

# ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

## QUESTIONS OF METHODOLOGY OF THE STATE ADMINISTRATION IN THE FINANCIAL AND ECONOMIC SPHERE

A. Voronov  
A. Gogolev

### Annotation

The analysis of the standard and other acts regulating legal bases of activity of public administration allows to note with full confidence that the scientific turn, also practice of activity, both the legislator, and law enforcement officials strongly included the term "administration". This term which didn't receive so far legislative fixing is used practically in all spheres of public administration. In this regard questions of legal regulation of activity of public administration in the field of taxes and fees which weren't a subject of independent monographic research so far, get special sense and demand further studying.

**Keywords:** public administration, state administration, tax administration, conceptual bases of the state administration.

**Воронов Алексей Михайлович**

Д.ю.н., профессор, дир. Центра правовых основ развития госуправления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества ФГБОУ ВО "Финансовый университет при Правительстве РФ"

**Гоголев Алексей Михайлович**

К.ю.н., Директор Пермского филиала ФГБОУ ВО "Финансовый университет при Правительстве РФ"

### Аннотация

Анализ нормативных и иных актов, регламентирующих правовые основы деятельности государственной администрации, позволяет с полной уверенностью констатировать, что в научный оборот, также практику деятельности, как законодателя, так и правоприменителей прочно вошел термин "администрирование". Данный термин, не получивший до настоящего времени законодательного закрепления используется практически во всех сферах государственного управления. В связи с этим вопросы правового регулирования деятельности государственной администрации в частности в области налогов и сборов, которые до настоящего времени не были предметом самостоятельного монографического исследования, приобретают особый смысл и требуют дальнейшего изучения.

### Ключевые слова:

Государственное управление, государственное администрирование, налоговое администрирование, концептуальные основы государственного администрирования.

Представляется, исследуя концептуальные основы государственного администрирования в финансово-экономической сфере прежде всего следует обратить особое внимание на "Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года", которые определяют цели и приоритеты политики Правительства Российской Федерации в области социального и экономического развития в среднесрочной перспективе,\* при этом в них выделяются три ключевых обязательных условия запуска новой модели экономического развития, без поддержания которых предлагаемые меры экономической политики будут гораздо менее эффективны.

\* "Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года" определяют цели и приоритеты политики Правитель-

ства Российской Федерации в области социального и экономического развития в среднесрочной перспективе, разработаны в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", направлены на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 - 606, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, и скорректированы с учетом изменившихся макроэкономических условий в начале 2015 года.

### Первое условие

– макроэкономическая стабильность.

Ориентиром макроэкономической политики станут достижение целевого показателя инфляции на уровне 4% и бездефицитности федерального бюджета начиная с

2017 года при отсутствии увеличения уровня налоговой нагрузки.

### **Второе условие**

– *повышение качества государственного управления (администрирования).*

Сложность стоящих перед страной вызовов задает высочайшие требования к работе государственного аппарата, координации работы между всеми ветвями власти, совместной работе ведомств, отвечающих за выработку политики в отраслях экономики, за контроль, надзор и правоприменения, за реализацию правоохранительных функций. Для эффективной реализации этих задач необходима модернизация сложившейся в настоящее время системы государственного администрирования.

### **Третье условие**

– *повышение качества публичного администрирования.*

Требуется всестороннее развитие и вовлечение институтов гражданского общества в управление делами государства: начиная с местного уровня и заканчивая федеральным.

На современном этапе развития мирового социума происходят кардинальные изменения в сфере управления обществом. Представляется, для достижения поставленных целей, а также обеспечения конкурентоспособности государство не должно сосредоточивать все функции управления только в руках центральных органов власти, сегодня потребность в гибкой системе управления в государстве и в мире становится все более актуальной. При этом публичное администрирование и является таким механизмом гибкого управления, основными элементами которого являются не только институты правового государства, но и гражданского общества\*.

\* Публичное администрирование как процесс включает в себя деятельность в системе институтов публичной власти и публичной службы, которая направлена на сбалансированное удовлетворение потребностей общества и государства, исполнение нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечение верховенства права, соблюдения Конституции и законодательства, а также реализацию законных прав и свобод человека и гражданина.

Обращаясь к заявленной проблематике, следует отметить, что анализ нормативных и иных актов, регламентирующих правовые основы деятельности государственных администраций, позволяет с полной уверенностью констатировать, что в практике деятельности, как законодателя, так и правоприменителей достаточно прочно закрепился термин "администрирование". Данный тер-

мин, не получивший до настоящего времени законодательного закрепления используется практически во всех сферах государственного управления. В связи с этим правовое содержание государственного администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием и требует дальнейшего изучения.

Вопросы административно-правового регулирования деятельности государственной администрации в области налогов и сборов до настоящего времени не были предметом самостоятельного монографического исследования.

Уместно отметить, что латинское слово *administratio* – "администрация" – является синонимом слов "управление", "руководство". Под администрацией понимаются: "1) государственные органы, осуществляющие управление; 2) ...руководящий персонал какого-либо учреждения, предприятия...". А администрировать – значит "управлять, заведовать" [1,2].

Администрация – это аппарат, органы, совокупность лиц, которые управляют, руководят действиями людей. Администрирование – это то, что делает администрация, администраторы, т. е. управление, руководство людьми, при этом административная власть – это средство, которое использует администрация для управления, воздействия на волю управляемых [3].

При этом по правовому положению, источникам финансирования, признаку собственности следует выделить международную, государственную, муниципальную, частную администрацию. Государственная и муниципальная администрации являются публичными.

Основополагающими категориями в теории административно-государственного управления являются понятия "государственное администрирование", "административно-государственное управление", "бюрократия". Когда термин "бюрократия" встречается рядовому гражданину, он думает о бюрократической волоките, которую необходимо преодолеть, чтобы добиться каких-либо услуг или информации.

В социальных науках администрацией или бюрократией принято называть любую крупномасштабную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения. В идеале государственная администрация – это рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики [4]. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Также следует уяснить, в чем состоит сегодня суть административно-государственного управления и что такое государственное администрирование. Для этого необходимо обратиться к современным научным исследованиям.

В западной политологии оба эти понятия обозначаются одним термином "public administration". В узком смысле слова "public administration" означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как государственное администрирование. Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как "все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства" [5].

В широком смысле слова "public administration" это не только профессиональная деятельность чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление.

В данной работе с позиций теории государственного управления, предпринята попытка изучения вопросов правового регулирования именно административной деятельности государственной администрации в области налогов и сборов. В результате проведенного исследования аргументируется, что именно такая деятельность по своему содержанию охватывает понятие государственное администрирование в области налогов и сборов.

Также с переходом к рыночной системе хозяйствования теория и практика налогообложения приобрела термин "налоговое администрирование". Трактовка данного термина многогранна при достаточно четком определении задач налогового администрирования.

Реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования налогового законодательства, обеспечения его эффективной реализации, а также потребность совершенствования механизма налогового администрирования, форм реализации государственной налоговой политики исходя из того, что налоговая политика, являясь частью финансовой политики государства, представляет собой совокупность управленческих, нормативных, экономических и политических мероприятий государства в налоговой сфере. В связи с этим обстоятельством правовое содержание налогового администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием.

Налоговое администрирование – новое понятие в методологии налогообложения, нашедшее широкое распространение в законодательных актах, научных трудах и практике. Однозначного определения данного термина на сегодняшний день не существует, точки зрения ученых по данному вопросу различны. И ни один законодательный акт не закрепляет данного понятия, хотя следует отметить, что достаточно известный Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ, которым внесены существенные изменения в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации, принят в связи, как следует из его названия, с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования. В его развитие также принимается Федеральный закон от 27.07.2010 № 229-ФЗ, направленный на урегулирование задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования, также Федеральный закон от 23.07.2013 № 248-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации".

Указанные законы направлены на совершенствование государственного администрирования в области осуществления налогового контроля, упорядочение налоговых проектов и документооборота в налоговой сфере, улучшение условий для исполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

В широком смысле, государственное администрирование в области налогов и сборов (далее налоговое администрирование) предполагает управление налоговыми правоотношениями с помощью проведения определенной государственной финансово-экономической политики, с учетом ответственности за порученное дело, при непосредственном участии специальных государственных органов. Механизм же налогового администрирования состоит из свода законодательных, подзаконных и инструктивных правил поведения в обозначенной сфере государственного управления, возлагаемых на каждого участника этих правоотношений.

Целью государственного администрирования в области налогов и сборов является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах, в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

В связи с чем, изучение как теоретико-правовых, так и прикладных вопросов государственного администрирования в области налогов и сборов и разработка на основе проведенного исследования предложений по со-

вершенствованию системы правового регулирования в данной сфере представляется актуальной, теоретически и практически значимой проблематикой.

В настоящей работе с позиций анализа современных концепций и подходов к исследуемой проблематике предпринята попытка статуйирования нового междисциплинарного научного направления в науке административного и финансового права, общей теории управления, а также теории административно-государственного управления, а именно государственного администрирования (в частности деятельности государственной администрации в области налогов и сборов).

Под государственным администрированием нами понимается административная деятельность государственных администраций, а точнее органов исполнитель-

ной, законодательной и судебной власти, направленная на реализацию государственной политики в социальной и политической сферах.

Именно с позиций социального управления нами предлагаются концептуальные основы государственного администрирования в области налогов и сборов. При этом определены – понятие, сущность и содержание данного феномена. Раскрываются предмет и метод государственного администрирования в области налогов и сборов, принципы административной деятельности государственной администрации в исследуемой сфере. Предлагается концепция административной ответственности за совершение правонарушений в области налогов и сборов, а также пути совершенствования административно-правового регулирования с целью повышения эффективности государственного администрирования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 22.
2. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 17.
3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право. М., 1997. С. 6.
4. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. –Москва, "Логос". 2001. С. 17
5. Public Administration //Encyclopedia Americana № 22. P. 744.

© А.М. Воронов, А.М. Гоголев, ( alex\_voronoff@mail.ru ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

