательщике, а также об общеэкономической ситуации в стране, регионе; налоговый контроль динамичен: изменение законодательства имеет следствием появление новых особенностей, форм и методов налогового контроля.

Роль налогового контроля особенно возрастает в кризисных условиях, когда государство вынуждено значительные суммы доходов бюджета отвлекать на смягчение последствий кризиса, а предприятия сокращают объемы деятельности, что ведет к уменьшению поступлений сумм налогов в бюджеты и внебюджетные фонды.

Негативные с позиций налогового пополнения бюджетов и внебюджетных фондов тенденции в экономике в условиях кризиса проиллюстрируем на примере ПФО.

За январь - август 2009 г. от субъектов ПФО в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 621,4 млрд. руб., что на 30,2% меньше, чем в соответствующем периоде прошлого года (в среднем по России сбор поступлений по налогам снизился на 28,4%).

Поступления в федеральный бюджет составили 239,2 млрд. руб., что на 45,6% меньше, чем в соответствующем периоде прошлого года, - 439,8 млрд. руб. (в среднем по России поступления в федеральный бюджет снизились на 40,6%).

В январе - августе 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в целом по округу произошло снижение объемов поступлений налоговых платежей и других доходов в бюджеты субъектов ПФО на 19,8% (по России - на 20,7%).

Приведенные данные позволяют еще раз подчеркнуть возрастающую роль налогового контроля в решении задач пополнения доходов государственного бюджета и внебюджетных фондов в условиях экономического и финансового кризиса.

Не вызывает сомнения, что достаточно стабильным в условиях кризиса остается НДС, о чем свидетельствуют показатели, приведенные в табл. 1.

Таблица 1

**Динамика поступления основных бюджетобразующих налогов по Российской Федерации и субъектам ПФО**

№ п/п	Наименование налога	Январь - август 2008 г., млрд. руб.	Январь - август 2009 г., млрд. руб.	% к периоду 2008 г.
1	Налог на прибыль организаций (по России)	1826,9	833,3	45,6
2	Налог на прибыль организаций (по субъектам ПФО)	228,3	106,0	46,4
3	Платежи за пользование природными ресурсами (по России)	1240,4	630,1	50,8
4	Платежи за пользование природными ресурсами (по субъектам ПФО)	243,3	117,5	48,3
5	Налог на добавленную стоимость (по России)	847,1	792,3	93,5
5	Налог на добавленную стоимость (по субъектам ПФО)	128,5	111,0	86,4
7	НДФЛ (по России)	1059,1	1052,7	99,4
8	НДФЛ (по субъектам ПФО)	150,5	142,8	94,9

Данные табл. 1 подтверждают, что темпы снижения поступлений по НДФЛ в России в целом и в субъектах ПФО гораздо менее значительны, чем по иным налогам.

Об устойчивости НДФЛ дает возможность судить и динамика его поступлений по субъектам ПФО, приведенная в табл. 2.

Таблица 2

**Динамика поступления НДФЛ в консолидированные бюджеты субъектов ПФО**

№ п/п	Субъект ПФО	2008 г., млрд. руб.	% к 2007 г.	Январь - август 2009 г., млрд. руб.	% к периоду 2008 г.
1	Республика Башкортостан	28,76	124,6	17,6	97,8
2	Республика Марий Эл	3,99	127,7	2,3	92,9
3	Республика Мордовия	4,79	132,7	3,3	111,4
4	Республика Татарстан	33,30	128,4	19,4	91,4
5	Республика Удмуртия	12,17	129,5	7,3	94,1
6	Чувашская Республика	7,17	129,9	3,9	85,5
7	Кировская область	9,16	126,8	5,5	95,1
8	Нижегородская область	31,88	133,4	19,5	96,6
9	Оренбургская область	14,86	132,7	9,0	97,5
10	Пензенская область	7,74	137,6	4,8	99,3
11	Пермский край	27,05	131,1	15,2	86,7
12	Самарская область	33,71	128,7	20,0	94,9
13	Саратовская область	16,50	136,1	10,5	102,2
14	Ульяновская область	7,79	124,5	4,7	97,3

Из данных табл. 2 следует, что во всех регионах ПФО наблюдались темпы роста поступлений НДФЛ в 2008 г. по сравнению с 2007 г.: от 124,5% (Ульяновская область) до 137,6% (Пензенская область), а в отдельных регионах ПФО и за 8 месяцев 2009 г. также отмечен рост по НДФЛ - 102,2% (Саратовская область), Республика Мордовия (111,4%).

Значительная роль НДФЛ, особенно в условиях кризиса, требует повышенного внимания со стороны контролирующих органов к налогоплательщикам - физическим лицам.

В третьей главе "Совершенствование подходов к налоговому контролю при налогообложении физических лиц в Российской Федерации" раскрыта сущность подхода налогового контроля "объект контроля - налогоплательщик"; на базе общедоступных критериев отбора

налогоплательщиков для выездных налоговых проверок разработана методика оценки рисков налогоплательщиков - физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; предложены инструменты совершенствования налогового контроля физических лиц, получающих доходы не от предпринимательской деятельности.

По нашему мнению, для обеспечения эффективного налогового контроля физических лиц следует определить круг плательщиков, в отношении которых необходимо проводить постоянный мониторинг, углубленный анализ и мероприятия налогового контроля.

В диссертации научно обосновано, что, с позиций налогового контроля, законодательный перечень категорий налогоплательщиков - физических лиц, представляющих налоговую декларацию и, следовательно, подлежащих обязательному налоговому контролю, выглядит излишне общим. Он не учитывает особенностей организации налогового контроля, формирования информационной базы, используемой при контроле и обусловленной источником доходов.

В качестве предпосылки для совершенствования методов налогового контроля физических лиц определена дифференциация налогоплательщиков на категории и группы в зависимости от источника получения дохода, используемой системы налогообложения, наличия выплат физическим лицам, предоставляемой налоговой отчетности.

О важности градации налогоплательщиков на категории в целях организации налогового контроля при налогообложении физических лиц свидетельствуют данные об их неоднородности, приведенные в табл. 3.

*Таблица 3*

**Виды налогоплательщиков - физических лиц в Нижегородской области на 1 января 2009 г.**

Налогоплательщики	Количество
Налогоплательщики - физические лица, состоящие на учете в налоговых органах Нижегородской области, млн. чел.	3,4
В том числе:	
индивидуальные предприниматели, тыс. чел.	85,6
нотариусы, занимающиеся частной практикой, чел.	179
адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, чел.	138
Индивидуальные предприниматели, производящие выплаты в пользу наемных сотрудников, тыс. чел.	18,6
Частнопрактикующие лица, производящие выплаты в пользу наемных сотрудников, чел.	96
Число работников у вышеназванных лиц, тыс. чел.	128,8

В диссертационном исследовании налогоплательщики - физические лица дифференцированы на следующие категории:

К1 - лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью и частной практикой, в том числе:

- 1.1 - лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью и частной практикой с использованием общей системы налогообложения без выплат физическим лицам;

- 1.2 - лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью и частной практикой с использованием общей системы налогообложения с выплатами физическим лицам;

- 1.3 - лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью с использованием специальных режимов налогообложения без выплат физическим лицам;

- 1.4 - лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью с использованием специальных режимов налогообложения с выплатами физическим лицам;

К2 - лица, получающие отдельные виды доходов, не связанные с предпринимательской деятельностью и частной практикой;

К3 - руководители организаций - основных и крупнейших налогоплательщиков;

К4 - налоговые агенты - юридические лица.

Дифференциация налогоплательщиков на категории и группы является предпосылкой разработки полной информационной базы, позволяющей повысить качество налогового контроля.

Ориентация контроля на виды налогов не обеспечивает должной результативности контроля соблюдения налогового законодательства физическими лицами в силу разрозненности исходной информации, ее неполноты, отсутствия комплексной базы данных, позволяющей отразить все сведения о налогоплательщике и его доходах, а также увязать данные в единое целое. Указанная ограниченность традиционного подхода к налоговому контролю физических лиц обусловила необходимость поиска и научного обоснования новых подходов к его методическому обеспечению на основе модели "объект контроля - налогоплательщик" в отличие от традиционной модели "объект контроля - налог".

Предложенная автором информационная модель построена в разрезе категорий налогоплательщиков - физических лиц и видов данных, позволяя установить набор сведений в разрезе видов информации по каждой категории налогоплательщиков - физических лиц; перечень налоговой отчетности, внутренних данных налоговых органов, информации внешних источников, в том числе определенных Налоговым кодексом Российской

Федерации, и прочих источников в целом по налогоплательщикам - физическим лицам; порядок использования сведений определенного вида и наименований для налогового контроля разных категорий налогоплательщиков.

В Концепции выездных налоговых проверок ФНС России критерии отбора налогоплательщиков приведены без привязки к отдельным категориям налогоплательщиков и ориентированы они, в первую очередь, на юридические лица. В диссертационном исследовании решена задача оценки возможности применения критериального подхода для индивидуальных предпринимателей - физических лиц и задача разработки методики такой оценки на базе информационной модели.

Предложенная в исследовании методика оценки рисков физических лиц быть включенными в план выездных налоговых проверок на базе общедоступных критериев отбора позволяет:

- предпринимателям / налоговым агентам заблаговременно выявить риск подвергнуться детальной налоговой проверке;
- налоговым органам иметь основания для возможного включения налогоплательщика - индивидуального предпринимателя / налогового агента в план выездных налоговых проверок.

В диссертации построена матрица критериев риска (табл. 4) включения в план выездных налоговых проверок физических лиц - предпринимателей (категория К1) в разрезе групп налогоплательщиков и дополнительно налоговых агентов по НДФЛ - юридических лиц (категория К4).

Матрица и разработанный в исследовании расчет критериальных показателей позволяют налоговым органам повысить качество всестороннего отбора плательщиков для "результативных" налоговых проверок.

Вследствие низкой налоговой дисциплины и культуры российских налогоплательщиков они, как правило, не представляют налоговых деклараций, что обуславливает необходимость использования для данной категории косвенных методов контроля на основе информации внешних источников и внутренних данных налоговых органов.

В качестве перспективного направления налогового контроля налогоплательщиков вышеупомянутой категории К2, а также категории К1 в диссертационном исследовании определено формирование досье на налогоплательщиков - физических лиц по аналогии с досье организаций - юридических лиц, используемым в налоговых органах. Даны предложения о структуре такого досье, состоящего, в частности: из данных о налогоплательщике из Единого государственного реестра налогоплательщиков - физических лиц; налоговой отчетности физических лиц; внутренней и внешней информации, имеющейся в налоговых органах.

**Матрица критериев оценки рисков налогоплательщиков -  
физических лиц**

№ п/п	Критерий	Категории налого- плательщиков				
		К1				К4
		1.1	1.2	1.3	1.4	
1	Уровень налоговой нагрузки	+	+	+	+	+
2	Осуществление финансово-хозяйственной деятельности с убытком в течение двух и более лет	-	-	-	-	+
3	Доля вычетов по НДС от суммы начислений с налоговой базы налога	+	+	-	-	+
4	Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов	+	+	+	+	+
5	Среднемесячная заработная плата на одного работника	-	+	-	+	+
6	Неоднократное приближение к предельному значению установленных НК РФ величин показателей, предоставляющих право применять специальные режимы налогообложения	-	-	+	+	-
7	Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме дохода	+	+	+	+	-
8	Заключение договоров с контрагентами-перекупщиками без наличия разумных экономических или иных причин (деловой цели)	+	+	+	+	+
9	Срок непредставления налогоплательщиком пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности	+	+	+	+	+
10	Неоднократная "миграция" между налоговыми органами	+	+	+	+	+
11	Уровень рентабельности	+	+	+	+	+
12	Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким уровнем риска	+	+	+	+	+
	Итого критериев	9	10	9	10	10

В целях развития налогового контроля физических лиц предложено создание (по аналогии с юридическими лицами) межрегиональных инспекций по работе с крупнейшими налогоплательщиками - физическими лицами.

Руководители (топ-менеджеры), участники российских организаций, относящихся к основным и крупнейшим налогоплательщикам, в силу

должностного положения имеют возможность получать доходы от подконтрольных или взаимозависимых организаций без уплаты налогов, минимизировать налоговую базу с применением схем ухода от уплаты НДФЛ.

Полагаем, что в отношении данной категории налогоплательщиков следует проводить комплексный предпроверочный анализ, включающий в себя непрерывный мониторинг имущественного состояния физического лица, а также членов его семьи на предмет соответствия финансовым возможностям физического лица; анализ и проверку деятельности взаимозависимых организаций, подконтрольных физическому лицу.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Предложенные направления совершенствования налогового контроля физических лиц в рамках подхода "объект контроля - налогоплательщик", во-первых, дают возможность выявить наличие схем уклонения от уплаты налогов и сокрытый (незадекларированный) доход физических лиц, во-вторых, способны обеспечить повышение: качества налогового администрирования налогоплательщиков - физических лиц; эффективности контроля; доходной базы бюджетов и внебюджетных фондов; налоговой дисциплины и культуры российских налогоплательщиков - физических лиц.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Публикации в научных изданиях, определенных ВАК РФ**

1. *Телегус, А.В.* Налоговый контроль: сущность подхода "объект контроля - налогоплательщик" [Текст] / В.Н. Едренова, А.В. Телегус // Финансы и кредит. - 2009. - № 25. - С. 31-39. - 1,3/1,0 печ. л.

2. *Телегус, А.В.* Роль налогового контроля в условиях экономического и финансового кризиса [Текст] / В.Н. Едренова, А.В. Телегус // Финансы и кредит. - 2009. - № 26. - С. 2-8. - 1,0/0,8 печ. л.

3. *Телегус, А.В.* Методика оценки рисков налогоплательщиков - физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, на базе общедоступных критериев отбора налогоплательщиков для выездных налоговых проверок [Текст] / В.Н. Едренова, А.В. Телегус // Финансы и кредит. - 2009. - № 27. - С. 32-39. - 1,1/0,8 печ. л.

4. *Телегус, А.В.* Направления совершенствования налогового контроля физических лиц, получающих доходы не от предпринимательской деятельности [Текст] / В.Н. Едренова, А.В. Телегус // Финансы и кредит. - 2009. - № 28. - С. 2-6. - 0,7/0,5 печ. л.

### Публикации в других изданиях

5. *Телегус, А.В.* О региональных льготах по подоходному налогу [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2000. - № 4. - С. 9. - 0,4 печ. л.

6. *Телегус, А.В.* О подоходном налоге с физических лиц [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2000. - № 23. - С. 7-8. - 0,6 печ. л.

7. *Телегус, А.В.* О методических рекомендациях по налогу на доходы физических лиц [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2001. - № 13. - С. 8. - 0,4 печ. л.

8. *Телегус, А.В.* Особенности налогообложения доходов в виде процентов, получаемых физическими лицами по вкладам в банках [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2002. - № 48. - С. 10. - 0,2 печ. л.

9. *Телегус, А.В.* О некоторых вопросах исчисления НДФЛ [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2003. - № 2. - С. 10. - 0,4 печ. л.

10. *Телегус, А.В.* Налог на доходы физических лиц: какие санкции применяются? [Текст] / А.В. Телегус // Закон. Финансы. Налоги. - Н. Новгород, 2003. - № 6. - С. 10-11. - 0,6 печ. л.

11. *Телегус, А.В.* Налог на доходы физических лиц и вопросы налогового контроля [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2003. - № 7. - С. 24-38. - 0,7 печ. л.

12. *Телегус, А.В.* НДФЛ: как правильно исчислить пени [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2004. - № 4. - С. 36-44. - 0,6 печ. л.

13. *Телегус, А.В.* О представлении в налоговые органы сведений о доходах физических лиц [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2004. - № 9. - С. 45-55. - 0,5 печ. л.

14. *Телегус, А.В.* НДФЛ: вопросы налогообложения сумм, выплаченных за счет "чистой" прибыли [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2005. - № 3. - С. 22-26. - 0,2 печ. л.

15. *Телегус, А.В.* Компенсации по трудовому законодательству: вопросы налогообложения НДФЛ [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2005. - № 5. - С. 27-35. - 0,4 печ. л.

16. *Телегус, А.В.* Представление в налоговые органы сведений по НДФЛ и отчетности по ЕСН: проблемные вопросы, ответственность и судебная практика [Текст] / А.В. Телегус // Арбитражная налоговая практика. - Уфа, 2005. - № 11. - С. 22-35. - 0,7 печ. л.

17. *Телегус, А.В.* Особенности исчисления налогов с доходов в виде материальной выгоды [Текст] / А.В. Телегус // Нормативные акты для бухгалтера Нижегородской области. - Н. Новгород, 2002. - № 12. - С. 29-30. - 0,2 печ. л.

18. *Телегус, А.В.* НДФЛ и ЕСН: новые изменения в законодательстве [Текст] / А.В. Телегус // Нормативные акты для бухгалтера Нижегородской области. - Н. Новгород, 2007. - № 192. - С. 33-40. - 0,7 печ. л.

19. *Телегус, А.В.* О проблемах легализации заработных плат [Текст] / А.В. Телегус // Экономические споры: проблемы теории и практики. - Н. Новгород, 2006. - № 4. - С. 64-69. - 0,4 печ. л.

20. *Телегус, А.В.* Сложные вопросы налогообложения командировочных расходов сотрудников [Текст] / А.В. Телегус // Трудовые споры. - 2008. - № 12. - С. 22-31. - 0,9 печ. л.

21. *Телегус, А.В.* Вопросы налогообложения расходов по найму жилого помещения [Текст] / А.В. Телегус // Трудовые споры. - 2009. - № 1. - С. 14-21. - 0,4 печ. л.

22. *Телегус, А.В.* НДС и ЕСН: налогообложение выплат в пользу физических лиц [Текст]: учеб.-метод. пособие / А.В. Телегус; Центр подготовки персонала ФНС России. - Н. Новгород, 2008. - 72 с. - 5 печ. л.

23. *Телегус, А.В.* Общие вопросы проведения налоговых проверок налоговых агентов по НДС [Текст]: учеб.-метод. пособие / А.В. Телегус; Центр подготовки персонала ФНС России. - Н. Новгород, 2008. - 76 с. - 7,0 печ. л.

24. *Телегус, А.В.* Отдельные вопросы налогообложения стоимости обучения работников [Текст] / А.В. Телегус // Дополнительные профессиональное образование: состояние, проблемы, перспективы: сб. тез. докл. науч.-практ. конф. / Центр подготовки персонала ФНС России. - Н. Новгород, 2009. - С. 117-125. - 0,4 печ. л.

Отпечатано с готового оригинала-макета в ООП Волго-Вятской академии гос. службы

Лицензия ИД №04568 от 20 апреля 2001 г.

Лицензия ПД №18-0140 от 8 октября 2001 г.

---

Подписано в печать 14.10.09.

Формат 60×84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.

Уч.-изд. л. 1,0. Тираж 100 экз. Зак. 5736.

---

Издательство Волго-Вятской академии государственной службы

603950, Нижний Новгород-292, пр. Гагарина, 46

тел./факс: (831) 412-33-01





101.