Зуйкова Людмила Владимировна. Недоимка по налоговым платежам; экономическое содержание и пути сокращения : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2001 128 c. РГБ ОД, 61:02-8/818-1

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ТРАКТОВКИ НЕ ДОИМКИ 11

1.1. Недоимка в системе налогового администрирования 11

1.2. Необходимость уточнения понятия недоимки 19

1.3. Анализ методов взыскания недоимки 25

1.4. Повышение ответственности налогоплательщиков при расчетах с бюджетом 33

Глава 2. ПРОБЛЕМЫ СОКРАЩЕНИЯ НЕДОИМКИ 45

2.1. Повышение эффективности механизма зачета или возврата излишне уплаченной или взысканной суммы налога и пени 45

2.2. Улучшение процедуры истребования недоимки 53

2.3. Усиление законодательных основ обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов в форме ареста имущества 63

2.4. Рационализация процедуры банкротства организаций как одного из способов сокращения недоимки 75

2.5 Совершенствование механизма учета и составления от- 86

четности по недоимке

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 97

ЛИТЕРАТУРА 109

ПРИЛОЖЕНИЯ 118

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Налоги являются важнейшей экономической категорией, представляют собой часть национального дохода и являются самым весомым (свыше 3/4 доходов бюджетов ) источником покрытия государственных расходов.

Государство./расходует суммы собранных налогов на национальную оборону, государственную безопасность, правоохранительную деятельность, другие важнейшие мероприятия и в основном из сумм собранных налогов финансирует (частично или полностью) образование, медицинское обслуживание, воспитание детей и ряд других направлений с целью сделать распределение жизненно важных благ более равномерным. Также государство использует налоги в качестве инструмента для регулирования экономики.

Осуществляемые в России крупные экономические преобразования выявили ряд серьёзных проблем, одной из которых является совершенствование механизма взыскания недоимки.

Проблемы сокращения и ликвидации недоимки затрагивают труды российских теоретиков и практиков: И.В. Горского, А.Н. Козырина, Е.В. Коломина, Б.П. Кузнецова, Н.И. Малис, В.Г. Панскова, А.И. Погорлец-кого, А.П. Починка, А.В. Смирнова, С.Ф. Сутырина, Д.Г. Черника и других.

**-> J**

Несмотря на рост налоговых поступлений в 2000 году в федеральный бюджет на 95 % и на 62,7 % в региональные бюджеты, у предприятий продолжает накапливаться задолженность перед бюджетом. По состоянию на 1 января 2001 года задолженность в консолидированный бюджет составила 543,8 млрд. руб. и возросла за 2000 год на 172,2 млрд. руб. За тот же период задолженность в федеральный бюджет увеличилась более чем на 86 млрд. руб. и равнялась 339,9 млрд. руб.

Задолженность предприятий бюджетной системе по налоговым компенсациям и санкциям (начисленным пени и штрафам) превышает 392 млрд. руб., в том числе федеральному бюджету - 192 млрд. руб. При этом из почти трех миллионов зарегистрированных предприятий-налогоплательщиков задолженность в федеральный бюджет, превышающую 1 тыс. руб., имеют более 618 тыс. организаций.

При несвоевременном внесении обязательных платежей в федеральный бюджет налоговые органы применяют установленные законодательством России о налогах и сборах меры принудительного взыскания задолженности. В частности, в 2000 году в организации было направлено более 1,5 млн. требований по уплате налогов и сборов, выставлено на счета налогоплательщиков свыше 3 млн. инкассовых поручений, принято 80 тыс. постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество организаций.

В результате применения всего комплекса мер по принудительному взысканию недоимки по итогам 2000 года в бюджеты всех уровней по-

ступило свыше *j*15,j млрд. руолей, что в 1,2 раза больше, чем в 1999 году. 296,3 млрд. рублей или 94% от этой суммы поступило в результате применения мер принудительного взыскания налоговыми органами. При этом:

взыскано со счетов налогоплательщиков в бесспорном порядке путем выставления инкассовых поручений 28,9 млрд. рублей;

погашено должниками после получения требований налоговых органов об уплате налогов и сборов 267,4 млрд. рублей.

Около 6% средств (19 млрд. рублей) поступило по результатам мер, принятых службами судебных приставов Министерства юстиции России.

В результате изъятия судебными приставами наличных денежных средств погашена задолженность по налогам и сборам в сумме 2,5 млрд. рублей. Суммы, поступившие от должников после получения от служб судебных приставов постановлений о возбуждении исполнительного производства, составили в 2000 году 15,2 млрд. рублей.

Приведенные данные о росте задолженности свидетельствуют о том, что существующий механизм взыскания и компенсации установленной недоимки недостаточно эффективен.

Этими обстоятельствами в значительной степени определялись **цель**и **задачи**данного исследования.

Основной целью диссертации является на основе практического опыта разработка более эффективного механизма взыскания и компен-

сации установленной недоимки.

В соответствии с целью автором решались следующие задачи:

исследовать налоговое администрирование с целью разработки эффективных методов сокращения (ликвидации) недоимок по налоговым платежам;

рассмотреть динамику и структуру недоимки и её влияние на исполнение расходной части консолидированного бюджета;

дать иное юридическое определение понятию «недоимка»;

разработать принципы совершенствования процедуры компенсации налогоплательщиками (налоговыми агентами) установленной недоимки;

доказать необходимость взимания пени с налогоплательщиков  
(налоговых агентов) вместо их взимания с банков;

рассмотреть проблемы, связанные с зачетом и возвратом излишне уплаченной или взысканной суммы налога и пени;

разработать изменения и дополнения к процедуре истребования недоимки и её документальному сопровождению; обосновать отмену таких правовых институтов как давность привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения и давность взыскания налоговых санкций;

обосновать необходимость изменения правовых аспектов ареста имущества для обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов

и сборов;

усовершенствовать процедуру банкротства организаций как одного из способов сокращения недоимки;

проанализировать эффективность существующего в Тверской области механизма обнаружения недоимки и выработать рекомендации по его усовершенствованию;

исследовать порядок учёта **и**отчетности по недоимке в Тверской области и разработать предложения по более эффективному их осуществлению;

**Объектом**исследования является механизм взыскания недоимки по налоговым платежам, в частности, работа подразделений налоговых органов России, контролирующих недоимку. В диссертации также анализируется зарубежный опыт, формулируются принципы и позиции, определяющие экономический фундамент современных развитых демократических стран.

**Методологической**базой работы являются основные положения теоретических исследований российских и зарубежных ученых в области проблем налогообложения в той мере, в какой они раскрывают взаимосвязи и закономерности образования пропорций поступления налогов в бюджет и недоимки, и исследований в области теории финансов, посвященных проблемам исполнения доходной части бюджетов, в которых анализируется недоимка и ее влияние на неисполнение расходной части бюджетов.

В диссертации использованы нормативно-правовые акты, инструктивно-методические документы, материалы налоговых органов и периодической печати, специальная литература и статистические данные. В процессе решения поставленных задач применялись следующие приёмы научного исследования: статистические наблюдения; обработка полученного материала посредством анализа и синтеза; системный подход; разработка моделей в логических формах.

**Научная новизна**исследования состоит в разработке эффективных методов сокращения (ликвидации) недоимок по налоговым платежам.

Предлагается иное юридическое определение понятия «недоимка» с целью более полного раскрытия его экономического содержания. Использование приведенной новой его трактовки в практике позволит существенно сократить (а по отдельным налогам и сборам ликвидировать) недоимку.

Разработаны принципы совершенствования процедуры компенсации налогоплательщиками (налоговыми агентами) установленной недоимки, заключающиеся в предъявлении претензий только налогоплательщику как непосредственному участнику налоговых правоотношений, а не их посреднику (банку). Обосновано использование нового механизма компенсации установленной недоимки, заключающегося в адекватности предлагаемых мер причиненному недоимкой ущербу.

Разработаны изменения и дополнения к процедуре истребования недоимки и её документальному сопровождению: предложена форма

отчёта о сданных в кредитное учреждение документах на перечисление налогов и сборов, т.к. требование по уплате налога или сбора является излишним документом при взыскании недоимки по текущим платежам.

Обоснована необходимость изменения правовых аспектов ареста имущества для обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов. Разработаны изменения и дополнения качественно изменяющие порядок взаимодействия налоговых органов и службы судебных приставов.

Выдвинуты предложения по усовершенствованию процедуры банкротства организаций как одного из способов сокращения недоимки.

Проанализирована эффективность существующего в Тверской области механизма обнаружения недоимки и выработаны рекомендации по его усовершенствованию.

Исследован порядок учёта и отчетности по недоимке в Тверской области и разработаны предложения по более эффективному его осуществлению.

**Практическая значимость работы**заключается в выдвижении научно обоснованных рекомендаций, которые позволят существенно сократить время на обработку документов по начислению и поступлению налоговых платежей, а соответственно и время на выявление недоимки, что позволит более эффективно организовать работу по ее устранению. Это будет способствовать не только своевременному исполнению, но и росту доходной части бюджетов всех уровней. Практика показала, что

по текущим платежам необходимо ввести отчетность налогоплательщиков и приравненных к ним лиц о сданных в кредитное учреждение документах вместо Требований об уплате налога.

**Апробация результатов исследования.**Некоторые из разработанных нами рекомендаций используются работниками отделов учёта и отчётности налоговых органов Тверской области, например, Решение и Постановление о взыскании задолженности по уплате налога (сбора) и пеней за счет имущества организации-налогоплательщика (налогового агента).

Основные положения диссертации опубликованы в 14 работах общим объёмом 1,02 печ. л.

1 Налоги и налоговое право. / Под ред. А.В. Брызгалина. - М.: «Аналитика-Пресс», 1998.-С.49.

## Недоимка в системе налогового администрирования

Важнейшими инструментами осуществления налоговой политики, а именно налогового контроля, в странах с развитой рыночной экономикой являются: налоговое администрирование и налоговое судопроизводство.

В соответствии с Конституцией России каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Данная конституционная обязанность имеет особый, а именно публично-правовой, а не частно-правовой (гражданско-правовой), характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти.

Налог - необходимое условие существования государства, поэтому конституционная обязанность платить налоги, сборы распространяется на всех плательщиков в качестве безусловного требования государства. Плательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению 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 иначе были бы нарушены права и охраняемые законом интересы других лиц, а также государства. Взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества, - оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности.

В этой обязанности налогоплательщиков воплощен публичный интерес всех членов общества. Поэтому государство вправе и обязано принимать меры по регулированию налоговых правоотношений в целях защиты прав и законных интересов не только налогоплательщиков, но и других членов общества.

Налоговые правоотношения основаны на властном подчинении одной стороны другой. Они предполагают субординацию сторон, одной из которых - налоговому органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другой - налогоплательщику - обязанность повиновения. Требование налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, а из закона. С публично-правовым характером налога и государственной казны и с фискальным суверенитетом государства связаны законодательная форма учреждения налога, обязательность и принудительность его изъятия, односторонний характер налоговых обязательств. Вследствие этого спор по поводу невыполнения налогового обязательства находится в рамках публичного (в данном случае налогового), а не гражданского права.

## Необходимость уточнения понятия недоимки

В 80-х - начале 90-х годов, в СССР, недоимкой считалась сумма налога или другого обязательного платежа, не внесённая в установленный государством срок .

О борьбе с недоимкой свидетельствует принятие указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981г. № 3820-Х "Об утверждении Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей" (редактировался указом Президиума ВС СССР от 02.12.87г. № 8089-X1, законами СССР от 05.03.91г. № 1997-1, от 22.05.91г. № 2186-1), а во исполнение последнего была принята инструкция Минфина СССР от 12 июня 1981г. № 121 "По применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей" (редактировалась письмами Минфина СССР от 10.09.86г. № 156, от 21.01.88 № 9).

Названными документами определялись общие принципы взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей; органы взыскания; порядок перечисления платежей в недоимку и начисления пени, взыскания недоимки по платежам предприятий, учреждений и организаций, взыскания недоимки по платежам граждан СССР, лиц без гражданства, а также иностранных юридических и физических лиц; отсрочка и рассрочка платежей, сложение (списание) недоимки по платежам и возврат излишне поступивших сумм; порядок обжалования действий должностных лиц органов взыскания.

В пункте 279 Правил безналичных расчетов в народном хозяйстве, утвержденных Государственным банком СССР 30 сентября 1987г. № 2 (изменены и дополнены письмами Госбанка СССР от 26.08.88г. № 150, от 09.01.89г. № 176, от 31.05.89г. № 211, от 07.03.90г. № 278, от 28.09.90г. № 325, письмом ЦБ РФ от 09.07.92г. № 14), было установлено, что бесспорное списание средств со счетов всех предприятий осуществляется государственными налоговыми инспекциями при взыскании недоимок по налогам и другим обязательным платежам в бюджет, а также сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательными актами СССР и союзных республик.

## Повышение эффективности механизма зачета или возврата излишне уплаченной или взысканной суммы налога и пени

При внесении налогов, сборов и пени в бюджеты всех уровней возможны случаи их излишней уплаты или взыскания. Например, налогоплательщиком в первом квартале 2000 г. принесена справка на уплату авансовых платежей по налогу на прибыль в сумме 200 тыс. руб., и данная сумма налога внесена на бюджетные счета. По истечении налогового периода представлена декларация (расчет) о том, что налоговое обязательство за этот период составило не 200 тыс. руб., а 150 тыс. руб. В соответствии с нормами налогового законодательства разница в 50 тыс. руб. (200-150) может быть возвращена по заявлению налогоплательщика на расчетный счет последнего либо зачтена в счет уплаты предстоящих платежей по этому или иным налогам, либо из этой излишне внесенной суммы может быть погашена недоимка по другим налогам.

Порядок зачета или возврата излишне уплаченной суммы налога приведен в статье 78 HK-I «Зачет или возврат излишне уплаченной суммы налога, сбора, а также пени». Данная статья имеет ряд недостатков. В частности, в пункте 3 сказано, что налоговый орган обязан сообщить налогоплательщику о каждом ставшем известным налоговому органу факте излишней уплаты налога и сумме излишне уплаченного налога не позднее одного месяца со дня обнаружения такого факта.

В случае обнаружения фактов, свидетельствующих о возможной излишней уплате налога, налоговый орган вправе направить налогоплательщику предложение о проведении совместной выверки уплаченных налогов. Результаты такой выверки оформляются актом, подписываемым налоговым органом и налогоплательщиком.

Следовательно, законодатель полагает, что налогоплательщику не обязательно квалифицированно вести бухгалтерский учёт, чтобы точно отслеживать соответствие начисленных сумм налогов перечисленным, а за него это должен делать работник налогового органа, который не может исполнять это физически, поэтому названная норма НК-1 не исполняется. В соответствии с действующим законодательством срок внесения некоторых налогов предшествует сроку представления отчетов по ним, например: налог с владельцев транспортных средств; единый социальный налог и др. До проведения деклараций (расчетов) по налогам, сборам налоговый работник не должен самостоятельно квалифицировать переплату (хотя в настоящее время имеет на это право) без согласования с налогоплательщиком.