Горюнов Алексей Рудольфович. Методы выявления нарушений экономических интересов государства в налоговой сфере : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 291 c. РГБ ОД, 61:05-8/993

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Современное состояние методологии и методик выявления нарушений в

налоговой сфере 10

1.1 Проблема выявления нарушений в налоговой сфере 10

1.2 Анализ существующих отечественных подходов и методик 22

1.3 Зарубежный опыт выявления нарушений в налоговой сфере 43

Глава 2. Методология выявления нарушений в налоговой сфере 55

2.1 Основные положения методологии 55

2.2 Элементы методологии выявления нарушений в налоговой сфере 77

Глава 3 Методические аспекты выявления нарушений в налоговой сфере 98

3.1 Общая методика как инструмент реализации налоговой политики государства 98

3.2 Методика финансового анализа и ее частные приложения 105

3.3 Проверка предложенных методик выявления нарушений в налоговой сфере 128

3.4 Информационно-аналитический инструментарий методики 141

Заключение 146

Список литературы 153

Приложение 172

**Введение к работе**

Актуальность исследования.

Благосостояние граждан в значительной степени зависит от объема и качества исполнения государством своих обязательств, которые, в свою очередь, определяются размером имеющихся в его распоряжении средств. В условиях рыночной экономики основным источником формирования государственного бюджета являются налоги.

Существующая в России налоговая система нуждается в совершенствовании. Она пока не обеспечивает достойное наполнение бюджетов всех уровней. Одной из причин этого являются массовые нарушения в налоговой сфере, наносящие значительный ущерб государству. Главной особенностью подобных нарушений является их латентность, что выражается в существенных трудностях их выявления.

С другой стороны, неисполнение в полном объеме налоговых обязательств может рассматриваться как получение недобросовестным хозяйствующим субъектом конкурентных преимуществ по сравнению с законопослушным налогоплательщиком, что нарушает основные положения функционирования рыночной экономики.

Актуальность темы диссертации обусловлена усилением напряженности в налоговых отношениях, связанных с исчислением и уплатой сумм налога хозяйствующими субъектами, и необходимостью подведения методологической основы, обеспечивающей повышения эффективности контроля за налоговыми платежами. Важность проблемы вытекает из задач, поставленных в правительственной «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)» и «Федеральной целевой программе «развитие налоговых органов (2002-2004 годы)»», а также отмечается многими учеными и специалистами, занимающихся вопросами налогообложения.

Особую значимость проблема выявления нарушений в налоговой сфере приобрела в условиях современной России в связи с ростом количества хозяйствующих субъектов и усложнения способов совершения нарушений.

Актуальность исследования подтверждается отсутствием методологии, «противостоящей» практике уменьшения налоговых платежей. Можно утверждать, что исследования в этой области уже перевели ее из практического применения в сферу теории, а количество работ, вплоть до учебных пособий, «перерастает в качество» приемов и способов, нацеленных на уменьшение налоговых платежей хозяйствующими субъектами.

Кроме того, существует неопределенность в понимании широко употребляемых терминов «нарушение в налоговой сфере» и «выявление нарушений в налоговой сфере».

В связи с этим возникает задача формирования междисциплинарной методологии, а также эффективных методик выявления нарушений в налоговой сфере. В теоретическом аспекте они будут противовесом методологии «радикальной» налоговой минимизации, считающей благом использование любых способов и приемов, даже незаконных, для уменьшения налоговых платежей налогоплательщика. В практической плоскости - нацелены на перекрытие имеющихся каналов ухода от налогообложения, укрепление налоговой дисциплины и повышение уровня мобилизации средств в бюджеты.

Степень изученности проблемы. Проблемы, определяемые темой диссертации, носят междисциплинарный и межведомственный характер. Настоящее исследование было бы невозможным без изучения теоретических разработок проблем налогообложения в трудах отечественных и зарубежных ученых.

Общетеоретические основы были разработаны в трудах ученых, являющихся основоположниками теории налогообложения, таких как: А. Смит, Дж. Кейнс, А. Лаффер, Н. Тургенев и других. Значительный вклад в исследование проблем

налогообложения в Российской Федерации внесли: Горский И.В., Дадашев А.З., Князев В.Г., Ногина О.А., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Паскачев А.Б., Поляк Г.Б., Пушкарева В.М., Романовский М.В., Черник Д.Г., Шаталов С.Д., Юткина Т.Ф. и другие. Исследованию юридических аспектов налогообложения посвящены труды Авдийского В.И., Брызгалина А.В., Волковского В.И., Грачевой Е.Ю., Крохиной Ю.А., Кучерова И.И., Пепеляева С.Г. и других. Отдельные вопросы, связанные с выявлением нарушений в налоговой сфере, детально рассмотрены в работах Бембетова А.П., Бетиной Т.А., Бублика Н.Д., Букаева Г.И., Бутовой Т.А., Бушмина Е.В., Гончаренко Л.И., Груниной Д.К., Ечмакова СМ., Кваши Ю.Ф., Ларичева В.Д., Мишустина М.В., Решетняка Н.С., Сашичева В.В., Смирнова А.В., Соловьева И.Н., Сомика К.В. и других.

Несмотря на значительное количество опубликованных работ современных ученых и специалистов, ряд проблем в этой области требуют дальнейшего решения. В частности, в России в настоящее время отсутствует четкая и единая методология и методика выявления нарушений в налоговой сфере, направленная на укрепление налоговой дисциплины хозяйствующих субъектов и повышение уровня мобилизации средств в бюджеты, что и определило выбор темы исследования, ее структуру и круг решаемых вопросов.

Цель и задачи исследования.

Целью исследования является решение научной задачи формирования методического аппарата выявления нарушений в налоговой сфере.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

• рассмотреть и проанализировать существующие отечественные и зарубежные подходы и методики;

• уточнить понятийный аппарат, связанный с предметом исследования;

• обобщить представление о методологии выявления нарушений в налоговой сфере через рассмотрение основных ее элементов;

• разработать гипотетический алгоритм построения и апробировать его при построении методик выявления нарушений;

• сформировать информационно-аналитический инструментарий методического аппарата выявления нарушений в налоговой сфере. Объект и предмет исследования.

Объектом исследования выступают процесс формирования денежных средств государства посредством налогов.

Предметом исследования является методология и методический аппарат выявления нарушений в налоговой сфере в их приложении к проблеме укрепления налоговой дисциплины хозяйствующих субъектов в условиях налоговой реформы.

Теоретической и методологической основой исследования явились труды российских и зарубежных ученых по проблемам налогообложения. В процессе исследования использовались общенаучные и специальные методы: диалектический подход, международные сопоставления, логический дедуктивный и эмпирический индуктивный методы, методы сравнений и аналогий, экономический и статистический анализ, принципы исторического и системного похода. Нормативно-правовую базу диссертации составили Конституция РФ и Законы РФ; Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ по вопросам налогов.

В качестве информационных источников использованы данные и сведения из книг, журнальных статей, научных докладов, материалов научных конференций, данные Госкомстата РФ и МНС РФ, нормативные и директивные документы, инструктивные материалы МНС России, межведомственные соглашения, авторские разработки и результаты собственных расчетов.

Работа выполнена в соответствии с п. 2.11 области исследования специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей научных работников

Научная новизна исследования состоит в теоретическом обобщении и развитии междисциплинарной методологии выявления нарушений в налоговой

сфере. Элементы научной новизны, выносимые на защиту, содержат следующие положения диссертации:

• доказано положение о том, что происходит постепенное разделение процессов выявления признаков подготавливаемого, совершаемого или уже совершенного нарушения от установления, фиксации нарушения и формирования доказательственной базы;

• уточнен понятийный аппарат, связанный с предметом исследования: сформулированы определения понятий «нарушение в налоговой сфере» и «выявления нарушений в налоговой сфере», раскрыта их взаимосвязь с другими экономическими и правовыми категориями, такими как «преступления», «налоговые правонарушения» и «административные правонарушения», «налоговая минимизация», определено их место в деятельности государственных органов и системе научного знания;

• существенно дополнена и развита методология выявления нарушений в налоговой сфере, раскрыты представления о ее элементах, таких как: цели и задача, субъекты, объект и предмет, принципы (социально-экономические, организационные и юридические), формы и методы, виды и этапы, а также дана их характеристика;

• обобщены подходы к выявлению нарушений в налоговой сфере и на их основе сформирована общая методика, предназначенная для выявления нарушений и являющаяся инструментом налоговой политики государства;

• сформирован информационно-аналитический инструментарий методики, базирующийся на применении математического аппарата. Инструментарий может быть использован при постановке задачи написания или модификации программного продукта, позволяющего автоматизировать процесс выявления нарушений.

Практическая значимость.

Положения исследования ориентированы на широкое применение налоговыми органами в контрольной работе для выявления нарушений в налоговой сфере, подготовке директивных и регламентирующих документов, а также правоохранительными органами. Отдельные положения могут найти практическое применение в деятельности коммерческих организаций для повышения качества принимаемых управленческих решений.

Непосредственную практическую ценность имеют методические аспекты выявления нарушений, а именно:

• общая методика, пригодная для выявления нарушений в налоговой сфере, позволяющая определить налоги и конкретные периоды, проверке которых необходимо уделить особое внимание;

• методика финансового анализа деятельности коммерческих организаций, пригодная для применения как государственными органами, так и хозяйствующими субъектами для анализа своей деятельности и оценки партнеров по бизнесу;

• алгоритм построения частных методик;

• две частные методики выявления конкретных нарушений в налоговой сфере, осуществляемых при помощи реструктуризации имущественного комплекса хозяйствующего субъекта и при помощи списания специально созданной дебиторской задолженности.

Положения исследования могут быть использованы в образовательном процессе.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Результаты проведенного исследования используются в деятельности Управления МНС России по Рязанской области, Межрайонной ИМНС России №1 по г. Рязани. Разработанная методика финансового анализа коммерческих организаций внедрена в деятельность ОАО «Прио-Внешторгбанк», которая, наряду с другими методиками, применяется для оценки кредитоспособности потенциальных заемщиков.

Основные положения докладывались диссертантом на круглых столах «Финансовые расследования», проведенных кафедрой «Экономическая безопасность» Финансовой академии при Правительстве РФ в 2003 году, а также на IV Всероссийской научно-практической конференции «Эффективная налоговая система - основа развития экономики», прошедшей 27 марта 2003 года в городе Барнауле (Алтайский край). Материалы диссертации используются в учебном процессе при преподавании дисциплин: «Финансовые расследования» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

Публикации.

Основные положения диссертации опубликованы в 9 работах общим объемом 3,08 п.л., в том числе авторский объем - 2,66 п.л.

Объем и структура исследования.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из девяти параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

Работа изложена на 171 странице основного текста, содержит 22 таблицы, 7 рисунков.

class1 **Современное состояние методологии и методик выявления нарушений в**

**налоговой сфере** class1

## Проблема выявления нарушений в налоговой сфере

Благосостояние граждан в значительной степени зависит от объема и качества исполнения государством своих обязательств, которые, в свою очередь, определяются размером имеющихся в его распоряжении средств. В условиях рыночной экономики основным источником формирования государственного бюджета являются налоги.

Обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы закреплена статьей 57 Конституции РФ, пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса РФ. Основными факторами, влияющими на размер налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, являются:

общая экономическая ситуация в стране и налоговый потенциал ее территорий;

уровень собираемости налогов;

масштабы уклонения от уплаты налогов и сборов.

Уровень собираемости и масштабы уклонения от уплаты налогов определяется качеством налогового администрирования и действующим законодательством. По данным профессора В.Г. Панскова собираемость налогов в России динамично увеличивается. Если в 1999 году было собрано 60-65% признанных самими налогоплательщиками сумм, то в 2003 году - 90-95% [125, с. 10]. Значительно хуже ситуация с масштабами уклонения от уплаты налогов. Как отмечает В.Г. Пансков: «... в бюджет недопоступают огромные суммы средств за счет ухода от налогообложения посредством применения как легальных, так и нелегальных схем (например, путем незаконного возмещения НДС)» [125, с.10]. Аналогичные выводы содержатся в исследованиях многих других ученых, а также выступлениях и статьях специалистов, занимающихся вопросами налогообложения. Важность рассматриваемой проблемы актуализирована Правительством РФ. Так в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) [12] имеется подраздел 3.1.2 «Реформирование налоговой системы». В этом подразделе определены три направления налоговой реформы в среднесрочной перспективе:

1. Совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговой системе стабильности и большей прозрачности, повышения уровня нейтральности налоговой системы по отношению к экономическим решениям организаций и потребителей, снижения общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков.

2. Совершенствование норм и кодификация правил, регламентирующих деятельность налоговых органов и налогоплательщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства.

3. Установление жесткого и оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение теневых экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Основными направлениями данной работы будут являться: «изменение организационной структуры налоговых органов - создание региональных налоговых инспекций, а также федерального налогового округа, в котором должны регистрироваться крупнейшие организации, ведущие хозяйственную деятельность на территории России; ускоренное развитие информационных технологий в налоговой системе, одним из направлений которого является образование центров обработки данных, где предусматривается создание информационного массива на основе слияния потоков информации о хозяйственной деятельности налогоплательщика, поступающей не только от самого налогоплательщика, но и из других источников (государственных и негосударственных структур). Это позволит производить полный и всесторонний анализ информации о налогоплательщике, обеспечить соблюдение налогового законодательства всеми категориями налогоплательщиков, оптимизировать выбор объектов при проведении контрольной работы; реализация мер по борьбе с неучтенным наличным оборотом, в том числе ужесточение контроля за налогоплательщиками путем обязательного присвоения организациям и гражданам индивидуальных номеров налогоплательщиков, обязательная регистрации в налоговой службе всех банковских счетов организаций, усиление контроля за движением наличных денежных средств в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в теневой сектор через торговлю и оказание услуг за наличный расчет, ужесточение нормативной базы, регламентирующей деятельность банковской системы, направленное на борьбу с открытием счетов без уведомления налоговой службы, с фиктивными банковскими депозитами, с передачей векселей юридических лиц физическим лицам, и т.п.; совершенствование механизма применения рыночных цен для целей налогообложения» [12].

Для более глубокого понимания проблемы исследования рассмотрим ее в историческом аспекте. Потребность в налоговом администрировании и контроле за правильным и своевременным исполнением своих налоговых обязательств налогоплательщиками возникла в современной России с начала перехода от административно-командной экономики к рыночной. В этот период одной из главных задач являлось формирование рыночного механизма формирования доходов бюджета, основным источником которого являются налоговые поступления. В 1991 году организуются налоговые органы России и принимается Закон от 21.03.1991 №943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» [8], определяющий их задачи, права и обязанности, ответственность.

## Основные положения методологии

Современная правоприменительная практика ориентирована на выявление правонарушений, их юридическую квалификацию и привлечение лиц, виновных в их совершении, к юридической ответственности. Такой подход прошел испытание временем и, несомненно, является лучшим способом поддержания правопорядка в любом обществе. Несмотря на преимущества, он имеет и недостатки, особенно в налоговой сфере. Они проявляются в том, что нормы материального права, регулирующие подобные отношения, содержат составы правонарушений, описывающие, как правило, конкретные способы противоправного поведения. Этот подход позволяет отдельным хозяйствующим субъектам причинять ущерб другим хозяйствующим субъектам, государству и избегать юридической ответственности по причине отсутствия фиксации способа, которым совершено нарушение, или сложности в доказывании. Важность данной проблемы отмечается многими современными учеными. В частности, известный специалист в области управления В.И. Кнорринг отмечает: «Еще более конкретная угроза надвигается на нашу страну с Запада - наряду с великими достижениями информационных технологий к нам начинают проникать весьма распространенные в развитых странах система и методология корыстных нарушений этики предпринимательства, не имеющих явных противоречий с действующим законодательством» [35, с.380].

Для повышения эффективности деятельности государственных органов в налоговой сфере предлагается концепция, ставящая во главу угла не правовую квалификацию отдельных деяний, а понятия нарушений в налоговой сфере и ущерба, понесенного от их совершения. Теоретическим обоснованием этого подхода является взаимосвязь государства, права и экономики. «В отечественной и зарубежной научной литературе, - пишет М.Н. Марченко - вопрос о соотношении государства и экономики на общетеоретическом уровне решался и решается неодинаково. В одних случаях первенство отдается экономике перед государством и политикой. В других, наоборот, - государству и политике перед экономикой. В третьих же случаях в отношениях между государством и экономикой усматривается некий паритет. Считается, что государство способно оказывать на экономику такое же воздействие, как и экономика на государство» [66, с.261-262]. В тоже время Комаров С.А. отмечает, что «Право не существует без государства, оно является его непосредственным продуктом; хотя оно и обусловлено экономикой, порождается не ей, а государством в процессе особой государственной деятельности -правотворчества. ... Непосредственным источником права является государство; творя право, оно создает иллюзию, будто право не обусловлено экономикой, а является произвольным порождением государственной воли, свободной от экономики. На самом деле государственная воля формируется под непосредственным воздействием экономических интересов» [37, С.41]. В.И. Авдийский, раскрывая механизм влияния государства на деятельность хозяйствующих субъектов, пишет: «Как источник экономического законодательства государство широко использует обширный инструментарий финансового регулирования. Так, для обеспечения эффективного воздействия на субъекты экономических отношений государственная власть использует в качестве мощных финансовых регуляторов денежное обращение, внешнеэкономическую деятельность, налоговое, бюджетное регулирование и др. Иными словами, государство вырабатывает и реализует конкретную экономическую политику, которая целиком зависит от задач, стоящих перед обществом» [19, с.203-204]. «Разумеется, можно и нужно спорить с теми положениями теории первенства экономики перед государством и политикой, которые абсолютизируют экономический фактор, пытаются объяснить все происходящие в обществе явления и события лишь экономическими причинами, отождествляют «социальное» с экономическим и пр. Но нельзя оспаривать то, что было многократно подтверждено самой жизнью, многовековой историей развития человеческого общества и в этом смысле стало очевидным. А именно - что экономическое развитие, в конечном счете, в общем и целом, определяет собой основные тенденции и направления политического, идеологического, духовного развития общества, а не наоборот», -уточняет М.Н. Марченко [66, с.262-263]. Несмотря на некоторую противоречивость позиций различных научных школ, ни одна из них не отрицает права государства на взимание части денежных средств хозяйствующих субъектов в форме налогов для финансового обеспечения своих задач и функций. Если это право нарушается, то государству причиняется ущерб, следствием которого является неисполнение государством своих обязательств перед гражданами в потенциально возможном объеме.

Для борьбы с подобными нарушениями государство вводит в соответствующие нормативно-правовые акты юридическую ответственность за их совершение. Как отмечал Ф. Энгельс: «Люди забывают о происхождении права из экономических условий, подобно тому, как они забывают о своем собственном происхождении из животного царства»7. В силу объективных причин процесс правотворчества инерционен и не может быстро реагировать на все многообразие проявления нарушений в финансовой сфере. В связи с этим возникает задача и неправового воздействия на лиц, их совершающих (оказания мер косвенного принуждения к добропорядочному поведению). Вместе с тем, как справедливо отмечает Н.И. Матузов: «Идея правового государства предполагает связность власти правом, законами, которые она должна уважать и соблюдать» [65, с.221].

## Общая методика как инструмент реализации налоговой политики государства

Практическим результатом предлагаемой методологии должны стать методики, способные с достаточной степенью достоверности определять хозяйствующих субъектов, в деятельности которых имеются признаки подготавливаемых, совершаемых или совершенных нарушений в налоговой сфере. Существует достаточно большое количество нарушений и способов их совершения, в том числе и специфичных для отрасли или вида деятельности . Соответственно, и методик по их выявлению должно быть достаточно много. Поскольку в рамках диссертации невозможно рассмотреть все нюансы предпринимательской деятельности, возможности и полномочия компетентных органов, то в данном разделе внимание уделено методикам, основывающимся на анализе накопленной информации о хозяйствующих субъектах. В их основу положены теоретические построения (умозаключения) и результаты практической деятельности.

Базой построения методик выявления нарушений в налоговой сфере являются логический дедуктивный и эмпирический индуктивный методы. Логический дедуктивный метод опирается на абстракции, создание моделей и движение от общего к частному. Эмпирический индуктивный - на прагматические исследования, нахождение закономерностей при анализе конкретных явлений. Их сочетание, подтверждение теории практикой и поиск теоретического обоснования практических ситуаций - ключевой фактор успеха, определяющий эффективность той или иной методики. с особенностями нарушений в налоговой сфере в различных отраслях можно ознакомиться в [150], [151], [155], [156] и др. Логический дедуктивный метод является основой общей методики выявления нарушений в налоговой сфере. Теоретической основой является равенство налоговых платежей однородных налогоплательщиков.

«Если хозяйствующие субъекты находятся в одинаковых экономических, правовых и информационных условиях, а бухгалтера применяют одни и те же методы учета и приемы начислений, то целесообразно сформировать модель налогоплательщика. Резкие отклонения параметров анализируемого предприятия от «усредненного портрета» (эталонной структуры и размеров налоговых платежей), могут и должны давать повод для проверки этих отклонений» [145]. Другим основанием повышенного внимания должны быть резкие колебания показателей во времени. Несомненно, что показатели и предприятия должны быть сопоставимы.

Практически неразумно и теоретически необоснованно сравнивать показатели малопохожих друг на друга предприятий, например, оказывающих консалтинговые услуги, фондоемкое промышленное производство и оптовую торговлю. В основу разделения предприятий по группам целесообразно положить следующие критерии:

отрасль;

соотношение внеоборотных и оборотных активов (что косвенно характеризует отрасль);

имущественное положение (величину активов по учетной цене);

выручку от реализации продукции, работ услуг;

среднесписочную численность работников.