Подколзин Александр Георгиевич. Развитие механизма взыскания налоговых недоимок в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2006 167 с. РГБ ОД, 61:06-8/2144

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Глава Теоретические и методологические основы взыскания налоговых недоимок

1.1. Понятие и экономическое содержание недоимок 7

1.2. Организационно-структурные основы взыскания недоимок 33

2 Глава Исследование особенностей процесса взыскания налоговых недоимок

2.1. Анализ причин возникновения недоимок 56

2.2. Анализ организационно-экономических средств взыскания недоимок

2.3. Оценка возможностей совершенствования процесса взыскания недоимок

3 Глава Способы оптимизации механизма эффективного устранения недоимок

3.1. Реструктуризация кредиторской задолженности организаций 108

3.2. Рационализация процедур банкротства организаций 132

3.3. Оптимизация процедуры принудительного взыскания недоимки судебными приставами - исполнителями Заключение 150

Список литературы 156

**Введение к работе**

Актуальность исследования проблем взыскания недоимки вызвана необходимостью создания благоприятных условий хозяйствования в России. Перед российским государством стоит сложная задача формирования бюджетных ресурсов путем новых, цивилизованных форм изъятия из собственности части имущества у юридических и физических лиц. В настоящее время особую значимость для формирования полноценного бюджета государства приобретает проблема построения эффективного механизма взыскания недоимок. Существование недоимок стало в последнее время одной из глобальных проблем бюджета российского государства.

Так, по состоянию на 1 января 2005 года недоимка по налоговым платежам составила более 304 млрд. руб., а в целом задолженность перед консолидированным бюджетом превысила 870 млрд. руб., что составляет, соответственно, 7 и 20 процентов от общего размера налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации за 2004 год.

Приведенные данные позволяют 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 задолженности является одним из крупных источников пополнения бюджета.

В связи с чем, перед государством встает необходимость поиска эффективных механизмов взыскания и реструктуризации задолженности путем обращения взыскания на имущество недоимщиков, создания рынка долгов, в том числе перед бюджетом. Для решения этих задач государством создан ряд специальных органов и организаций, которые, однако, не могут решить всю совокупность проблем, сопутствующих обращению взыскания на имущество недоимщиков из-за недостатков действующего законодательства. Для повышения эффективности процедур обращения взыскания в настоящее время необходимо внесение в гражданское, гражданско-процессуальное и финансовое законодательство России ряда соответствующих изменений. Кроме этого, необходимо внесение дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части конкретизации отдельных правовых средств взыскания недоимки. Только комплексный подход в деле реформирования указанных отраслей права позволит решить указанные проблемы.

Вместе с тем, при всей важности исследования недоимочности, состояние ее разработки в научной литературе является недостаточно полным.

Степень разработанности проблемы. Большой вклад в исследование теоретических и методологических вопросов образования и поиска путей взыскания недоимок внесли работы отечественных и зарубежных авторов: М.Альского, П.П.Гензеля, А.А.Соколова, В.В.Бесчеревных, В.Н.Твердохлебова, А.А.Тривуса, Л.Н.Воронова, А.А.Жданова, С.В.Запольского, А.Н.Козырина, И.И.Кучерова, В.Г.Князева, В.Г.Панскова, С.Г.Пепеляева, М.И.Пискотина, Н.И.Химичевой, С.Д.Цыпкина, А.Смита, А.Маршалла, Дж.Кейнса, М.Фридмана, А.Лаффера, Дж.Стиглица, С.Фишера, П.Самуэльсона, Д. Рикардо.

Цель исследования проблем недоимочности состоит в том, чтобы на основе анализа действующей налоговой системы России, с учетом проводимой налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений, а также социально-экономического положения Российской Федерации, выявить причины образования недоимок, выработать конкретные рекомендации по усилению государственного регулирования в налоговой сфере в области урегулирования проблем недоимочности с целью формирования устойчивого экономического роста.

В связи с данной целью, задачами исследования явились:

определение экономико-правовой природы недоимки; рассмотрение связанных с недоимкой, не имеющих нормативных определений понятий, выработка их научно обоснованных дефиниций с учетом места в системе российского законодательства;

выявление причин образования недоимки; анализ правового положения специальных государственных органов Российской Федерации, осуществляющих взыскание недоимки;

выработка рекомендаций по совершенствованию экономико-правовых средств взыскания недоимки.

Предмет исследования - оптимизация процесса взыскания недоимок по налогам и сборам.

Объект исследования - теория и практика существующей системы налогообложения в России, а также совокупность экономических и правовых особенностей налогообложения.

Методология и методика исследования. Теоретической и методологической базой исследования явились основные положения экономической теории, труды российских и зарубежных авторов в области финансов, налогообложения, монографии по исследуемой проблеме, нормативные, справочные, методические и другие материалы.

Информационной базой исследования послужили материалы Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, Международной федерации бухгалтеров, ряда государственных организаций, работающих в области взыскания недоимок по налогам и сборам.

В качестве инструментария диссертационного исследования использовались общенаучные приемы экономического исследования и анализа: наблюдение и сравнение, группировка данных, метод научной абстракции, анализа и синтеза, экспертных оценок.

Научная новизна диссертации состоит в решении теоретических и практических задач разработки оптимального механизма взыскания недоимок по налогам и сборам. Основные результаты, составляющие научную новизну диссертации, следующие:

- на основе обобщения теоретических, нормативных и практических материалов определены особенности экономико-правового регулирования недоимочности;

- выявлены общие и специфические причины образования налоговых долгов;

- разработаны механизмы взыскания недоимок;

- на основе всестороннего анализа существующих приемов взыскания недоимки разработаны рекомендации по оптимизации указанного механизма;

- выявлены, описаны и систематизированы ошибки, допускаемые официальными службами при взыскании недоимки.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования определяется тем, что ихприменение на практике разработанных предложений и рекомендаций позволяет:

- повысить эффективность существующей системы взыскания недоимок по налогам и сборам;

- повысить эффективность организационно-исполнительского уровня взыскания недоимочности за счет рационализации и усиления законодательной базы налогообложения;

- упростить и ускорить проведение процедур взыскания недоимок. Основные выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, ориентированы на совершенствование и повышение эффективности механизма взыскания недоимочности и могут быть использованы в деятельности государственных учреждений, непосредственно вовлеченных в процесс взимания и ликвидации недоимок, а также для совершенствования нормативной базы, регулирующей сферу налогообложения.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные результаты исследования, содержащиеся в диссертации, использованы при подготовке заседаний Комитета по собственности Государственной Думы Федерального Собраний Российской Федерации.

Разработанные в диссертации предложения используются в практической деятельности Российского фонда федерального имущества, а также в учебном процессе в Российской экономической академии ми. Г.В.Плеханова. Востребованность результатов исследования диссертационной работы подтверждается справками об их практическом использовании.

Публикации. По материалам диссертации опубликовано пять работ общим объемом 1.1 п.л.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. Общий объем диссертации составляет 167 страниц.

## Организационно-структурные основы взыскания недоимок

Во всех современных государствах контроль за уплатой налогов находится в компетенции специальных государственных органов — налоговых и таможенных служб.

Невозможно ожидать всеобщего добровольного законопослушания налогоплательщиков, а потому каждому правительству и в каждой стране необходимы определенные процедуры и механизмы для того, чтобы эффективно бороться с недоимками.

С введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) действия и компетенция налоговых органов в части применения к налогоплательщикам принудительных мер по взысканию налогов в определенных случаях регламентируются, но многие нормы данных налоговых правоотношений требуют тщательной доработки.

Поэтому представляется полезным рассмотрение некоторых правомочий налоговой администрации в отдельных странах Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) по принудительному обеспечению исполнения обязанностей налогоплательщиков по уплате налогов и сборов в случае их уклонения от добровольного исполнения данных обязанностей.

Компетенция налоговых администраций в зарубежных государствах.

Большинство стран, входящих в ОЭСР, рассматривает задолженность по уплате налоговых платежей в качестве долгового обязательства по отношению к государству, вследствие чего налоговая администрация может взыскать налоговую задолженность через обычный суд, так же как и любой другой кредитор.

Например, в канадском законе о подоходном налоге установлено, что «...все налоги, проценты, пени, издержки и другие суммы, подлежащие выплате согласно этому Акту, являются долговым обязательством по отношению к Ее Величеству и как таковые взыскиваются через Федеральный суд Канады или любой другой суд компетентной юрисдикции или любым другим способом, обусловленным этим Актом»1.

Но чаще всего налоговые администрации наделяются специальными полномочиями, позволяющими взыскивать задолженность, не обращаясь в суд (см. табл. 5). В то же время принимаются и определенные меры защиты прав налогоплательщиков с целью предотвратить негативные последствия неправомерных принудительных процедур налоговой администрации. Например, налоговая администрация должна предварительно уведомить налогоплательщика о ее намерении принять меры принудительного взыскания и предоставить период отсрочки для уплаты налога и пени. Кроме того, если налоговая администрация намерена конфисковать имущество должника и продать некоторую его часть, то в соответствии, например, с канадским законодательством ей необходимо отправить за 30 дней уведомление налогоплательщику о намерении конфисковать имущество и не продавать конфискованное имущество в течение 10 дней.

## Анализ причин возникновения недоимок

При этом экономические причины возникновения недоимки автор предлагает разделить на две группы: первая группа — системные причины, вызванные несостоятельностью и / или общим нестабильным положением экономической системы в целом. На этом основании выделяются такие причины образования недоимок как отсутствие достаточной денежной массы, высокая инфляция, общий спад производства, нарастание платежного кризиса, низкая покупательная способность.

Вторая группа — технико-производственные причины, а именно причины, обусловленные спецификой осуществляемых хозяйственно-сбытовых операций, причины, относящиеся к отдельным хозяйственным единицам. К этой группе относятся: наличие бартерных сделок с предприятиями-партнерами, разрушение имевших ранее место расчетных отношений, а также, технически несвоевременное перечисление причитающихся налогов.

И, наконец, к общим причинам образования недоимок следует отнести нежелание уплачивать законно установленные налоги и сборы, уход, уклонение от налогообложения.

Уклонение от уплаты налогов очень тесно связано с так называемым «налоговым планированием», то есть использованием налогоплательщиками своих законных прав для минимизации налоговых платежей. Налоговое планирование может быть основано на поисках несовершенства, несогласованности законодательства, использовании предоставляемых законом льгот. В отличие от уклонения от налогов, оно не связано с нарушением

В данном случае следует упомянуть результаты исследования, проведенным М.У. Спайсером (M.W, Spicer) и СБ. Ландстедом (S. В. Lundstedt) в течение 1974 года в США, которые недвусмысленно подтверждают то обстоятельство, что очевидные упущения в налоговой системе помогли некоторым американцам, и, прежде всего богатым, избежать налогообложения действующего законодательства и осуществляется исключительно легальными способами. Иначе говоря, в условиях налогового планирования не происходит фиксация обязанности по уплате налогов (сборов), соответственно, нет и ее нарушения. Можно выделить несколько основных форм налогового планирования: выбор организационно-правовой формы юридического лица (с целью получения льгот для малых предприятий, некоммерческих организаций и т.п.); выбор места размещения или регистрации фирмы (например, создание оффшорных компаний); использование налоговых льгот; оптимизация инвестиционной политики.

Вместе с тем, грань между легальным уменьшением налогов, когда экономический эффект в виде экономии на налогах достигается с использованием законных способов, и уклонением от уплаты налогов, очень тонкая.

## Реструктуризация кредиторской задолженности организаций

Реструктуризация задолженности, проводимая путем поэтапного (постепенного) погашения существующей задолженности выступает эффективным механизмом ликвидации недоимок, не утратившим актуальности на современном этапе развития налоговой системы. Положительное воздействие на предприятие-объект реструктуризации, в результате которого общая сумма задолженности уменьшается без особых усилий, очевиден. Наличие целого ряда причин, препятствующих проведению реструктуризации задолженности предприятий, обнаруживает необходимость анализа и последующего решения вопросов эффективного устранения недоимок.

Существующие методики реструктуризации задолженности можно условно разделить на две группы:

- методики реструктуризации задолженности между предприятиями;

-методики реструктуризации задолженности между предприятиями и бюджетами различных уровней.

Использование методик первой группы оказывает положительное воздействие на предприятие, так как способствует уменьшению общей суммы задолженности без особых усилий со стороны предприятия (например, взаимозачет задолженностей между двумя или более предприятиями). Однако без решения проблемы текущих платежей этот положительный эффект быстро нейтрализуется вновь накопившейся задолженностью.

Предметом нашего исследовательского интереса, однако, являются, естественно, методики второй группы, направленные на реструктуризацию задолженностей предприятий перед бюджетом и имеющие своей конечной целью финансовое оздоровление и определенную стабильность финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

Понятие реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам и сборам впервые появилось в Федеральном законе от 26.02.1997 № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год».

Однако официальное, легальное определение понятия реструктуризации долга появилось только в Бюджетном кодексе Российской Федерации, согласно статье 105 которого под реструктуризацией долга понимается погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Процесс реструктуризации задолженности по платежам в бюджет Российской Федерации осуществляется налоговыми и финансовыми органами в соответствии с нормами, содержащимися в федеральных законах о федеральных бюджетах, принятых на соответствующие годы.

Вместе с тем, ежегодное принятие и корректировка правовых норм по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, включенных в законы о федеральных бюджетах, свидетельствует об отсутствии выработанной стратегии в решении данной проблемы. Об этом же свидетельствуют и результаты проверок, которые показывали, что меры, принимаемые до настоящего времени по сокращению неплатежей в бюджет, оказались не очень эффективными.