Аушев Тимур Абоезитович. Организационно-экономические предпосылки возникновения налоговой задолженности и пути ее сокращения : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 195 c. РГБ ОД, 61:05-8/1209

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Налоговая задолженность как фактор дестабилизации экономики 11

1.1. Сущность, организационно - экономическая природа и причины возникновения налоговой задолженности

1.2. Динамика объемов и структуры налоговых неплатежей 36

1.3. Социально-экономические последствия роста налоговой 50 задолженности

Глава 2. Организационно - экономические направления 65

сокращения и пути ликвидации налоговой задолженности в современных условиях

2.1. Оценка результативности действующей системы урегулирования налоговой задолженности 65

2.2. Повышение эффективности налогового администрирования с целью снижения налоговой задолженности93

2.3. Резервы сокращения налоговой задолженности за счет совершенствования системы налогообложения 129

Заключение 148

Список использованных источников 153

Приложения 166

**Введение к работе**

**Актуальность диссертационного исследования.**Собираемость налогов и сборов является одним из основных показателей эффективности налоговой системы. Рост налоговой задолженности в России начался с 1993 года. Темпы роста задолженности значительно увеличились в период с 1995 по 2000 гг. (31% в год), хотя в последнее время имеет место некоторое их замедление.

Несмотря на принимаемые органами власти меры, в том числе налоговыми, совокупная задолженность по налоговым платежам, налоговым санкциям и пеням в консолидированный бюджет по состоянию на 1 января 2004 года достигла суммы 1090 млрд. рублей, что составляет 41 процент налоговых поступлений годового консолидированного бюджета РФ. Из общей суммы совокупной задолженности, задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет составила 520 млрд. руб. или 47,7%.

Приведенные данные свидетельствуют о важности проблемы не только обеспечения полноты сбора налогов, но и выявления предпосылок образования налоговой задолженности, выработки эффективных способов ее снижения и устранения причин возникновения. В совокупности **с**анализом тенденций экономического развития России в целом это позволяет сделать вывод, что налоговая задолженность является одним из существенных дестабилизирующих социально-экономических факторов, а ее значительная сумма, растущая из года в год в абсолютном выражении, продолжает оставаться серьезной проблемой, ограничивающей объем финансовых ресурсов государства.

Урегулирование задолженности налогоплательщиков перед бюджетной системой имеет большое макроэкономическое значение в качестве условия для перехода к устойчивому развитию, повышению конкурентоспособности товаропроизводителей. Кроме того, снижение уровня налоговой

4 задолженности является одним из крупных источников пополнения бюджета. Все это обусловило выбор темы, ее актуальность, цели и задачи, объект и предмет исследования, а также его теоретико — методологическую базу.

**Степень научной разработанности темы. В**исследование принципов налогообложения и его влияния на различные сферы экономических, социальных и общественных отношений существенный вклад внесли такие классики экономической мысли, как А. Смит, П. Самуэльсон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Дж. Кейнс, Ф. Кенэ, А. Лаффер, М. Фридман, В.Н. Твердохлебов, И.Х. Озеров, М.М. Сперанский и др.

Среди современных российских ученых проблемы развития и реформирования налоговой системы разработаны в исследованиях А.В. Брызгалина, И.В. Горского, Д.С. Львова, В.Г. Панскова, Л.П. Павловой, И.В. Подпориной, Б.Е. Пенькова, Р.А. Чванова, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова, Т.Ф. Юткиной и других. Особый интерес представляют исследования причин неплатежей, в том числе и налоговых, представленные в работах М.Г. Делягина, В.М. Зубова, Л.В. Зуйковой, Х.К. Исаева, К.Е. Эдель, В.В. Воронова, А.П. Мазанюка и в ряде других.

В работах отечественных и зарубежных ученых проблемы возникновения налоговой задолженности и направления ее сокращения обычно рассматриваются в комплексе **с**общей проблемой «неплатежей», как массовым явлением, проявившимся в российской экономике **с**первых лет рыночных реформ.

Вместе с тем, остаются недостаточно разработанными аспекты фактического и «фиктивного» кризиса платежеспособности юридических и физических лиц в области налоговых платежей в бюджетную систему РФ, комплексности и направлений преодоления неплатежей, предотвращения их возникновения и путей сокращения налоговой задолженности.

**Цель диссертационного исследования**состоит в раскрытии экономических и организационных предпосылок возникновения и

5 преодоления налоговой задолженности, изучении факторов и причин, способствующих ее снижению, а также обосновании комплекса мер по предотвращению ее образования.

**Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:**

раскрыть сущность, экономическую природу и причины возникновения налоговой задолженности;

проанализировать динамику и структуру налоговой задолженности в консолидированный бюджет РФ;

- выявить социально-экономические последствия роста налоговой  
задолженности;

- дать оценку действующей государственной системе предупреждения и  
урегулирования налоговой задолженности и выявить ее основные  
проблемы;

определить основные направления сокращения и наиболее результативные меры взыскания налоговой задолженности с учетом отечественного и зарубежного опыта в этой сфере;

обосновать пути повышения эффективности налогового администрирования с целью снижения налоговой задолженности;

разработать предложения по совершенствованию системы налогообложения, способствующие сокращению налоговой задолженности.

**Объектом исследования**является налоговая система России, в процессе функционирования которой возникает налоговая задолженность и обоснование путей ее преодоления.

Предметом исследования выступает особая форма финансово -экономических взаимоотношений государства и налогоплательщиков, отражающих возникновение кредиторской задолженности по налогам и сборам, начисленным пеням и штрафным санкциям налогоплательщиков -должников.

**Теоретико**- **методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных ученых по общим проблемам экономики и финансов, а также в области налогообложения и построения эффективных налоговых систем. В процессе работы использованы диалектический и сравнительно-аналитические методы, системно-структурный анализ социально-экономических процессов.

**Информационная база исследования**включает публикации по избранной тематике; результаты аналитических исследований; данные глобальных и локальных компьютерных сетей; фундаментальные труды ученых - экономистов; статистические данные об основных показателях функционирования налоговой системы России, в т.ч. данные Госкомстата РФ, Федеральной налоговой службы Министерства Финансов России и других органов государственной власти; нормативно-правовые и законодательные документы федерального и регионального уровней, материалы научных и практических конференций, семинаров, конгрессов, совещаний по проблемам налогообложения и налоговой системы России.

**Научная новизна исследования. В**процессе исследования **в**диссертационной работе лично соискателем получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие ее новизну:

1) выявлена тенденция роста совокупной налоговой задолженности в  
бюджетную систему России в период 1997-2003 гг., что свидетельствует **о**недостаточных мерах по борьбе с ней, которые не устраняют причины ее  
возникновения. При этом общая сумма задолженности сопоставима с  
уровнем налоговых поступлений всех отраслей промышленности в  
консолидированный бюджет страны в 2003 г.;

2) определены основные социально-экономические последствия  
сохранения высокого уровня налоговой задолженности, которые  
проявляются в ухудшении финансового состояния предприятий,  
ограничении их производственных и инвестиционных возможностей,

**7**сдерживании роста доходов бюджетов и реализации финансируемых на их основе социальных программ;

3) раскрыты основные недостатки государственной системы  
предупреждения и урегулирования налоговой задолженности такие, как:  
недостаточный уровень финансовой и административной ответственности  
за налоговые правонарушения; слабая координация действий контрольных  
органов по взысканию налоговой задолженности; недостаток полномочий  
налоговых органов в процессе осуществления контроля за уплатой налогов.  
Обосновано включение принудительного взыскания налоговой  
задолженности в качестве дополнительной стадии в процедуру налогового  
контроля налогоплательщиков;

4) предложены основные пути сокращения налоговой задолженности по  
линии совершенствования налогового администрирования:

- ввести условную регистрацию хозяйствующих субъектов на срок до 1  
года и увеличить размер уставного капитала для ООО, ОАО и ЗАО с целью  
сокращения случаев появления недобросовестных налогоплательщиков и  
ликвидации бездействующих организаций;

- установить равную степень обязанности по доказательству своей  
правоты для налогоплательщика и налоговых органов вместо понятия  
«презумпция невиновности» налогоплательщика;

- усовершенствовать действующий порядок исполнения обязанности по  
уплате налога и взыскания налоговой задолженности путем фиксации  
точного времени получения инкассовых поручений банком и остатка  
денежных средств на счете клиента — должника на этот момент;  
установления лимитов и ограничений при представлении отсрочек  
(рассрочек) и налоговых кредитов; стимулирования должников за счет  
списания половины начисленных штрафных санкций при полном  
исполнении требования налогового органа об уплате налога, пени и  
штрафов; ужесточения ответственности банковских учреждений и их  
клиентов за нарушение порядка открытия (закрытия) счетов,

**8**приостановления операций по счетам налогоплательщиков, исполнения платежных документов на уплату налогов;

5) разработаны предложения по совершенствованию системы  
налогообложения, способствующие сокращению налоговой задолженности,  
в том числе:

а) изменить порядок исчисления единого социального налога, используя двухкомпонентную ставку налогообложения, при которой ЕСН делится на две части, причем первая будет исчисляться, исходя из суммы расходов на оплату труда по фиксированной ставке страховых платежей в пенсионный фонд, а вторая - по твердой ставке, в зависимости от занимаемой должности, в соответствии с классификацией должностей (взносы в другие государственные социальные внебюджетные фонды за исключением ПФР);

6) пересмотреть действующие международные соглашения с  
оффшорными юрисдикциями в области налогообложения, основываясь на  
принципах территориальности, т.е. обложения налогом доходов  
иностранных юридических и физических лиц в стране их извлечения.

**Основные результаты исследования, выносимые на защиту:**

1. Уточненная расширенная классификация причин налоговой  
задолженности, которые подразделены на «внешние» - экономические,  
политические, правовые, институциональные, общесоциальные,  
криминальные, и «внутренние» - организационные и субъективно -  
психологические, что позволило более точно определить направления ее  
преодоления;

2. Измененный порядок регистрации юридических лиц,  
предусматривающий более тщательную проверку регистрируемых  
субъектов и обязанность открывать компенсационный счет для зачисления  
на него 1/3 суммы уставного капитала с последующем пополнением за счет  
дохода от реализации в целях минимизации издержек государства по  
ликвидации бездействующих налогоплательщиков;

3. Предложение о передаче полномочий по аресту имущества  
предприятий-должников непосредственно налоговым органам, с  
одновременным делегированием права обращать взыскание на  
дебиторскую задолженность, что позволит существенно повысить  
эффективность взыскания налоговой задолженности;

4. Введение обязательного страхования предпринимательского риска  
экспортеров от неисполнения платежных обязательств покупателями-  
контрагентами экспортной продукции, что позволит уменьшить риски  
невозвращения экспортной выручки, и как следствие, сократить факты  
уклонения от уплаты налогов и объемы налоговой задолженности. При  
этом страховщиком по данному виду страхования должна выступать  
страховая компания, уполномоченная Правительством РФ.

Практическая значимость. Изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы: при разработке основных направлений налоговой политики и реформирования налоговой системы России на федеральном и региональном уровнях; при внесении изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты, регулирующие порядок налогообложения; при разработке органами власти конкретных мероприятий по сокращению налоговой задолженности, форм и методов противодействия образованию новой задолженности налогоплательщиков и более полному и своевременному внесению платежей в бюджет.

Полученные в ходе исследования данные были использованы в качестве лекционного материала при подготовке курса «Налоги и налогообложение» в Ингушском государственном университете. Отдельные выводы и рекомендации были включены в учебные курсы специальности «Финансы, налоги и кредит» РАГС при Президенте РФ. Разработан проект целевой программы «Сокращение налоговой задолженности и налоговых правонарушений», призванный поэтапно снизить налоговую задолженность и предотвращать образование новой налоговой задолженности и методические рекомендации «О порядке начисления пени в соответствии с

10 ст. 133 и п.1 ст. 135 НК РФ при осуществлении контроля налоговыми органами за своевременностью исполнения банками поручений налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов на перечисление налогов и сборов в соответствующие бюджеты и внебюджетные фонды и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и практические выводы исследования апробированы и получили одобрение на семинарах и научных конференциях (в том числе на IV международной научной конференции «Россия: приоритеты выборов и выбор приоритетов» - Москва, 2003; **III**междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС «Государственность и государственная служба России: пути развития» - Санкт-Петербург, 2003. и др.), обсуждены на кафедре конкретной экономики и финансов Российской Академии государственной службы при Президенте РФ, изложены в публикациях автора, учтены и использованы при разработке основных направлений контрольной работы налоговых органов Республики Ингушетия по соблюдению налогового законодательства **РФ**на 2004 год.

**Структура диссертации**определяется общей целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, 6 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Сущность, организационно - экономическая природа и причины возникновения налоговой задолженности

Налоговые платежи исторически выступают основным источником бюджетных средств, обеспечивающих функционирование государства, поэтому конституционная обязанность платить налоги и сборы распространяется на всех плательщиков в качестве безусловного требования. Плательщик не вправе самовольно распоряжаться той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как неисполнение законодательно установленной обязанности по уплате налогов и сборов определенными лицами ущемляет охраняемые законом интересы других лиц, а также государства.

С момента появления налогов всегда существовала проблема образования недоимки, т.е. недополучения государством денежных сумм, установленных в законодательном порядке. Это подтверждается различными историческими источниками.1

Одно из наиболее ранних нормативных определений недоимки дает Манифест от 16 мая 1811 г., в котором недоимка определяется как: «... подать, в установленный срок не внесенная...; по истечении двух недель после срока недоимка взыскивается с наложением пени по 1% в месяц; сроков назначено два; за первую половину года—с января по 1 марта, а за вторую с октября по 15 декабря».1

Проблема невнесения в срок налогов и сборов имело место и в СССР. Подтверждением этому является наличие в нормативных актах 80-х гг. определения понятия недоимки.2

С началом всеобщего перехода экономики СССР на рыночные условия был принят ряд Законов СССР: «О кооперации СССР» от 26 мая 1988 г.; «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР о подоходном налоге с кооперативов» от 2 августа 1989г.; «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 г.; «О налогах с предприятий, объединений, организаций» от 14 июня 1990г., которые фактически явились фундаментом новой налоговой системы. Указанные события одновременно побудили многих предпринимателей к уклонению от уплаты налогов, что привело к образованию задолженностей по налогам и иным обязательным платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды.

В работах различных ученых, публикациях в периодической печати последних 10 лет достаточно широко освещалась тема неплатежей в экономике, и в меньшей степени - вопросы сокращения налоговой задолженности в бюджеты различных уровней. При этом само понятие «налоговая задолженность» в исследованиях, а также в законодательных и нормативньк актах ранее не присутствовало, а применялись такие формулировки как «недоимка» или «налоговые неплатежи».

## Динамика объемов и структуры налоговых неплатежей

Доходы федерального бюджета в основном формируются за счет налоговых источников. Так, в структуре исполнения доходной части федерального бюджета РФ в 2002 г. доля налоговых доходов составляла 92,3%, а доля неналоговьк поступлений - 7,7%. В консолидированном бюджете РФ за этот же год соотношение указанных источников составляло соответственно 89,1% и 10,9%.1

Российский статистический ежегодник: Стат.сбУГоскомстат России. - М.Д003.- с. 548-549.

Наличие и существенные масштабы налоговой задолженности оказывают негативное воздействие на исполнение бюджетов всех уровней и в т.ч. федерального бюджета.

Накопление налоговых задолженностей различных уровней создает финансовые затруднения при реализации федеральным бюджетом важнейших социально - экономических функций, от которых серьезным образом зависит состояние экономики страны и субъектов Российской Федерации.

Урегулирование задолженности организаций перед бюджетной системой имеет большое макроэкономическое значение в качестве средства для проведения структурных реформ, ликвидации недобросовестной конкуренции, которая достигается путем минимизации издержек за счет неуплаты налогов. Важная роль в решении данной проблемы принадлежит органам исполнительной и законодательной власти, включая налоговые органы России.

Проанализируем состав и структуру налоговой задолженности в целом по России за период с 1997 г. по настоящее время.

Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет страны по состоянию на 01.01.1998 г. составляла 171,4 млрд. рублей и к 2004 г. выросла на 348,6 млрд. руб. или в 3 раза, достигнув 520 млрд. руб. (см. рис.2). Из общей суммы, задолженность по федеральным налогам и сборам составила - 436,4 млрд. руб. или 83,9%; по региональным - 46,6 млрд. руб. или 9%; по местным — 33,7 млрд. руб. или 6,5%; по налогам со специальным налоговым режимом—3,3 млрд. руб. или 0,6%.1

Темпы роста задолженности по налоговым платежам снизились с 49% в 1998 г. до 0,1 % в 2003 г. (см. табл. 2 Приложения 1).

Структура задолженности по видам платежей в консолидированный бюджет РФ за анализируемый период несколько изменилась. Если на 01.01.1998 г. на недоимку приходилось 88,1%, на отсроченные платежи -11,9%, на 01.01.2001 г. соответственно - 76,7% и 17,9%, то к 01.01.2004 г. доля недоимки снизилась до 42%, доля отсроченных платежей снизилась до 14,6% и появились приостановленные к взысканию платежи - 43,4%. Рост приостановленных к взысканию платежей произошел за счет налогоплательщиков, по которым проводятся процедуры банкротства или возбуждено исполнительное производство.

В абсолютном выражении недоимка в консолидированный бюджет за 1997-2000 гг. увеличилась в 2,4 раза или почти на 203,2 млрд. рублей и достигла по состоянию на 1 января 2001г. - 354,2 млрд. рублей. Однако за 2001-2002 гг. наблюдалась тенденция ее снижения при одновременном увеличении объема отсроченных и приостановленных платежей. Тенденция снижения недоимки сменилась в 2003 г. ее увеличением. Снижение недоимки в последние годы произошло во многих субъектах РФ за счет усиления налогового контроля за предприятиями - недоимщиками, не прошедших гзеструктуризацию кредиторской задолженности в бюджет и во внебюджетные фонды.

По состоянию на 01.01.2004 г. отношение объема задолженности по налогам и сборам (без учета пени и налоговых санкций) в консолидированный бюджет к поступлениям налогов и сборов составило почти 19,5 %. Аналогичный показатель в 2002 г. составлял 22,4%.

## Оценка результативности действующей системы урегулирования налоговой задолженности

Процесс перехода к рынку породил целый комплекс новых для экономики России проблем, связанных с кардинальным изменением характера взаимоотношений между налогоплательщиками и государством. Возникли такие понятия как «собираемость налогов», «налоговая преступность», «налоговая задолженность». С момента введения налоговой системы в 1992 г. началось массовое уклонение налогоплательщиков от уплаты законодательно установленных налогов и сборов и, как следствие, появилась проблема налоговой задолженности. Это потребовало незамедлительного усиления государственной системы финансового контроля, в том числе системы предупреждения и урегулирования налоговой задолженности

Государственная система предупреждения и урегулирования налоговой задолженности в первую очередь основывается на нормах законодательства РФ.

В территориальном разрезе эта система имеет три уровня -общегосударственный, региональный, местный.

На каждом уровне систему обеспечивает государственные органы, непосредственно выполняющие функции предупреждения и урегулирования налоговой задолженности, а также органы, косвенно содействующие выполнению данной задачи. На первом уровне к ним относятся: Федеральная налоговая служба России (с 2004 г.), Федеральная таможенная служба России, Минфин России, Счетная палата РФ, региональные и муниципальные административные органы, подразделения МВД России, судебные органы, ФСБ России, Генеральная прокуратура России и ряд других. Органы, содействующие уплате налогов и сборов: Федеральная служба финансового оздоровления и банкротства (до 2004 г.), Федеральное агентство по регистрации недвижимости и сделок с нею, банки и иные кредитные организации, налоговые агенты и сборщики налогов, нотариусы, саморегулирующие организации арбитражных управляющих, органы исполнительной власти, осуществляющие нотариальные действия, по которым взимается государственная пошлина и др.

С точки зрения выполняемых функций все субъекты государственной системы предупреждения и урегулирования налоговой задолженности можно разделить на пять групп. К первой группе следует отнести органы, выявляющие налоговые правонарушения в процессе осуществления общего государственного финансового контроля (Счетная палата РФ, Минфин России). Ко второй группе относится Федеральная налоговая служба и ее структурные подразделения, которые непосредственно осуществляют функцию налогового контроля и налогового администрирования. В третью группу входят правоохранительные органы, выявляющие, пресекающие и предупреждающие факты уклонения от уплаты налогов - Федеральная таможенная служба России, подразделения МВД России, судебные органы, ФСБ России, ФССП России, Генеральная прокуратура России, судебные органы. Четвертая группа -Федеральное агентство по регистрации недвижимости и сделок с недвижимостью, МПР России, Министерство транспорта России, Наконец, пятую группу образуют региональные и муниципальные административные органы, финансово-кредитные учреждения и другие субъекты хозяйствования, содействующие уплате налогов и сборов. Группировка перечисленных субъектов показана на рис. 7.

Роль вышеперечисленных органов в достижении цели предупреждения и урегулирования задолженности различна, как и формы такого воздействия. Одни органы выполняют функции информационного обеспечения системы, другие - непосредственные функции предупреждения и оказания содействия урегулированию задолженности.